



**УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ  
ПО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

**РЕШЕНИЕ по делу № 62**

Резолютивная часть оглашена 07.02.2011

г. Екатеринбург

В полном объеме изготовлено 04.03.2011

Комиссия Свердловского УФАС России по рассмотрению дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства (Приказ Свердловского УФАС России от 08.10.2010 № 501) в составе:

Пушкарева М.В. – заместитель руководителя Управления, председатель Комиссии;

Слепухин А.О. – заместитель начальника отдела контроля органов власти, член Комиссии,

Бокша А.А. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

рассмотрев в рамках главы 9 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (**далее – Закон о защите конкуренции**), дело № 62 по признакам нарушения Министерством промышленности и науки Свердловской области и Министерством транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в совершении действий (бездействии) при исполнении функций в части согласования паспортов автобусного маршрута № 819 «г. Качканар – г. Екатеринбург» и несогласовании паспортов иным хозяйствующим субъектам, для осуществления автобусных перевозок на аналогичных маршрутах,

**УСТАНОВИЛА:**

Дело № 62 о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено на основании Приказа Свердловского УФАС России от 08.10.2010 № 501 по результатам рассмотрения обращения индивидуальных предпринимателей Гашкова В.П., Мурашова В.Я., Лысова А.М., Скорнякова Ю.В., Савченко В.П., Страхова В.В. (вх. от 02.09.2010 № 01-9091), указывающих на бездействие государственных органов Свердловской области, препятствующее заявителям в осуществлении деятельности в сфере пассажирских междугородних автобусных перевозок.

Определением от 11.10.2010 дело № 62 назначено к рассмотрению на 16.11.2010. Определение от 16.11.2010 рассмотрение дела отложено на 23.12.2010 по ходатайству Министерства промышленности и науки Свердловской области об ознакомлении с материалами дела. 23.12.2010 рассмотрение дела отложено на 31.01.2011 с объявлением перерыва до 07.02.2011, когда и была оглашена резолютивная часть решения по делу.

Грановской М.В., представителем индивидуальных предпринимателей Гашкова В.П., Скорнякова Ю.В., Лысова А.М., Мурашова В.Я., Савченко В.П., в заседаниях комиссии сообщено следующее:

В силу п. 5.2.1 Приказа Министерства транспорта РФ от 08.01.1997 № 2 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами» (**далее - Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2**), перевозчики – владельцы автобусов обязаны составить и утвердить на каждый маршрут регулярных автобусных перевозок паспорт и схему маршрута с указанием опасных участков.

Порядок оформления и утверждения паспорта маршрута регламентирован положениями Приказа Минавтотранса РСФСР от 31.12.1981 № 200 «Об утверждении Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте» (**далее -Приказ № 200**).

В настоящее время функции по согласованию и утверждению перевозчикам паспортов автобусных маршрутов в межмуниципальном направлении на территории Свердловской области возложены на Министерство транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области (п. 13 Приказа № 200, пункт «з» ч. 2 ст. 55 Устава Свердловской области, утвержденного Областным законом № 13-03 от 05.12.1994), п. 7 ст. 12 Областного закона № 31-03 от 04.11.1995 «О правительстве Свердловской области», п. 2 ст. 6 Постановления Правительства Свердловской области от 25.01.2010 № 49-ПП «Об утверждении Положения, структуры и предельного лимита штатной численности Министерства транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области»).

Ранее, до 01.01.2010, названные функции были возложены на Министерство промышленности и науки Свердловской области (пп. 8 п. 7 Положения о Министерстве промышленности и науки Свердловской области, утвержденного Постановлением Правительства Свердловской области № 456-ПП от 16.05.2008, Указ Губернатора Свердловской области от 21.12.2009 № 1134-УГ «О Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области», Постановление Правительства Свердловской области от 25.01.2010 № 43-ПП «О внесении изменений в Постановление Правительства Свердловской области от 16.05.2008 № 456-ПП «О Министерстве промышленности и науки Свердловской области»).

В Министерстве отсутствует административный регламент по исполнению функции утверждения паспортов автобусных маршрутов, который бы четко устанавливал перечень документов, предъявляемых в министерство, требования к их оформлению, сроки рассмотрения, основания отказа в утверждении, ответственность министерства за нарушение регламента и т.д.

Министерство препятствует осуществлению деятельности индивидуальных предпринимателей и затягивает процесс получения паспортов маршрута. Согласно, письменных ответов Министерства на неоднократные обращения (начиная с 2008 года), содержащих необоснованные немотивированные отказы, а также указания на необходимость представления дополнительных документов, не предусмотренных законом, как необходимых для рассмотрения обращений, или наоборот, не указание на необходимость предоставления дополнительных документов, когда такая возможность законом предусмотрена.

В представленных индивидуальными предпринимателями 08.04.2009, 14.05.2009 паспортах маршрута начальным пунктом, в силу п.16 Приказа № 200, было указано: «автопавильон», расположенный на территории предприятия ЗАО «Качканар-Авто». Однако Министерство в утверждении данных паспортов отказало (29.04.2009, 10.06.2009), указав, что маршрут должен начинаться с автовокзала г. Качканара.

Помимо того, что данное указание не соответствует положениям Приказа № 200, Министерство не посчиталось с тем, что выбор начального пункта маршрутов – автопавильона на территории предприятия ЗАО «Качканар-Авто», утвержден главой Администрации городского округа Качканар, а так же с тем, что ИП Пантелеев А.Л., владеющий единственным в г. Качканаре автовокзалом, различными способами уклоняется от согласования расписания движения автобусов с автовокзала (все письменные обращения от 24.08.2010, 01.09.2010, отправленные почтой, вернулись обратно, в связи с неполучением их адресатом).

По паспортам маршрута с той же начальной точкой, представленным заявителями 05.02.2010, отказ Министерства (от 17.03.2010) основан на том, что маршрут в паспортах существенно отличаются от действующего автобусного маршрута № 819 «Качканар – Екатеринбург», в части схемы движения автобусов, и Министерство признало его вновь открываемым.

Но, вместо того, чтобы присвоить этому маршруту новый номер (не № 819) и запросить у заявителей дополнительные документы для утверждения паспортов вновь открываемого маршрута, Министерство предпочло отказать в утверждении и вернуло уже представленные документы, что является злоупотреблением правом, направленным на затягивание процесса утверждения паспортов маршрута.

Последнее обращение в Министерство по вопросу утверждения паспортов маршрута состоялось 10.10.2010. Однако 18.10.2010 Министерство дополнительно к представленным заявителями документам запросило технико-экономическое обоснование открытия данного маршрута.

Между тем, технико-экономическое обоснование предоставляется в случае открытия нового маршрута (п. 14 Приказа № 200), тогда как маршрут «Качканар – Екатеринбург» не является вновь открываемым.

Аналогичный автобусный маршрут № 819 «Качканар – Екатеринбург» с декабря 2007 года обслуживает ИП Вагнер Сергей Анатольевич.

По мнению индивидуальных предпринимателей, схема маршрута, представленная ими в Министерство 10.10.2010, не отличается от схемы, содержащейся в паспорте маршрута ИП Вагнера С.А, утвержденном Министерством.

Более того, в схеме маршрута заявителей учтены и согласованы с ГИБДД современные потоки движения автомобильного транспорта по г. Екатеринбург и г. Нижняя Тура.

По мнению заявителей, требование Министерства о предоставлении технико-экономического обоснования является установлением не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам (п. 2, 9 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции), и может привести к устранению конкуренции.

Заявители сообщили, что ИП Вагнер С.А. беспрепятственно сотрудничает с ИП Пантелеевым А.Л., осуществляет перевозки из начального пункта маршрута – автовокзал г. Качканара. ИП Пантелеев А.Л. отказывается сотрудничать с заявителями, игнорирует письмо Министерства с указанием незамедлительно, в течение 3 дней, согласовать с заявителями расписание движения автобусов с автовокзала г. Качканара, либо дать мотивированный отказ.

По мнению индивидуальных предпринимателей, действия ИП Вагнера С.А., ИП Пантелеева А.Л. (согласование расписания движения ИП Вагнеру С.А. и уклонение от согласования расписания заявителям), Министерства (утверждение паспорта маршрута ИП Вагнеру С.А. и не утверждение паспортов маршрута заявителям) приводят к устранению конкуренции на рынке автобусных перевозок пассажиров и багажа в направлении Качканар –

Екатеринбург и монополизации рынка ИП Вагнером С.А.

В связи с этим заявители просят обязать Министерство прекратить нарушение антимонопольного законодательства и утвердить паспорта предполагаемого автобусного маршрута.

Министерством промышленности и науки Свердловской области в письменном объяснении (вх. от 10.11.2010 № 01-12730) и представителем в заседании Комиссии сообщено, что соответствии с Указом Губернатора Свердловской области от 21.12.2009 № 1134-УГ «О Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области», Постановлением Правительства Свердловской области от 25.01.2010 № 43-1111 «О внесении изменений в постановление Правительства Свердловской области от 16.05.2008 № 456-1111 «О Министерстве промышленности и науки Свердловской области», Постановлением Правительства Свердловской области от 25.01.2010 № 49-ПП «Об утверждении Положения, структуры и предельного лимита штатной численности Министерства транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области» с 25.03.2010 полномочия в сфере транспорта и дорожного хозяйства переданы вновь созданному Министерству транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области.

Работники отдела транспорта и дорожного хозяйства были уволены переводом из Министерства промышленности и науки Свердловской области в Министерство транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области. Все документы, касающиеся деятельности Отдела транспорта и дорожного хозяйства, в том числе по согласованию паспортов автобусных маршрутов были переданы во вновь созданное министерство.

Согласно данным регистрации входящей корреспонденции за 2010 год обращений в Министерство промышленности и науки Свердловской области от Гашкова В.П., Мурашова В.Я., Лысова А.М., Скорнякова Ю.В., Савченко В.П., Страхова В.В. о согласовании паспортов автобусных маршрутов не поступало.

Министерством транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области в письменном объяснении (вх. № 01-12729 от 10.11.2010) и представителем в заседании Комиссии сообщено следующее:

В уполномоченный орган исполнительной власти Свердловской области – Министерство транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области 11.10.2010 обратились индивидуальные предприниматели Васильев В.О., Лысов А.М., Гашков В.П., Скорняков Ю.В., Мурашов В.Я., Савченко В.П. и представили на утверждение паспорта вновь открываемых маршрутов. Индивидуальный предприниматель Тимирбаев Д.А. предоставил паспорт маршрута на переутверждение в связи с изменением пункта назначения в городе Екатеринбурге.

В соответствии с п.п. 14 и 16 Приказа № 200, при рассмотрении паспортов и расписаний было выявлено, что расписания не согласованы со всеми автовокзалами и автостанциями (г. Нижняя Тура и г. Качканар). Кроме того, индивидуальными предпринимателями, открывающими маршруты вновь, не предоставлены технико-экономические обоснования открытия указанных маршрутов.

Заявителям и владельцам автовокзалов были направлены соответствующие запросы.

Ответы от заявителей и автовокзала г. Нижняя Тура поступили. По состоянию на 10.11.2010 не получен ответ от автовокзала г. Качканар.

Министерство транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области считает, что решение вопроса об утверждении паспортов маршрута заявителей возможно после получения согласованных расписаний от автовокзала г. Качканар.

ИП Вагнер С.А. в письменном объяснении (вх. № 01-969 от 31.01.2011) сообщил, что осуществляет деятельность по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, по междугородным маршрутам № 819 «г. Качканар-г. Екатеринбург», № 1048 «г. Качканар-г. Екатеринбург» на основании Лицензии № АСС-66-003016 от 15.11.2007, Паспорта автобусного маршрута № 819 «г. Качканар-г. Екатеринбург» от 10.12.2007, Временных изменений к Паспорту автобусного маршрута № 819 «г. Качканар-г. Екатеринбург» от 01.02.2009, Паспорта автобусного маршрута № 1048 «г. Качканар-г. Екатеринбург» от 10.12.2007, Паспорта автобусного маршрута № 1048 «г. Качканар-г. Екатеринбург» от 23.10.2009. **Паспорта утверждены Заместителем министра промышленности и науки Свердловской области.**

Также имеются согласованные в уполномоченном органе расписания движения автобусов по междугородным автобусным маршрутам № 819 «г. Качканар-г. Екатеринбург», № 1048 «г. Качканар-г. Екатеринбург».

Однако по междугородным автобусным маршрутам № 819 «г. Качканар-Екатеринбург», № 1029 «Качканар-Екатеринбург» деятельность по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования осуществляют ИП Тимирбаев Д.А., ИП Гашков В.П., ИП Мурашов В.Я., ИП Лысов А.М., ИП Скорняков Ю.В., ИП Савченко В.П., Страхов В.В., нарушающие законодательство РФ об автомобильном транспорте и о лицензировании, а также иные нормативные правовые акты РФ о перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом.

По междугородному маршруту № 1029 «г.Качканар-г.Екатеринбург» деятельность по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования осуществляют ИП Тимирбаев Д.А., ИП Еашков В.П., осуществляющие отправление автобусов от Северного автовокзала г. Екатеринбурга (ООО «Немезида Инвест») с временем отправления в 17:22, из г. Качканар (от остановок городского транспорта) в 06:20.

По междугородному маршруту № 819 «г.Качканар-г.Екатеринбург» деятельность по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования осуществляют ИП Гашков В.П., ИП Мурашов В.Я., ИП Лысов А.М., ИП Скорняков Ю.В., ИП Савченко В.П., Страхов В.В, осуществляющие отправление автобусов от Северного автовокзала г. Екатеринбурга (ООО «Немезида Инвест») с временем отправления в 13:09, 14:02, из г. Качканар (от остановок городского транспорта) в 01:00, 03:30.

Доказательства осуществления указанными индивидуальными предпринимателями деятельности по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования находятся в материалах дела № А60-59819/2009, находящемся на рассмотрении в Арбитражном суде Свердловской области, по которому указанные лица являются ответчиками.

Между тем, деятельность по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования осуществляется ответчиками с нарушением законодательства.

Автобусный маршрут «г.Качканар-г.Екатеринбург» является междугородным (расстояние более 50 км), так как осуществляется между двумя населенными пунктами (муниципальными образованиями).

ИП Гашков В.П., ИП Мурашов В.Я., ИП Лысов А.М., ИП Скорняков Ю.В., ИП Савченко В.П., Страхов В.В., для осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования обязаны были утвердить в Министерстве транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области, а ранее в Министерстве промышленности и науки Свердловской области индивидуальные (для каждого перевозчика отдельно) паспорта автобусных маршрутов № 819 и № 1029 «г.Качканар-г.Екатеринбург» и расписания движения автобусов по указанным маршрутам. Только после такого утверждения ответчики могли начать осуществлять деятельность по перевозке пассажиров по маршрутам № 819 и 1029. В случае внесения изменений в маршруты ответчики обязаны были внести изменения в паспорта автобусных маршрутов и расписания движения автобусов по маршрутам в Министерстве промышленности и науки Свердловской области.

Необходимость соблюдения именно такого порядка допуска перевозчика к осуществлению деятельности по перевозке пассажиров и багажа по тому или иному автобусному маршруту подтверждается разъяснениями самого Министерства промышленности и науки Свердловской области, изложенными в письмах от 25.08.2008 г. № 16-04-04-648, от 23.06.2008 № 16-01-04-592, которые также находятся в материалах судебного дела № А60-59819/2009.

ИП Гашков В.П., ИП Мурашов В.Я., ИП Лысов А.М., ИП Скорняков Ю.В., ИП Савченко В.П., Страхов В.В. не имеют утвержденных Министерством промышленности и науки Свердловской области, Министерством транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области паспортов автобусного маршрута № 819 «г.Качканар-г.Екатеринбург» (для каждого перевозчика отдельно). Данное обстоятельство подтверждается письмом Министерства промышленности и науки Свердловской области от 11.08.2009 г. № 16-02-04-1308, Ответом Уральского управления госавтодорнадзора от 10.01.2008 г. № 1-15/12, Предписаниями от 28.12.2007 г. № 1086, № 1094, № 1091, № 1085, № 1090.

Из указанных доказательств следует, что ИП Гашков В.П., ИП Мурашов В.Я., ИП Лысов А.М., ИП Скорняков Ю.В., ИП Савченко В.П., Страхов В.В. 11.02.2009 представили на утверждение в Министерство промышленности и науки Свердловской области паспорта автобусных маршрутов, которые были возвращены ответчикам на доработку, а с доработки ответчиками не возвращены. В связи с этим паспорта автобусных маршрутов ответчикам не утверждены.

Действия ИП Гашкова В.П., ИП Мурашова В.Я., ИП Лысова А.М., ИП Скорнякова Ю.В., ИП Савченко В.П., Страхова В.В., осуществляющих перевозку пассажиров по маршрутам № 819 «Качканар-Екатеринбург», № 1029 «Качканар-Екатеринбург», содержат признаки недобросовестной конкуренции.

Администрация Качканарского городского округа в письменных объяснениях (вх. № 01-967 от 31.01.2011) что в результате рассмотрения обращений в сентябре 2010 года индивидуальных предпринимателей о согласовании паспортов маршрутов, в согласовании отказано, так как выявлены недостатки - отсутствие согласования расписаний движения автобусов с автовокзалами г. Качканара.

**Оценив, в соответствии с п.п. 1, 2 ст. 49 Закона о защите конкуренции полученные и исследованные в порядке ст. 25, ч. 2 ст. 39, ч. 2 ст. 44, ч.ч. 4, 5 ст. 45 Закона о защите конкуренции доказательства, а также доводы лиц участвовавших в деле и располагающих сведениями о рассматриваемых обстоятельствах, Комиссия пришла к следующим выводам:**

В соответствии со ст. 1 Закона о защите конкуренции целями антимонопольного законодательства являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в РФ, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (ч. 2), для обеспечения достижения которых Законом определяются организационные и правовые основы

предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления (п. 2 ч. 1).

В ст. 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (п. 7); под товарным рынком - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее - определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами (п. 4); под товаром - объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот (п. 1);

В соответствии с п. 4 ст. 38 НК РФ работой признается деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации и (или) физических лиц (п. 4 ст. 38 НК РФ). Услугой признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности (п. 5 ст. 38 НК РФ).

По договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и сдать ее результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его (п. 1 ст. 702 ГК РФ).

По договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги (п. 1 ст. 779 ГК РФ).

Согласно п. 3.1 ГОСТ Р 51825-2001 «Услуги пассажирского автомобильного транспорта» услуги пассажирского автомобильного транспорта подразделяют на:

- услуги по непосредственному перемещению пассажиров и багажа с использованием автотранспортных средств (услуги по перевозке);

- услуги, не связанные с перемещением пассажиров и багажа с использованием автотранспортных средств, но имеющие непосредственное отношение к перевозке.

Продукция (услуги, работы) являются объектами классификации в Общероссийском классификаторе продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002) (принят Приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 № 329-ст, далее – ОКПД).

Для классификации и кодирования видов экономической деятельности и информации о них служит Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1) (принят Постановлением Госстандарта РФ от 06.11.2001 № 454-ст, далее – ОКВЭД).

В соответствии со ст. 128 ГК РФ услуги являются объектом гражданских прав, в соответствии Закона защите конкуренции – товаром.

Транспортное обслуживание населения автомобильным транспортом подчиняющимся расписанию, и предоставление связанных с ним услуг относятся к видам экономической деятельности (пп. 60.21 ОКВЭД ОК 029-2007, ОКВЭД ОК 029-2001), а сами услуги, включая междугородные регулярные пассажирские автобусные перевозки, подчиняющиеся расписанию – к продукции по данному виду экономической деятельности (ОКПД ОК 034-2007).

Таким образом, организация транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом, подчиняющимся расписанию, и предоставление связанных с ним услуг относятся к сфере гражданско-правового регулирования и на них распространяется антимонопольное законодательство.

В рамках данного дела рассматривается рынок междугородних автомобильных (автобусных) пассажирских перевозок, подчиняющихся расписанию в границах Свердловской области, что соответствует коду ОКВЭД – 60.21.13.

Законодателем декларируется равенство правового положения, а также условий деятельности всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на соответствующем товарном рынке и недопущение ограничения конкуренции со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Так, ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов РФ, 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 (бездействия), в том числе, запрещаются:

- установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в РФ, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров;

- необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством РФ требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица, в регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать субъект Российской Федерации (ст. 124) (п. 1 ст. 2 ГК РФ). В соответствии с п. 12 ч. 3 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов: **организации транспортного обслуживания населения** автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение).

В соответствии п. «з» ч. 2 ст. 55 Устава Свердловской области (утв. Областным законом от 05.12.1994 № 13-03) **Правительство** Свердловской области: **разрабатывает и реализует меры** по строительству и содержанию автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения, по **организации работы транспорта** общего пользования, **осуществляющего перевозки пассажиров** в пригородном и (или) межмуниципальном сообщении.

Согласно п. 7 ст. 12 Областного закона от 04.11.1995 № 31-03 «О Правительстве Свердловской области» Правительство Свердловской области разрабатывает и реализует меры по организации работы транспорта общего пользования, осуществляющего перевозки пассажиров в пригородном и (или) межмуниципальном сообщении.

С 03.07.2008 по 29.01.2010 решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении входило в полномочия Министерства промышленности и науки Свердловской области.

К основным **полномочиям Министерства** промышленности и науки Свердловской области, в частности, относится **участие в решении вопросов организации транспортного обслуживания** населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (в пригородном и межмуниципальном сообщении) (пп. 8 п. 7 Положения о Министерстве промышленности и науки Свердловской области, утв. Постановлением Правительства Свердловской области от 16.05.2008 № 456-1111).

Приказом Министерства промышленности и науки Свердловской области от 25.07.2008 № 111 был утвержден состав рабочей группы по рассмотрению паспортов автобусных маршрутов.

Указом Губернатора Свердловской области от 21.12.2009 № 1134-УГ, вступившим в действие 03.01.2010, была определена новая структура исполнительных органов государственной власти Свердловской области и образовано Министерство транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области.

Организация транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении на основании Постановления Правительства Свердловской области от 25.01.2010 № 49-ПП (ред. от 31.05.2010) «Об утверждении Положения, структуры и предельного лимита штатной численности Министерства транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области» была включена в полномочия указанного Министерства транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области (пп. 9 п. 6 Постановления).

Таким образом, в полномочия **Министерства** промышленности и науки Свердловской области входило, а в полномочия Министерства транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области входит **анализ пассажиропотока** по определенному направлению, **решение о целесообразности открытия** новых маршрутов, **причем, технико-экономическое обоснование** производится **в интересах граждан, а не перевозчика, координация движения автобусов осуществляется с учетом технических возможностей начальных и конечных остановочных пунктов маршрута.**

Частью 1 ст. 1 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (**далее – Устав автомобильного транспорта**) установлено, что указанный закон регулирует отношения, возникающие при оказании услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, которые являются частью транспортной системы РФ. Отношения, связанные с оказанием услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом и не урегулированные данным законом, регулируются другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

В силу части 2 статьи 3 Устава автомобильного транспорта порядок организации различных видов перевозок пассажиров и багажа является предметом регулирования правил перевозок пассажиров, утверждать которые уполномочено Правительство РФ.

Соответствующие правила утверждены Постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112 «Об утверждении

Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» (**далее – Правила перевозок**).

При этом в части, непротиворечащей указанным Правилам перевозок, сохраняет свое действие Приказ № 200.

Согласно п. 13 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте (утв. Приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200, **далее - Правила № 200**) **организация новых междугородных автобусных маршрутов** производится - в пределах области, транспортными управлениями (управлениями пассажирского автомобильного транспорта) **по согласованию** с соответствующими исполнительными органами государственной власти. **Об открытии маршрутов министерство**, транспортные управления (управления пассажирского автомобильного транспорта) издают **приказы** (указания).

**При этом для решения вопроса** о целесообразности открытия маршрута предварительно необходимо:

- **определить потребность в перевозках** пассажиров по этому маршруту (предполагаемый устойчивый пассажиропоток);
- выбрать трассу движения и обследовать дорожные условия;
- **составить технико-экономическое обоснование целесообразности открытия маршрута** (п. 14 Правил № 200).

Более того, согласно п. 15 Правил № 200 новые маршруты открываются при наличии устойчивого пассажиропотока и условий, обеспечивающих безопасность движения.

Кроме того, при открытии маршрутов **должны предусматриваться:**

- **расположение начальных и конечных остановочных пунктов маршрутов** в достаточно крупных пассажирообразующих и пассажиропоглощающих местах;
  - обеспечение транспортной связи для наибольшего числа пассажиров по кратчайшим направлениям между основными пунктами города;
  - использование типа автобусов, соответствующего виду перевозок;
  - средства контроля за регулярностью движения;
- **обеспечение координированного движения автобусов на вновь открываемом маршруте с движением автобусов на существующих маршрутах**, а также с работой других видов пассажирского транспорта;
- применение на междугородных маршрутах эффективных систем организации движения (п. 16 Правил № 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 (п. 18 Правил № 200). **В паспорт включаются сведения, характеризующие маршрут: наличие** линейных сооружений, **остановочных пунктов**, расстояния между ними, стоимость проезда, состояние дороги **и др.**

В соответствии с п. 56 Правил № 200 расписания движения для внутриобластных, междугородных маршрутов и в том числе для разовых перевозок в предпраздничные и праздничные дни **утверждаются транспортными управлениями** (управлениями пассажирского автомобильного транспорта).

Участниками регулируемых гражданским законодательством отношений **являются** граждане и юридические лица (п. 1 ст. 2 ГК РФ), отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может **заниматься** только на основании специального разрешения (лицензии) (п. 3 ст. 23, п. 1 49 ГК РФ). Согласно п. 62 ч. ст. 17 ФЗ от 08.08.2001 N 128-ФЗ «О лицензировании **отдельных** видов деятельности» лицензированию подлежит перевозка **пассажиров** автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек. Более того, владелец автобуса в силу п. 5.2. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами (утв. Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2) обязан по согласованию с соответствующими участниками процесса организации пассажирских перевозок:

- 1) составить и утвердить паспорт и схему заявленного к эксплуатации маршрута регулярных автобусных перевозок;
- 2) разработать расписание движения принадлежащего ему автобуса.

Возможность надлежащего исполнения данной обязанности обеспечивается установленным порядком организации перевозок на новых и действующих автобусных маршрутах (п. 5.1. данного Положения). Также утверждены правила организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте Приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200.

Таким образом, для осуществления пассажирских перевозок, владельцу автобуса необходимо соответствовать

установленным требованиям и право (обязанность) на составление и утверждение паспорта маршрута и разработку расписания корреспондируется с аналогичным правом (обязанностью) Министерства на согласование маршрутов и графиков движения.

Как установлено в ходе рассмотрения дела и подтверждается соответствующими документами, автобусные пассажирские перевозки между населенными пунктами г. Качканар и г. Екатеринбург осуществляют (и имеют в установленном порядке утвержденные паспорта маршрутов):

- на маршруте № 819 – ИП Волгов, ООО «Компания Транслайн», ООО «Уралэкспресс», ИП Вагнер С.А.;
- на маршруте № 1029 – ИП Морозов И.А., ИП Тимирбаев Д.А.;
- на маршруте № 1048 – ООО «Уралэкспресс», ИП Вагнер С.А.

В материалах дела имеются копии следующих документов:

- Паспорт автобусного маршрута Качканар – Н.Тура – Екатеринбург, включающий схемы движения автобуса, в том числе с указанием опасных участков, содержащие согласовательные надписи с оттисками печатей, в т.ч. Управления ГИБДД ГУВД по Свердловской области, Администрации Качканарского городского округа и Администрации Нижнетуринского городского округа;
- Заявление ООО «Объединение Ратник» в Министерство промышленности энергетики и науки Свердловской области об утверждении паспортов автобусных маршрутов: Качканар – Екатеринбург – экспресс (новый маршрут) № 1029, Качканар – Екатеринбург через г. Нижняя Тура в прямом и обратном сообщении (№ 819), Качканар – Екатеринбург прямое сообщение – экспресс, обратное – через г. Нижняя Тура (исх от 16.11.2008 № 14, вх. министерства от 27.11.2008 № 16-04-03-806);
- Протокол № 5 от 30.09.2008 рабочей группы по рассмотрению паспортов международных, междугородных и пригородных (межмуниципальных) автобусных маршрутов, из которого следует, что паспорта автобусных маршрутов заявителей рассматривались на предмет правильности оформления и были возвращены на доработку;
- Протокол № 7 от 30.12.2008 рабочей группы по рассмотрению паспортов международных, междугородных и пригородных (межмуниципальных) автобусных маршрутов, из которого следует, что паспорта автобусных маршрутов заявителей рассматривались на предмет устранения замечаний. Согласно указанному протоколу, замечания устранены не полностью, а именно: количество остановок не сходится с расписанием, не соответствует принадлежность автостанций; расписание не согласовано с автостанциями г. Н. Тура и ЗАО «Качканар-Авто», не определено место отправления междугороднего маршрута в г. Качканаре;
- Протокол № 10 от 11.02.2009 рабочей группы по рассмотрению паспортов международных, междугородных и пригородных (межмуниципальных) автобусных маршрутов, согласно которому паспорта автобусных маршрутов заявителей рассматривались на предмет правильности оформления и были возвращены на доработку по причине паспорта не согласованы с МО Качканар, не согласовано место отправления междугородних маршрутов в МО Качканар, расписание движения предусматривает остановки на всех остановках городского транспорта;
- уведомление Министерства промышленности и науки Свердловской области в адрес ООО «Объединение Ратник» о необходимости устранения замечаний к паспортам автобусных маршрутов заявителей (исх. Министерства от 03.03.2009 № 16-04-04-304);
- обращение ООО «Объединение Ратник» в адрес Министерства промышленности и науки Свердловской области о согласовании паспортов автобусных маршрутов заявителей в связи с устранением замечаний (вх. Министерства от 08.04.2009 № 16-04-03-192);
- уведомление Министерства промышленности и науки Свердловской области в адрес ООО «Объединение Ратник» о необходимости устранения замечаний к паспортам автобусных маршрутов заявителей (исх. Министерства от 29.04.2009 № 16-04-04-523), в согласовании паспортов отказано на основании того, что маршрут берет свое начало с территории предприятия ЗАО «Качканар-Авто», а не с автовокзала г. Качканара;
- обращение ООО «Объединение Ратник» в адрес Министерства промышленности и науки Свердловской области содержащее информацию об устранении замечаний к паспортам автобусных маршрутов заявителей и просьбу согласовать их (вх. Министерства от 14.05.2009 № 16-04-03-268);
- уведомление Министерства промышленности и науки Свердловской области в адрес ООО «Объединение Ратник», содержащее указание на наличие замечаний к паспортам автобусных маршрутов заявителей (исх. Министерства от 10.06.2009 № 16-04-04-690);
- Протокол от 17.07.2009 совещания по организации междугородних пассажирских перевозок Качканарского городского округа, состоявшегося с участием заявителей, представителей Администрации Качканарского городского округа и ИП Пантелеева Л.А.;



- письма Министерства транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области в адрес заявителей, содержащие разъяснения причин отказа в согласовании паспорта автобусного маршрута (исх. Министерства от 17.03.2010 № МТ-04-461).

В уполномоченный орган исполнительной власти Свердловской области – Министерство транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области 11.10.2010 обратились индивидуальные предприниматели Васильев В.О., Лысов А.М., Гашков В.П., Скорняков Ю.В., Мурашов В.Я., Савченко В.П. и представили на утверждение паспорта вновь открываемых маршрутов. Индивидуальный предприниматель Тимирбаев Д.А. представил паспорт маршрута на переутверждение в связи с изменением пункта назначения в городе Екатеринбурге.

Министерство, основываясь на п. 14 и п. 16 Правил № 200, в связи с тем, что при рассмотрении паспортов и расписаний было выявлено, что расписания не согласованы со всеми автовокзалами и автостанциями (г. Нижняя Тура и г. Качканар), направило заявителям и владельцам автовокзалов запросы, в том числе в адрес ИП Пантелеева А.А. с предложением согласовать расписания автобусного маршрута заявителей либо представить мотивированный отказ (исх. от 12.10.2010 № МТ-04-35573).

При принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства Комиссия, согласно п. 5 ч.1 ст. 49 Закона о защите конкуренции, разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращении нарушения антимонопольного законодательства, в том числе вопрос о направлении материалов в правоохранительные органы, об обращении в суд, о направлении предложений и рекомендаций в государственные органы или органы местного самоуправления. При это Комиссия учитывает следующие обстоятельства.

На момент вынесения решения по делу отсутствовал ответ от ИП Пантелеева А.А. (автовокзала г. Качканара), что по мнению Министерства транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области является единственным препятствием согласования паспортов маршрутов перевозчикам.

Согласно п. 16 Правил № 200 при открытии маршрутов **должны предусматриваться в том числе расположение начальных и конечных остановочных пунктов маршрутов** в достаточно крупных пассажирообразующих и пассажиропоглощающих местах.

Решением Арбитражного суда от 06.10.2010 по делу № А60-28056/2010-С12 по иску Свердловского УФАС России договор аренды объекта муниципального нежилого фонда (нежилого помещения общей площадью 453,0 кв. м., расположенного по адресу: ул. Крылова, 8, г. Качканар для использования в качестве автовокзала) от 12.10.2008 № 31, заключенный между Комитетом по управлению муниципальным имуществом Качканарского городского округа и ИП Пантелеевым Анатолием Леонидовичем, признан недействительным.

Более того в соответствии с п. 7 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и п. 7 ч. 1 ст. 6 Устава Качканарского городского округа (принят Решением Качканарской городской Думы от 09.06.2005 № 62), к вопросам местного значения городского округа (Качканарского городского округа) относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Вагнер С.А. имел утвержденные в установленном порядке паспорта автобусных маршрутов, на обслуживание которых он имел намерение заключить договор с ООО «Немезида Инвест» (северный автовокзал г. Екатеринбурга) (стр. 8 решение Арбитражного суда Свердловской области от 15.01.2010 по делу №А60 -48843/2009-С9).

Также комиссии представлен паспорт автобусного маршрута №651 «Ледянка-Екатеринбург» ЗАО «Пассажирская автоколонна», согласованный 31.07.2009 Министерством промышленности, энергетики и науки Свердловской области, в котором отсутствуют какие-либо согласования с автовокзалами на маршруте.

ИП Вагнер С.А. паспорт междугороднего маршрута № 819 «г. Качканар – г. Екатеринбург» согласован Министерством промышленности и науки Свердловской области с остановкой на привокзальной площади железнодорожной площади, где и осуществляется посадка-высадка пассажиров по маршрутам № 819 «г. Качканар – г. Екатеринбург». Билеты на вышеуказанный маршрут продаются в пригородных кассах железнодорожного вокзала.

Согласно Временному изменению к Паспорту автобусного маршрута № 819 «г. Качканар – г. Екатеринбург», на Схеме движения автобусов по г. Екатеринбургу, входящей во Временное изменение к Паспорту, имеется остановочный пункт, обозначенный как «ЖД Вокзал (привокзальная площадь)».

Решением от 16.08.20105 Свердловским УФАС России прикращено рассмотрение дела № 35 по признакам нарушения Министерством транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области, Министерством промышленности и науки Свердловской области ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в осуществлении действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции среди перевозчиков путем согласования маршрутов № 819 «г. Качканар – г. Екатеринбург» и № 1046 «с.

Битимка – г. Первоуральск – г. Екатеринбург» с остановкой на привокзальной площади Железнодорожного вокзала г. Екатеринбурга в связи с согласованием изменений в паспорт маршрута № 819 «г. Качканар – г. Екатеринбург» без требования согласования с северным автовокзалом г. Екатеринбурга.

Таким образом, согласование паспорта маршрута ИП Вагнеру С.А. с остановкой вне северного автовокзала г. Екатеринбурга, при одновременном отказе ИП Гашкову В.П., Мурашову В.Я., Лысову А.М., Скорнякову Ю.В., Савченко В.П., Страхову В.В. в согласовании паспортов маршрутов без согласования остановки с автовокзалом г. Качканара (ИП Пантелеевым А.А.) является предоставлением преимуществ ИП Вагнеру С.А.

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1 – 4 ст. 41, ст. 49, ст. 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

#### **РЕШИЛА:**

1. Признать факт нарушения Министерством промышленности и науки Свердловской области, Министерством транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в не согласовании паспортов автобусных маршрутов ИП Гашкову В.П., Мурашову В.Я., Лысову А.М., Скорнякову Ю.В., Савченко В.П., Страхову В.В. по междугородним маршрутам, что создало преимущество иным хозяйствующим субъектам, при осуществлении автобусных перевозок на аналогичных маршрутах, в том числе ИП Вагнеру С.А.
2. Выдать Министерством транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель комиссии

М.В. Пушкарева

Члены комиссии:

А.О. Слепухин

А.А. Бокша

*За непредставление или несвоевременное представление сведений, либо представление заведомо недостоверных сведений в антимонопольный орган физические, юридические и должностные лица несут административную ответственность, предусмотренную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.*

#### **ПРЕДПИСАНИЕ по делу № 62**

04 марта 2011 года

г. Екатеринбург

Комиссия Свердловского УФАС России по рассмотрению дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства (Приказ Свердловского УФАС России от 08.10.2010 № 501) в составе:

Пушкарева М.В. – заместитель руководителя Управления, председатель Комиссии;

Слепухин А.О. – заместитель начальника отдела контроля органов власти, член Комиссии,

Бокша А.А. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

руководствуясь статьей 23, ч. 1 ст. 39, ч. 4 ст. 41, ст. 49, ст. 50, ст. 51 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании решения от 04.03.2011

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Министерству транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области в срок до 28.03.2011 прекратить нарушение ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», путем согласования (утверждения) Гашкову В.П., Мурашову В.Я., Лысову А.М., Скорнякову Ю.В., Савченко В.П., Страхову В.В. представленных паспортов автобусных маршрутов.

2. О выполнении настоящего предписания сообщить в срок до 01.04.2011 года.

Председатель комиссии

М.В. Пушкарева

Члены комиссии:

А.О. Слепухин

А.А. Бокша

*Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.*

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.