

РЕШЕНИЕ

по делу №09-01-15-03/348-ВО

о нарушении антимонопольного законодательства

02-09 октября 2009 года

г. Волгоград

Согласно Определению о назначении дела № 09-01-15-03/348-ВО о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению, заседание комиссии назначено на 02 октября 2009 года. В соответствии со ст. 46 Закона о защите конкуренции в заседании комиссии объявлен перерыв до 09 октября 2009 года. Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: Бурба В.В. – заместитель руководителя управления - начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: Снедкова И.Ю. – заместитель начальника отдела контроля органов власти;

Иванов И.П. – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти;

Ячменева О.И. – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

при участии:

Иванова Андрея Викторовича – начальника юридического отдела администрации Суровикинского муниципального района Волгоградской области, доверенность №6 от 20.07.2009 г.;

рассмотрев дело №09-01-15-03/348-ВО, возбужденное по признакам нарушения Администрацией Суровикинского муниципального района Волгоградской области (404415, Волгоградская область, г. Суровикино, ул. Ленина, 64) ч.1 ст.15

Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

21 сентября 2009 года Приказом №230 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области возбуждено дело по признакам нарушения Администрацией Суровикинского муниципального района Волгоградской области (404415, Волгоградская область, г. Суровикино, ул. Ленина, 64) ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

Данные признаки содержатся в действиях Администрации Суровикинского муниципального района Волгоградской области, выразившиеся в принятии Постановления администрации Суровикинского муниципального района Волгоградской области от 23 октября 2006 года №677 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Суровикинском муниципальном районе Волгоградской области» (далее по тексту – Правила), пп. «г», «е», «ж», «к» п.2.3, п.2.9, п.2.10, п.3.1, п.3.2, п.3.5, п.3.7, п.4.4, п.5.1, п.5.5, п.6.2, п.6.4, п.6.7, которого, по мнению УФАС по Волгоградской области, приводят либо могут привести к недопущению, ограничению конкуренции.

Представителем Администрации Суровикинского муниципального района Волгоградской области на заседании комиссии представлено Постановление от

28 сентября 2009 года №856 «О внесении изменений в постановление администрации Суrowsикинского муниципального района Волгоградской области от 23 октября 2006 года №677 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Суrowsикинском муниципальном районе Волгоградской области».

Исследовав имеющиеся в деле материалы, выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам:

В соответствии с п. 6 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района относится, в том числе создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района.

Согласно п.1.3.3. Правил, организатором транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Суrowsикинском муниципальном районе является администрация Суrowsикинского муниципального района.

В соответствии с ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействий).

1. Требование к перевозчику, предусмотренное пп. «г» п.2.3. Правил, об обязательном приложении к заявлению перевозчика копии лицензии на право осуществления деятельности по перевозке пассажиров с приложением копий лицензионных карточек на автобусы в количестве согласно проекту расписания движения, исходя из смысла п. 2.6 Правил, в части проверки соответствия подвижного состава виду перевозок (в случае несоответствия может служить причиной отказа), наделяет орган местного самоуправления как Организатора правом контроля за соблюдением лицензионных требований, которое входит в полномочия федерального органа власти.

В соответствии с п. 11 Постановления Правительства РФ от 30.10.2006 №637 «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек» одновременно с документом, подтверждающим наличие лицензии, на каждое транспортное средство, предполагаемое к использованию для перевозок пассажиров, лицензирующий орган выдает лицензиату лицензионную карточку, в которой указываются номер и дата выдачи лицензии, срок ее действия, марка, модель и государственный регистрационный знак транспортного средства, лицензиат и лицензируемый вид деятельности.

Пункт 12 указанного Постановления предусматривает, что в случае изменения состава транспортных средств, используемых для перевозок пассажиров, лицензиат в 15-дневный срок обязан направить или представить в лицензирующий орган заявление о выдаче дополнительных выписок из документа, подтверждающего наличие лицензии (лицензионных карточек). В этом случае выписки из документа, подтверждающего наличие лицензии (лицензионные карточки), выдаются в течение 10 дней с даты подачи заявления.

Лицензионная карточка подтверждает то, что деятельность по перевозке пассажиров на конкретном транспортном средстве осуществляется при наличии

специального разрешения, то есть лицензии.

В соответствии с пунктом 6.7 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 №398, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности, в том числе лицензировании установленных видов деятельности, имеет право, в том числе применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений.

Следовательно, требование представления Организатору копий лицензионных карточек на транспортные средства в количестве, указанном в проекте расписания движения, с последующей оценкой соответствия подвижного состава виду перевозок не основано на законных полномочиях органа местного самоуправления.

Указанное требование Правил наделяет орган местного самоуправления полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к ограничению конкуренции, что запрещено ч. 2 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

2. Подпункт «е» п.2.3. Правил предусматривает необходимость предоставления перевозчиком Организатору транспортного обслуживания схемы расположения конечных автобусных остановок, площадок для разворота и отстоя автобусов, согласованных с органами исполнительной власти местного самоуправления, органами Государственной инспекции безопасности дорожного движения, дорожными организациями, главным архитектором Суровикинского муниципального района (в случае отсутствия в населенном пункте автовокзала или автостанции).

В свою очередь п. 6.4. Правил устанавливает, что при транспортном обслуживании пассажиров на междугородном сообщении перевозчики должны обеспечить отправление автобусов в городах с автовокзалов или автостанций, а в других населенных пунктах с автостанций, автопавильонов, а также с мест, специально отведенных для этих целей организатором в установленном порядке и соответствующим образом оборудованных.

Согласно пп. «е» п.2.3. Правил, перевозчик представляет схему площадок для разворота и отстоя автобусов в начальном и конечном пунктах, согласованную с поименованными органами, только в случае отсутствия в населенных пунктах автовокзалов или автостанций. При наличии в населенном пункте автовокзалов или автостанций перевозчик обязан в качестве площадки для разворота и отстоя автобусов использовать территорию автовокзала или автостанции.

Выбор между необходимостью обустройства таких площадок либо обеспечением разворота и отстоя автобусов на автовокзалах или автостанциях в соответствии с п.20 Приказа Минтранса РСФСР № 200 от 31.12.1981 г. «Об утверждении Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте» (далее по тексту – Приказ №200) зависит от величины пассажиропотока и дорожных условий. Данной нормой не исключается организация площадок для разворота и отстоя автобусов вне территории автостанций или автовокзалов при их наличии в населенных пунктах.

Таким образом, требование пп. «е» п.2.3. Правил, противоречит п.20 Приказа №200 и понуждает перевозчиков заключать договор на услуги автовокзалов и автостанций с их владельцами.

Организацию деятельности автовокзала осуществляет ГУП «Волгоградская

областная автоколонна №1729 «Суровикинская» в помещениях здания, находящегося в муниципальной собственности.

Администрация Суровикинского муниципального района, как Организатор транспортного обслуживания населения, требуя организовать автобусный маршрут с соблюдением перевозчиками (заказчиками услуг автовокзалов) пп. «е» п.2.3. и п.6.4 Правил, создает преференции для ГУП «Волгоградская областная автоколонна №1729 «Суровикинская» и при этом ограничивает возможность перевозчика организовать маршрут с использованием площадок для разворота и отстоя автобусов, созданных самостоятельно либо иным перевозчиком. Также требования пп. «е» п.2.3., п.6.4. Правил создают возможность для ГУП «Волгоградская областная автоколонна №1729 «Суровикинская» в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара, в том числе навязывать невыгодные условия договора по оказанию услуг автовокзала. Данные обстоятельства указывают на признаки ограничения конкуренции, определенные п. 17 ст.4 Закона о защите конкуренции.

Пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством РФ требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, следовательно, требования, предусмотренные пп. «е» п.2.3. и п.6.4. Правил противоречат указанной норме закона.

3. Согласно пп. «ж» п.2.3. Правил, при организации нового маршрута или внесении изменения в схему движения и в сводное маршрутное расписание движения автобусов на действующем маршруте перевозчик представляет Организатору проект маршрутного расписания, согласованный с владельцами автовокзалов (автостанций), расположенных по маршруту следования.

Таким образом, автовокзал или автостанция, при их наличии в населенном пункте, являются единственно возможным пунктом отправления или прибытия автобуса.

В виду того, что ГУП «Волгоградская областная автоколонна №1729 «Суровикинская» осуществляет организацию деятельности автовокзала, перевозчик имеет возможность заключить договор только с вышеуказанным хозяйствующим субъектом. Следовательно, пп. «ж» п.2.3. Правил обязывает перевозчика заключить гражданско-правовой договор только с ГУП «Волгоградская областная автоколонна №1729 «Суровикинская», а ГУП «Волгоградская областная автоколонна №1729 «Суровикинская» может заключить такой договор с любым перевозчиком, что ставит хозяйствующие субъекты в неравное положение.

Статьей 1 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

В силу ст. 421 ГК РФ понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Гражданским Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством. Таким образом, только Гражданский Кодекс или закон может предусматривать основания для понуждения к заключению гражданско-правового договора. Данное требование Правил также приводит или может привести к ограничению и недопущению конкуренции, так как ставит перевозчиков в зависимость от воли лица - владельца автовокзала (автостанции), который, в свою очередь, может

оказывать влияние на общие условия обращения товара на рынке по предоставлению услуг пассажирских перевозок автомобильным транспортом. Таким образом, требование пп. «ж» п.2.3. Правил противоречит ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

4. В соответствии с пп. «к» п. 2.3. Правил, при организации нового маршрута или внесении изменения в схему движения и в сводное маршрутное расписание движения автобусов на действующем маршруте перевозчик представляет Организатору сведения о составе и квалификации водителей в установленной организатором форме (для междугородних маршрутов).

Положение данного пункта выходит за рамки полномочий Администрации Суровикинского муниципального района.

В соответствии с пп. «е» п. 4 Постановления Правительства РФ от 30.10.2006 №637 «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек» установлено одно из требований для получения лицензии, а именно наличие у лицензиата (соискателя лицензии) водителей, имеющих необходимые квалификацию и стаж работы и прошедших медицинское освидетельствование. Соответственно, проверку соответствия лицензионным требованиям и условиям при осуществлении перевозок пассажиров выполняет лицензирующий орган, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта. Требование Администрации Суровикинского муниципального района представления информации о водителях от перевозчика при открытии маршрута является незаконным, поскольку проверку данной информации осуществляет федеральный орган.

Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) предусматривает, что государственная функция по осуществлению лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта через территориальные органы - управления государственного автодорожного надзора.

Следовательно, требование представления Организатору сведений о составе и квалификации водителей в установленной организатором форме (для междугородних маршрутов) наделяет Администрацию Суровикинского муниципального района правом контроля за соблюдением лицензионных требований, который входит в полномочия федерального органа власти.

Таким образом, осуществление Администрацией Суровикинского муниципального района функций федерального органа недопустимо и нарушает ч. 2 ст. 15 Закона о защите конкуренции, так как ведет к ограничению конкуренции.

5. Пунктом 2.9. Правил устанавливается обязанность перевозчика на основании решения об организации нового или о внесении изменений в организацию действующего автобусного маршрута составить и представить на утверждение организатору паспорт маршрута в двух экземплярах и сводное маршрутное расписание движения автобусов. Пункт 3.2 Правил также обязывает перевозчиков составлять сводное маршрутное расписание.

Обязанность по разработке графиков (расписания) движения автобусов, а также по составлению и утверждению паспорта и схемы маршрута с указанием опасных участков на маршрут регулярных автобусных перевозок, предусмотрена для

владельцев автобусов в силу п. 5.2.1., 5.2.2. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Министра транспорта РФ от 08.01.1997 №2 (далее по тексту – Приказ №2). Требования к разработке графиков установлены в п.5.7.3. Положения об обеспечении безопасности дорожного движения в предприятиях, учреждениях, организациях, осуществляющих перевозки пассажиров и грузов, утвержденного Приказом Министра транспорта РФ от 09.03.1995 №27, согласно которого, графики (расписания) движения должны разрабатываться в соответствии с установленными правилами на основе нормирования скоростей перед открытием маршрутов регулярных перевозок, а также на действующих маршрутах. Из буквального смысла п. 52 Приказа №200 следует, что автотранспортные предприятия и организации обязаны составлять (сводить в табличную форму) сводные расписания по видам сообщений, а не отдельному маршруту. Таким образом, действующим федеральным законодательством не предусмотрена обязанность предпринимателей, осуществляющих перевозки пассажиров по регулярным маршрутам, составлять сводное расписание движения автобусов для конкретного маршрута. Следовательно, требования п. 2.9. и п.3.2. Правил, обязывающие перевозчиков составлять сводное маршрутное расписание, являются административным барьером, препятствующим ведению предпринимательской деятельности на законных основаниях.

Так как несоблюдение требований п. 2.9. и п.3.2. Правил препятствуют осуществлению перевозок пассажиров в пригородном и межмуниципальном сообщениях, то это противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, который запрещает органам местного самоуправления необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством РФ требований.

6. В соответствии с требованием пункта 2.10. Правил, не допускается утверждение паспорта маршрута без расписания движения автобусов.

В соответствии с п.18 Приказа №200, в случае, когда признано целесообразным открыть автобусный маршрут, службой эксплуатации в порядке, определенном Инструкцией по заполнению паспорта автобусного маршрута, составляется паспорт маршрута по установленной форме, разрабатывается расписание движения автобусов, которое утверждается в установленном порядке.

В паспорт включаются сведения, характеризующие маршрут: наличие линейных сооружений, остановочных пунктов, расстояния между ними, стоимость проезда, состояние дороги и др.

Согласно п. 1.3.15. Правил, паспорт автобусного маршрута – документ, установленной формы, характеризующий: схему движения автобусов на маршруте, наличие и расположение объектов дорожных коммуникаций, общую протяженность маршрута и расстояние между остановочными пунктами, состояние уличной и дорожной сети, стоимость проезда и другое.

В соответствии с п.51 Приказа №200, расписание является основой организации движения автобусов на маршрутах и обязательно для выполнения всеми линейными работниками пассажирского автотранспорта. Им определяется количество рейсов, время движения автобусов между остановочными пунктами. Таким образом, паспорт маршрута характеризует схему движения, а расписание - время движения и количество выполняемых рейсов. Пункт 2.10 Правил ставит в зависимость независимые друг от друга паспорт маршрута и расписание. Согласно Приказам № 2 и № 200 каждый из этих документов отдельно

согласовывается и утверждается. Ни одним действующим федеральным нормативным документом утверждение паспорта маршрута не ставится в зависимость от расписания и наоборот.

Таким образом, установление недопустимости утверждения паспорта маршрута без расписания движения автобусов является необоснованным препятствованием осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, что запрещено п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

7. Пункт 3.1. Правил устанавливает дополнительное, не предусмотренное федеральным законодательством требование к перевозчику, согласно которому количество автобусов на маршруте должно соответствовать имеющемуся пассажиропотоку и пропускной способности улично-дорожной сети и дорожных коммуникаций.

В соответствии с п.5 Приказа №200, организация пассажирских перевозок включает в себя в частности систематическое изучение пассажиропотоков. Согласно п.35 вышеуказанного Приказа №200, предприятия и организации, имеющие право открытия автобусных маршрутов, ежегодно составляют и утверждают планы обследования пассажиропотоков, в которых определяют сроки его проведения.

Таким образом, Администрация Суровикинского муниципального района, являясь организатором пассажирских перевозок, перекладывает свою обязанность по изучению пассажиропотоков на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность по перевозке пассажиров. Следовательно, Организатор налагает на предпринимателей дополнительное требование для организации пассажирских перевозок, чем препятствует осуществлению их деятельности. Количество предусматриваемых для работы по маршруту автобусов должно определяться перевозчиком самостоятельно. Предприниматель, усматривающий выгодное изменение расписания движения транспорта в зависимости от спроса потребителей и действий конкурентов, ограничен в законном праве осуществлять предпринимательскую деятельность самостоятельно и направлять ее на систематическое получение прибыли от пользования имуществом и оказания услуг по перевозке пассажиров.

Таким образом, требование, установленное п.3.1. Правил, ограничивает права хозяйствующих субъектов в отношении свободного перемещения товаров на территории РФ и необоснованно препятствует осуществлению предпринимательской деятельности, что запрещено п.2 и п.3 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

8. Пунктом 3.5. Правил установлено, что расписания движения составляются перевозчиком на основании данных нормирования скоростей движения автобусов и материалов обследования пассажиропотоков на маршрутах.

Независимо от разнотипности подвижного состава на пригородном маршруте норма времени на рейс устанавливается единая, определяемая по подвижному составу с более низкими динамическими качествами.

При утверждении сводного маршрутного расписания Организатор должен обеспечить контроль за скоординированным и равномерным движением автобусов на маршруте, обеспечивая равные условия работы на маршруте для всех перевозчиков, а также за соответствием расписания требованиям безопасности дорожного движения.

Согласно требованиям ГОСТа Р 51825-2001 «Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования» исполнитель обеспечивает осуществление перевозки в соответствии с установленным расписанием, другими требованиями по времени и скорости движения автотранспортных средств,

предусмотренных договором перевозки.

При этом перевозка пассажиров должна осуществляться при соблюдении следующих условий, в том числе: назначение и вид исполнения автотранспортных средств должны соответствовать виду перевозок с учетом дорожных и погодноклиматических условий; количество перевозимых пассажиров не должно превышать норм вместимости; путь следования автотранспортного средства (маршрут) и параметры его движения (расписание, скорость, места остановок и т.п.) должны соответствовать условиям договора перевозки, установленным в технических документах с обязательным соблюдением Правил дорожного движения.

Таким образом, данной нормой, во-первых, установлено дополнительное, не предусмотренное федеральным законодательством требование к составлению расписания движения транспорта на маршруте в части подготовки материалов обследования пассажиропотоков на маршрутах регулярного сообщения. То есть перевозчики, усматривающие выгодное изменение расписания движения транспорта в зависимости от спроса потребителей и действий конкурентов, ограничены в законном праве осуществлять предпринимательскую деятельность самостоятельно и оказывать услуги по перевозке пассажиров. Указанные нормы Правил создают препятствия для доступа перевозчиков на рынок посредством открытия новых маршрутов и расширения действующих.

Во-вторых, требование пункта 3.5., предусматривающего, что норма времени на рейс устанавливается единая, определяемая по подвижному составу с более низкими динамическими качествами независимо от разновидности подвижного состава на пригородном маршруте, противоречит целям Закона о защите конкуренции, а именно: обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в РФ, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (ч.2 ст.1 Закона о защите конкуренции).

Нормы п.3.5. Правил создают препятствия перевозчикам для входа на рынок услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, приводят к ограничению прав хозяйствующих субъектов на продажу товаров (услуг) и необоснованно препятствует осуществлению предпринимательской деятельности, что противоречит целям антимонопольного законодательства и запрещено п.2 и п.3 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

9. Пункт 3.7. Правил предусматривает обязанность перевозчиков работать на маршруте по единому сводному маршрутному расписанию. В случае обслуживания автобусного маршрута несколькими перевозчиками в сводном расписании перевозчики указывают порядковые номера автобусов и наименование каждого перевозчика, имеющего оформленный в соответствии с настоящими Правилами паспорт маршрута. В случае если перевозчики не достигли договоренности по составлению сводного маршрутного расписания, то данное расписание составляет Организатор.

Согласно п. 3.10. Правил, изменение сводного маршрутного расписания движения может производиться не чаще одного раза в месяц. Перевозчик, по инициативе которого производится изменение расписания движения автобусов, обязан довести вновь утвержденное расписание до всех перевозчиков, обслуживающих данный маршрут.

Пунктом 15 ст. 2 Федерального закона от 18.11.2007 №259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее по тексту – Устав автомобильного транспорта) определено, что под расписанием понимается график, устанавливающий время или интервалы

прибытия транспортных средств в остановочный пункт либо отправления транспортных средств от остановочного пункта.

Согласно требованиям ГОСТа Р 51825-2001 «Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования», организации и индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги пассажирского автомобильного транспорта, обеспечивают осуществление перевозки в соответствии с установленным расписанием, другими требованиями по времени и скорости движения автотранспортных средств, предусмотренных договором перевозки. В соответствии с указанным ГОСТом расписание движения транспортных средств является техническим документом, определяющим параметры и последовательность осуществления технологического процесса оказания услуги пассажирского автомобильного транспорта.

Обязанность по разработке графиков (расписания) движения автобусов, а также по утверждению и составлению маршрута регулярных автобусных перевозок, паспорта и схемы маршрута с указанием опасных участков лежит на владельцах автобусов в силу п. 5.2.1., 5.2.2. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Министра транспорта Российской Федерации от 08.01.1997 №2.

Из анализа действующего федерального законодательства, обязанность предпринимателя, осуществляющего перевозки пассажиров по регулярным маршрутам, составлять сводное расписание движения автобусов на конкретном маршруте, не предусмотрена.

Количество рейсов по расписанию и наполняемость автобусов пассажирами зависят от времени отправления и времени нахождения автобуса в пути и являются показателями, определяющими доход перевозчика от предпринимательской деятельности. Данные показатели являются общими условиями обращения товара на рынке услуг по перевозке пассажиров автобусами. Соперничество перевозчиков за влияние на указанные условия обращения товара является конкуренцией в понимании п.7 ст.4 Закона о защите конкуренции.

В силу этого перевозчики, усматривающие выгодное для себя время отправления автобуса в зависимости от спроса потребителей и действий конкурентов, вследствие утверждения Администрацией Суровикинского муниципального района иного расписания, нежели предложенного ими, ограничены в законном праве осуществлять предпринимательскую деятельность самостоятельно и оказывать услуги по перевозке пассажиров на выгодных для себя условиях.

Действующими Уставом автомобильного транспорта и Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 №12, принятыми во исполнение Устава автомобильного транспорта, согласование перевозчиками расписания движения автобусов на маршрутах с органами исполнительной власти не предусмотрено.

Таким образом, требования к перевозчикам по разработке, составлению и согласованию единого сводного расписания на маршруте регулярных перевозок не основаны на требованиях федерального законодательства.

Совершение Организатором действий по составлению сводного маршрутного расписания означает незаконное вмешательство в осуществление предпринимательской деятельности, в результате которого, а не в результате конкуренции, происходит раздел рынка по объему продаж и по составу продавцов.

Так как требованиями пункта 3.7. Правил, в случае отсутствия антиконкурентной

договоренности между перевозчиками, устраняется конкуренция в административном порядке, то он в этой части противоречит ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая запрещает органам местного самоуправления совершать действия, устраняющие конкуренцию.

Требования к перевозчику в части осуществления движения автобусов на маршруте согласно сводному расписанию, утвержденному административным органом, является требованием к хозяйствующим субъектам, не установленным законодательством РФ, что необоснованно препятствуют осуществлению предпринимательской деятельности на данном автобусном маршруте и противоречат п.2 ч.1 ст.15 Федерального Закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ.

Действия Администрации Суровикинского муниципального района, в соответствии с пунктом 3.7. Правил, понуждающие перевозчиков составлять и осуществлять перевозки по единому сводному расписанию движения автобусов, согласованному со всеми перевозчиками – конкурентами на конкретном маршруте, при отсутствии возможности у каждого из перевозчиков изменить расписание без согласия других перевозчиков или административного органа, направлены на координацию экономической деятельности перевозчиков, результатом которой, является раздел рынка по объему продаж и по составу продавцов, что запрещено п.3 ст.16 Федерального закона «О защите конкуренции». 10. Пункт 4.4. Правил устанавливает, что тип автобусов, используемых на регулярных автобусных маршрутах, должен соответствовать виду перевозок и интенсивности пассажиропотока.

Исходя из положений п.2.6. (в части проверки соответствия подвижного состава виду перевозок) и п. 4.4. Правил, Администрация Суровикинского муниципального района вправе решать вопрос о соответствии типа автобуса виду перевозок и интенсивности пассажиропотока.

В соответствии с требованиями ГОСТа Р 51825-2001 перевозка пассажиров должна осуществляться при соблюдении следующих условий: назначение и вид исполнения транспортного средства должны соответствовать виду перевозок с учетом дорожных и погодно-климатических условий с обязательным соблюдением Правил дорожного движения.

Таким образом, указанный пункт Правил вводит дополнительный критерий – «исследование пассажиропотока», который не предусмотрен требованиями ГОСТа, а также иными нормативными актами, и наделяет Организатора правом контроля за соблюдением лицензионных требований, которое входит в полномочия федерального органа власти.

Предоставление указанного полномочия Администрации Суровикинского муниципального района приводит или может привести к ограничению конкуренции на рынке пассажирских перевозок автомобильным транспортом, что является нарушением ч. 2 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

11. Согласно п. 5.5. Правил, перевозчики обязаны обеспечить наличие у водителя автобуса, осуществляющего перевозки на маршрутах общего пользования, помимо предусмотренных Правилами дорожного движения, в частности следующих документов:

- заверенной перевозчиком копии документа по форме, установленной организатором, удостоверяющего право работы на маршруте;
- листа учета выполненных рейсов (листа регулярности).

В силу п. 1 ст. 20 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории РФ деятельность, связанную с

эксплуатацией транспортных средств, обязаны организовывать работу водителей в соответствии с требованиями, обеспечивающими безопасность дорожного движения.

Документы, которые водитель транспортного средства обязан иметь при себе и по требованию сотрудников милиции передавать для проверки, перечислены в пункте 2.1.1. Правил дорожного движения РФ. В случаях, прямо предусмотренных действующим законодательством, иметь и передавать для проверки работникам Федеральной службы по надзору в сфере транспорта лицензионную карточку, путевой лист и товарно-транспортные документы.

Кроме того, в соответствии с п. 2.3.6. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 №2, владельцы автобусов обязаны обеспечить водителей необходимыми путевыми и иными документами, предусмотренными действующими нормативными правовыми актами. Также согласно п. 5.2.3. указанного Положения владелец автобуса, выполняющего регулярные автобусные перевозки, обязан обеспечить водителя графиком движения на маршруте и схемой маршрута с указанием опасных участков (в случае рейсов большой протяженности).

Таким образом, п.5.5. Правил в совокупности со ст.11.6. Кодекса Волгоградской области об административной ответственности от 11.06.2008 №1693-ОД, предусматривающей ответственность за осуществление перевозки пассажиров автомобильным транспортом по автобусным маршрутам без оформления документов, предусмотренных правилами организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом, предусматривает обязанность перевозчика обеспечивать водителей дополнительно следующими документами:

- заверенной перевозчиком копии документа по форме, установленной организатором, удостоверяющего право работы на маршруте;
- листа учета выполненных рейсов (листа регулярности).

Из системного анализа Правил в его взаимосвязи с положениями федерального законодательства не усматривается смысл, назначение и форма документов, дополнительно поименованных в п.5.5. Правил, а также их причинно-следственная связь с требованиями обеспечения безопасности дорожного движения. Кроме того, Правилами не урегулированы отношения в области организации и осуществления контроля за наличием у водителя документов, поименованных Правилами.

Таким образом, требования п.5.5. Правил из-за правовой неопределенности нормы и возможности неограниченного усмотрения в процессе её правоприменения могут повлечь необоснованное препятствование осуществлению предпринимательской деятельности частных перевозчиков.

Так как неисполнение требований п.5.5. Правил лишает перевозчика права осуществлять предпринимательскую и иную экономическую деятельность, не запрещенную законом, то данный пункт противоречит п.1 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая запрещает органам местного самоуправления вводить ограничения в отношении осуществления отдельных видов деятельности.

12. Пункт 6.2. Правил предусматривает, что пользование дорожными коммуникациями, расположенными на маршруте регулярных перевозок, осуществляется на основе договора, заключенного между их владельцем и перевозчиком.

Исходя из п.1.3.12. Правил под дорожными коммуникациями (объектами транспортной инфраструктуры) понимается система специально оборудованных объектов улично-дорожной сети, предназначенных для обеспечения движения

маршрутных транспортных средств и обслуживания пассажиров на маршрутах общего пользования (автовокзалы, автостанции, автопавильоны, билетные кассы, автобусные остановки, площадки для разворота и отстоя автобусов, системы диспетчерского регулирования, связи и информации).

В соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее по тексту - Закон об автомобильных дорогах) к объектам транспортной инфраструктуры отнесена автомобильная дорога (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы, а также дорожные сооружения, являющиеся технологической частью дороги).

Под пользователями автомобильных дорог понимаются физические и юридические лица, использующие автомобильные дороги в качестве участников дорожного движения (ч. 1 ст. 27 Закона об автомобильных дорогах).

В силу п. 1 ст. 28 Закона об автомобильных дорогах пользователи автомобильными дорогами имеют право свободно и бесплатно осуществлять проезд транспортных средств, перевозки пассажиров, грузов по автомобильным дорогам общего пользования в пределах РФ, за исключением случаев использования платных автомобильных дорог и случаев временных ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам в соответствии с указанным Федеральным законом. Также о праве участников дорожного движения свободно и беспрепятственно передвигаться по дорогам в соответствии и на основании установленных правил говорится и в п. 3 ст. 24 Закона о безопасности дорожного движения.

Под владельцами автомобильных дорог понимаются исполнительные органы государственной власти, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), физические или юридические лица, владеющие автомобильными дорогами на вещном праве в соответствии с законодательством РФ (ст. 3 Закона об автомобильных дорогах). Применительно к перевозкам, организация которых регулируется Правилами, объектом пользования могут быть автомобильные дороги федерального значения, регионального или межмуниципального значения, местного значения, правом собственности (вещным правом) на которые обладает соответствующее публично-правовое образование. Владелец же автомобильной дороги является либо государственное или муниципальное унитарное предприятие, за которым автомобильная дорога закреплена на праве хозяйственного ведения имуществом, либо казенное предприятие, государственное или муниципальное (бюджетное или автономное) учреждение, за которым автомобильная дорога закреплена на праве оперативного управления имуществом. Владельцами объектов транспортной инфраструктуры могут быть, в том числе физические и юридические лица.

В соответствии с п. 1 ст. 421 ГК РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена названным Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

Таким образом, п. 6.2. Правил, предусматривающий в качестве условия пользования дорожными коммуникациями, расположенными на маршруте регулярных перевозок, заключение договора с их владельцем, устанавливает изъятие из общего права свободного и беспрепятственного пользования объектами транспортной инфраструктуры. Так как данная норма не может быть установлена нормативным актом органа местного самоуправления, то она незаконна. Кроме того, данной нормой органа местного самоуправления не

соблюдена гарантия государственной защиты свободы в заключении договора, предусмотренная ст. 421 ГК РФ.

Так как несоблюдение пункта 6.2. Правил препятствует осуществлению деятельности по перевозке пассажиров в пригородном либо межмуниципальном сообщении, в том числе при открытии маршрутов в установленном порядке, то он в этой части противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая запрещает органам местного самоуправления необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам.

13. Пункт 6.7. Правил устанавливает, что использование автобусных остановок маршрутов общего пользования при организации специальных, туристско-экскурсионных и заказных автобусных маршрутов не допускается.

В соответствии с п. 1.3.9. Правил специальный, туристско-экскурсионный, заказной автобусный маршрут это установленный в процессе организации перевозок путь следования автобусов с определением параметров транспортной услуги по местам остановок и времени отправления сторонами договора перевозки. Перевозки пассажиров и багажа подразделяются на регулярные перевозки, перевозки по заказам и перевозки легковыми такси (статья 5 Устава автомобильного транспорта). Из смысла пункта 5.12. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 №2, следует, что туристско-экскурсионные, специальные и разовые перевозки, осуществляемые на основании оформленных заказов, относятся к перевозкам по заказу.

Следовательно, из содержания п.6.7 Правил усматривается запрет использовать места остановки транспортных средств по маршруту общего пользования, оборудованных для посадки, высадки пассажиров и ожидания транспортных средств, при организации перевозок по заказу.

Статья 27 Устава автомобильного транспорта устанавливает, что перевозка пассажиров и багажа по заказу осуществляется на основании договора фрахтования, заключенного в письменной форме. При этом согласно ст.28 вышеназванного Устава маршрут перевозки пассажиров и багажа по заказу определяется договором фрахтования, если иное не установлено законом. Согласно п.5. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного Приказом №2, туристско-экскурсионные и иные регулярные перевозки организуются в соответствии с пунктами 5.2 - 5.8 указанного Положения, то есть организуются в том же порядке, что и регулярные перевозки. Статьей 24 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» установлено, что участники дорожного движения имеют право свободно и беспрепятственно передвигаться по дорогам в соответствии и на основании установленных правил.

Стандартные требования к услугам пассажирского автомобильного транспорта, в том числе включенным в туристический продукт, установлены ГОСТ Р 51825-2001 «Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования», введенным в действие с 1 июля 2002 года Постановлением Госстандарта РФ от 14.11.2001 №461-ст. Согласно п.4.3.3.2 вышеназванного ГОСТа посадку (высадку) пассажиров и погрузку (выгрузку) багажа следует производить в неподвижно стоящее автотранспортное средство в соответствии с правилами посадки - высадки на оборудованных или необорудованных остановочных пунктах (в зависимости от технологии перевозки) при соблюдении правил дорожного движения.

Следовательно, установленный в пункте 6.7. Правил, запрет на использование остановочных пунктов по маршруту общего пользования при организации

специальных, туристско-экскурсионных и заказных автобусных маршрутов не основан на положениях федерального законодательства и ограничивает право перевозчиков (фрахтовщикам), намеривающихся осуществлять либо осуществляющих перевозки по заказу (отдельному виду перевозок), а также их заказчикам (фрахтователям), пользоваться объектами транспортной инфраструктуры при участии в дорожном движении.

Так как п.6.7. Правил введено ограничение в отношении оказания услуг перевозок по заказу в пригородном либо межмуниципальном сообщении, то он в этой части противоречит п.1 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая запрещает органам местного самоуправления вводить ограничения в отношении осуществления отдельных видов деятельности.

Таким образом, пунктами Правил, а именно пп. «г», «е», «ж», «к» п.2.3, п.2.9, п.2.10, п.3.1, п.3.2, п.3.5, п.3.7, п.4.4, п.5.1, п.5.5, п.6.2, п.6.4, п.6.7 установлены требования к услугам по перевозке пассажиров и к хозяйствующим субъектам (перевозчикам) не предусмотренные законодательством РФ, что противоречит п. 2 ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Исходя из смысла антимонопольного законодательства, акты органов местного самоуправления не должны вступать в противоречие с федеральным законодательством, ущемлять права и интересы участников гражданского оборота, поэтому Постановление администрации Суровикинского муниципального района Волгоградской области от 23 октября 2006 года №677 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Суровикинском муниципальном районе Волгоградской области» не может противоречить актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласившись с обнаруженными УФАС по Волгоградской области признаками нарушения антимонопольного законодательства администрацией Суровикинского муниципального района Волгоградской области принято Постановление от 28 сентября 2009 года №856 «О внесении изменений в постановление администрации Суровикинского муниципального района Волгоградской области от 23 октября 2006 года №677 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Суровикинском муниципальном районе Волгоградской области», в соответствии с которым вышеуказанные пункты Правил исключены.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

Р Е Ш И Л А:

1. Признать факт нарушения Администрацией Суровикинского муниципального района Волгоградской области ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившимся в принятии Постановления администрации Суровикинского муниципального района Волгоградской области от 23 октября 2006 года №677 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Суровикинском муниципальном районе Волгоградской области» (далее по тексту – Правила), пп. «г», «е», «ж», «к» п.2.3, п.2.9, п.2.10, п.3.1, п.3.2, п.3.5, п.3.7, п.4.4, п.5.1, п.5.5,

п.6.2, п.6.4, п.6.7 которого, приводят к ограничению конкуренции.

2. Прекратить рассмотрение дела №09-01-15-03/348-ВО в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства Администрацией Суровикинского муниципального района Волгоградской области.

3. Администрации Суровикинского муниципального района Волгоградской области предписание по делу №09-01-15-03/348-ВО не выдавать.