РЕШЕНИЕ
по делу №10-01-15-03/285
о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 19 августа 2010 г. г. Волгоград
В полном объеме решение изготовлено 30 августа 2010 г.

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;
Рудаков А.С. – специалист 1-го разряда отдела контроля органов власти,
рассмотрев дело №10-01-15-03/285, по признакам нарушения Главой Жирновского муниципального района Волгоградской области (403791, Волгоградская область, г. Жирновск, ул. З. Космодемьянской, 1) ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),
УСТАНОВИЛА:
05 июля 2010 года в связи с обнаружением Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области признаков нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции Приказом №206 возбуждено дело в отношении Главы Жирновского муниципального района Волгоградской области.
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.
Глава Жирновского муниципального района Волгоградской области действует на основании Устава Жирновского муниципального района Волгоградской области, принятого Постановлением Жирновской районной Думы Волгоградской области от 22.06.2005 №37/150-Д (далее по тексту – Устав).
Согласно п.6 ч.1 ст.6 данного Устава к вопросам местного значения муниципального района относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района.
По вопросам местного значения, согласно ст.7 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются нормативные акты.
Согласно п.3 ст.21 Устава Глава Жирновского муниципального района в пределах своих полномочий издает правовые акты.
Постановлением Главы Жирновского муниципального района Волгоградской области от 23.04.2009 №457 утверждены Правила организации транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования между поселениями в границах Жирновского муниципального района (далее по тексту – Правила).
Так как организация транспортного обслуживания населения относится к предмету ведения органов местного самоуправления, то соответственно Главой

Жирновского муниципального района Волгоградской области правомочно принято Постановление Главы Жирновского муниципального района Волгоградской области от 23.04.2009 №457 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования между поселениями в границах Жирновского муниципального района».
Организатором транспортного обслуживания населения в соответствии с п.1.3.3 Правил является администрация Жирновского муниципального района.
Проверив положения Правил на соответствие антимонопольному законодательству, Комиссия пришла к следующим выводам:
1. Абзац 7 п.2.3 Правил предусматривает, что при организации нового автобусного маршрута или внесении изменения в схему движения действующего маршрута перевозчик представляет организатору проект маршрутного расписания, согласованный с владельцами автостанции, расположенной по маршруту следования.
Таким образом, автостанции, расположенные по маршруту следования, являются единственно возможными пунктами прибытия и отправления автобуса.
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.
Данное требование Правил приводит или может привести к ограничению конкуренции, так как ставит перевозчиков в зависимость от воли лица - владельца автостанции, который, в свою очередь, может оказывать влияние на общие условия обращения товара на рынке по предоставлению услуг пассажирских перевозок автомобильным транспортом.
Таким образом, абз.7 п.2.3 Правил, устанавливает не предусмотренное законодательством РФ требование, что противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.
2. Абзац 9 п.2.3 Правил предусматривает, что при организации нового автобусного маршрута или внесении изменения в схему движения действующего маршрута перевозчик представляет организатору сведения о составе и квалификации водителей.
Согласно пп. «е» п. 4 Положения о лицензировании перевозок 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), утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.10.2006 №637, 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 через территориальные органы - управления государственного автодорожного надзора.
Следовательно, требование Администрации Жирновского муниципального района к перевозчику представить сведения о водителях при открытии маршрута является незаконным, поскольку проверка лицензионных требований относится к

полномочиям федерального органа.
Таким образом, абз.9 п.2.3 Правил, устанавливает не предусмотренное законодательством РФ требование, что противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.
3. Пунктом 5.5 Правил предусмотрено наличие у водителя автобуса, осуществляющего перевозки на маршрутах регулярных перевозок, помимо предусмотренных Правилами дорожного движения, заверенной перевозчиком копии паспорта автобусного маршрута, удостоверяющего право работы на маршруте, рабочего маршрутного расписания (графика) движения, листа учета выполненных рейсов (листа регулярности), схемы опасных участков маршрута, билетно-учетной документации.
В силу п.1 ст.20 Федерального закона от 10.12.1995 №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации 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 п.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).
Из системного анализа Правил в его взаимосвязи с положениями федерального законодательства не усматривается смысл документов, дополнительно поименованных в п.5.5. Правил.
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 перевозчиков.
Соответственно п.5.5 Правил необоснованно устанавливает не предусмотренные законодательством РФ требования к перевозчикам и оказываемым ими услугам, что запрещается п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.
4. Пунктом 6.2 Правил предусмотрено пользование дорожными коммуникациями, расположенными на маршруте регулярных перевозок, осуществляется на основе договора, заключенного между их владельцем и перевозчиком.
Исходя из п.1.3.9 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 (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).
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. 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.
Следовательно, пункт 6.2. Правил противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая запрещает органам местного самоуправления необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, устанавливая не предусмотренных законодательством РФ требования к хозяйствующим субъектам.
5. Согласно п.6.4 Правил, при транспортном обслуживании пассажиров перевозчики должны обеспечить отправление автобусов в городах с автостанций, с автопавильонов, а также мест, специально для этих целей оборудованных.
Таким образом, отказ владельца автостанции (автопавильона) от согласования проекта расписания ограничивает право перевозчика организовать остановочные пункты в ином месте (например, на трассе, по которой проложен маршрут), исходя из спроса пассажиров на услуги по перевозке.
Следовательно, п.6.4 создает необоснованное препятствование осуществлению деятельности перевозчиков на рынке пассажирских перевозок, путем установления не предусмотренных законодательством РФ требований, что противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, пунктами Правил, а именно абз.7, абз.9 п.2.3, п.5.5, п.6.2, п.6.4 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 Главы Жирновского муниципального района Волгоградской области от 23.04.2009 №457 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования между поселениями в границах Жирновского муниципального района», не может противоречить актам, имеющим большую юридическую силу.
Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,
Р Е Ш И Л А:
1. Признать факт нарушения Главой Жирновского муниципального района Волгоградской области ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», которое выразилось в принятии абз.7, абз.9 п.2.3, п.5.5, п.6.2, п.6.4 Постановления Главы Жирновского муниципального района Волгоградской области от 23.04.2009 №457, противоречащих п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.
2. Выдать Главе Жирновского муниципального района Волгоградской области для исполнения Предписание об изменении Правил организации транспортного обслуживания населения на регулярных автобусных маршрутах общего пользования между поселениями в границах Жирновского муниципального района, утвержденных Постановлением Главы Жирновского муниципального района Волгоградской области от 23.04.2009 №457, посредством отмены абз.7, абз.9 п.2.3, п.5.5, п.6.2, п.6.4 указанных Правил или изменения указанных пунктов в части, нарушающей антимонопольное законодательство.