

## РЕШЕНИЕ

по делу № 20

Резолютивная часть оглашена 24.08.2011

г. Екатеринбург

В полном объеме изготовлено 16.09.2011

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области по рассмотрению дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства (Приказ Свердловского УФАС России от 06.04.2011 № 181, в ред. приказа от 22.07.2011 № 362), рассмотрев в рамках главы 9 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (**далее – Закон о защите конкуренции**) дело № 20 по признакам нарушения:

- Администрацией Туринского ГО ч.ч. 1, 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в частности ООО «Туринское автотранспортное предприятие», и даче хозяйствующим субъектам указаний о заключении в приоритетном порядке договоров с ООО «Региональное транспортное агентство», а также в наделении ООО «Региональное транспортное агентство» функциями и правами органов государственного контроля и надзора в сфере организации транспортного обслуживания населения в границах городского округа, что приводит (может привести) к ограничению конкуренции на рынке автомобильных пассажирских перевозок Туринского городского округа;

- Администрацией Туринского ГО и ООО «РТА» ст. 16 Закона о защите конкуренции, выразившегося в осуществлении согласованных действий, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, направленных на создание для ООО «Региональное транспортное агентство», или иных хозяйствующих субъектов, возможности в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на рынке пригородных и междугородных автобусных перевозок Туринского городского округа,

- Правительством Свердловской области ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в неисполнении Областного закона № 127-ОЗ, в части принятия подзаконных актов, определения уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере организации регулярных пассажирских перевозок и установления типовых форм паспорта маршрута перевозчика, что может привести к ограничению, либо устранению конкуренции,

### УСТАНОВИЛА:

Дело № 20 о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено Приказом Свердловского УФАС России от 06.04.2010 № 181 и определением от 07.04.2011 назначено к рассмотрению на 12.05.2011. Определениями от 12.05.2011, от 21.06.2011, от 26.07.2011 рассмотрение дела откладывалось на 21.06.2011, на 26.07.2011 и на 24.08.2011, соответственно, когда и была оглашена резолютивная часть решения по делу.

В заявлении ООО «Туринское АТП» (от 31.01.2011 № 01-982) и представителем в заседании Комиссии сообщено, что Распоряжением Главы Туринского городского округа от 29.11.2010 № 1772-р был разрешен ввод в эксплуатацию автобусной станции по адресу: г. Туринск, ул. Путьцев, 36 (**далее – Автостанция**), а Распоряжением от 22.12.2010 № 1928-р, в связи с вводом в эксплуатацию Автостанции, были изменены схемы движения пригородных и междугородных

автобусных маршрутов по территории города Туринска.

Кроме этого, всем хозяйствующим субъектам муниципального образования, осуществляющим автобусные пассажирские перевозки в пригородном и межмуниципальном сообщении, Администрацией Туринского ГО было направлено уведомление (от 10.12.2010 № 3074), предписывающее перевозчикам в течение 7 дней изменить маршруты транспорта таким образом, чтобы обязательным местом посадки и высадки пассажиров была Автостанция, а так же согласовать их с Администрацией и ГИБДД.

В последующем, соответствующими службами был демонтирован дорожный знак 5.12 «Место остановки автобуса и (или) троллейбуса» (ГОСТ 10807-78. Знаки дорожные. Общие технические условия), установленный вблизи здания по адресу: г. Туринск, ул. Ленина, 15, на котором было размещено расписание движения автобуса по маршруту № 1055 «Туринск-Екатеринбург» и у которого осуществлялась посадка (высадка) пассажиров.

По мнению заявителя, фактически, была ликвидирована автобусная остановка междугородних автобусов.

В свою очередь, ООО «РТА» направило заявителю письмо (от 23.12.2010 № 20), которым уведомило последнего о необходимости заключения договоров на организацию работы по обеспечению перевозок пассажиров и багажа автобусами в междугороднем сообщении, в связи с началом эксплуатации Автостанции.

Заявитель, так же, сообщил, что обращался в Администрацию Туринского ГО дважды:

- 24.12.2010 (исх. № 202) с возражениями относительно ввода в эксплуатацию автостанции и изменения схем движения автобусов.

- 11.01.2011 (исх. № 2) с предложением согласовать схему движения автобусов с заходом на Автостанцию.

Орган местного самоуправления на обращения заявителя не ответил.

Прокуратурой Туринского района заявителю было направлено Представление от 17.01.2011 № 01-13-11 об устранении нарушений законодательства о безопасности автоперевозок в связи с движением автобусов не по маршрутам, утвержденным Распоряжением Главы Туринского городского округа от 22.12.2010 № 1928.

Заявитель полагая, что Администрация Туринского ГО нарушает нормы антимонопольного законодательства, просит обязать орган местного самоуправления отменить Распоряжение № 1772-р и восстановить остановочный пункт автобусного маршрута № 1055 на прежнем месте по ул. Лелнина 15, Туринский ГО.

Администрацией Туринского ГО в письменном объяснении (вх. от 11.05.2011 № 01-6744) и представителями в заседании Комиссии сообщено:

В соответствии с п.п. 7 п. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (**далее – Закон о местном самоуправлении**) к вопросам местного значения отнесено создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Органы местного самоуправления правомочны самостоятельно решать вопросы местного значения.

По мнению ответчика, оспариваемые заявителем распоряжения Главы Туринского городского округа не выходят за рамки компетенции органа местного самоуправления.

Кроме того, в качестве правовых оснований для издания вышеназванных распоряжений ответчик указал:

- Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ и о внесении

изменений в отдельные законодательные акты РФ» (далее – **Закон об автомобильных дорогах**);

- Положение об обеспечении безопасности перевозок пассажирскими автобусами (утв. Приказом Минтранса РФ 08.01.1997 № 2, далее – **Положение о безопасности перевозок**).

Объект дорожного сервиса «Автостанция» (владелец ООО «РТА») расположен в границах полосы отвода автомобильной дороги местного значения по адресу: г. Туринск, ул. Путейцев, 36.

В соответствии с п. 4 ст. 22 Закона об автомобильных дорогах в случаях реконструкции, капитального ремонта объектов дорожного сервиса, размещаемых в границах отвода автомобильной дороги местного значения, разрешение на проведение реконструкции, капитального ремонта объектов дорожного сервиса выдается органом местного самоуправления.

После проведенных собственником Автостанции ремонтных работ она была признана годной для использования, и Распоряжением Главы Туринского городского округа от 29.11.2010 № 1772-р разрешен ввод ее в эксплуатацию.

Линия электропередач (ВЛ-10-кВ, год постройки 1962), проходящая над посадочным перроном, по заключению специалистов, не представляет угрозы для пассажиров и не является препятствием для осуществления деятельности Автостанции.

Ликвидация остановочного пункта по адресу: г. Туринск, ул. Ленина, 15, о которой сообщается заявителем, проведена в целях выполнения требований основного градостроительного документа «Генеральный план развития города Туринска». Размещение остановочного комплекса по адресу: г. Туринск, ул. Ленина, 15 Генеральным планом развития города Туринска не предусмотрено.

Ответчик также отметил, что в утвержденной в установленном порядке Дислокации дорожных знаков города Туринска дорожный знак «Автобусная остановка» по адресу: г. Туринск, ул. Спорта, 15, не предусмотрен.

Ранее действующий остановочный пункт по указанному адресу не соответствовал Генеральному плану развития города Туринска, эксплуатировался с нарушениями требований об обеспечении безопасности дорожного движения. Посадка и высадка пассажиров осуществлялась на проезжую часть дорожного полотна на опасном участке дороге.

В соответствии с требованиями п.п. 19, 20 Приказа Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200 «Об утверждении правил пассажирских перевозок на автомобильном транспорте» (далее – **Приказ № 200**), остановочный комплекс должен быть оборудован карманом для заезда автобусов, стоянкой для легкового транспорта, обеспечивать безопасность для пассажиров, а также встречающих и провожающих людей.

Кроме того, на междугородных автобусных маршрутах объекты дорожного сервиса - автостанции, автовокзалы должны быть оборудованы помещениями для билетных касс, помещениями для ожидания пассажирами прибытия или отправления транспорта, помещениями для организации работы диспетчерской службы, общественными туалетами (Приказ Минтранса от 01.11.2010 № 234 «Об утверждении требований к оборудованию автовокзалов»).

По мнению ответчика, Автостанция соответствует установленным требованиям.

В соответствии с п. 4.6 Положения о безопасности перевозок местоположение автобусных остановок, остановочных комплексов утверждается органами исполнительной власти соответствующей территории по согласованию с дорожными, коммунальными организациями, главным архитектором города (района), органами ГИБДД.

Учитывая вышеизложенное нормы, Администрация Туринского ГО приняла решение о ликвидации остановочного комплекса по адресу: г. Туринск, ул. Ленина, 15 и внесла соответствующие изменения в схемы междугородных маршрутов на территории города Туринска.

По мнению ответчика, Распоряжениями главы Туринского городского округа от 29.11.2010 № 1772-р

и от 22.12.2010 № 1928-р, а также при ликвидации остановочного пункта по ул. Спорта, 15 в городе Туринске не нарушались нормы действующего законодательства, и не ограничивалась конкуренция среди перевозчиков.

Перевозку пассажиров автобусами на территории Туринского городского округа осуществляют 5 хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм и форм собственности. Никаких препятствий для осуществления перевозочной деятельности перевозчикам Автостанция не установила, не ограничила их прав на перевозку пассажиров.

С открытием Автостанции повысился уровень безопасности и комфорта пассажиров при осуществлении перевозочной деятельности.

ООО «РТА» в письменном объяснении (вх. от 05.05.2011 №001-6406) и представителем в заседании Комиссии сообщено:

Исходя из норм Российского законодательства в сфере пассажирских междугородных автомобильных перевозок, заключение договора с Автостанцией (автовокзалом) при организации перевозок по междугородним маршрутам для перевозчика является обязательным. Порядок оказания услуг Автостанцией урегулирован Приказом № 200.

В целях обеспечения безопасных условий перевозок пассажиров, в соответствии с договорами и утвержденными расписаниями Автостанцией заключены договоры на организацию работы по обеспечению перевозок пассажиров и багажа с МУАП «Тура» и ИП Войлочников Н.К., осуществляющими регулярные перевозки по маршрутам в пригородном и междугородном сообщении.

В адрес ООО «Туринское АТП» и ООО «Туринское АП» неоднократно направлялись письма с предложением о заключении договора на организацию работы по обеспечению перевозок пассажиров и багажа, однако эти предприятия договоры заключать отказались.

По мнению ООО «РТА», заявитель продолжает свою перевозочную деятельность в нарушение требований транспортного законодательства.

В соответствии с п. 10 ст. 2 Федерального закона от 08.11.2007. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее – **Устав автомобильного транспорта**) объекты транспортной инфраструктуры - сооружения, производственно-технологические комплексы, предназначенные для обслуживания пассажиров, перевозчиков, а также для обеспечения работы транспортных средств.

В соответствии с понятиями, установленными Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112 (далее – **Правила перевозок пассажиров**) автовокзал – объект транспортной инфраструктуры, включающий в себя размещенный на специально отведенной территории комплекс зданий и сооружений, предназначенных для оказания услуг пассажирам и перевозчикам при осуществлении регулярных перевозок пассажиров и багажа.

В Правилах перевозок пассажиров определены требования к автовокзалам, в том числе: к режиму работы автовокзала (п. 22), к информации, которая должна быть размещена как в основном здании автовокзала, так и на фасадной стороне основного здания (п. 23 - 28), а также установлено, что продажа билетов для проезда в междугородном сообщении производится в кассах автовокзалов (п. 50).

В соответствии с п. 5.7 Положения о безопасности перевозок водитель автобуса обязан на конечных и промежуточных контрольных пунктах внегородских маршрутов (автовокзалах, автостанциях) в соответствии с графиком движения делать диспетчерские отметки в путевом листе, обеспечить посадку пассажиров, имеющих проездные билеты, осуществить необходимый технический осмотр автобуса.

По информации ООО «РТА» отправления и прибытия автобусов заявителя осуществляются с несанкционированных мест, в частности, с ул. Спорта, 15 – напротив Главпочтамта г. Туринска, где нет мест для посадки (высадки) пассажиров, нет разворотной площадки, а также зала для

ожидания и продажи билетов.

Иные пассажироперевозчики на пригородных и междугородных маршрутах г. Туринска, работают в нормальном режиме с соблюдением всех требований транспортного законодательства.

ООО «РТА» считает, что признаки согласованных действия между ООО «РТА» и Администрацией Туринского ГО, которые могли бы привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, отсутствуют.

Представители Министерства транспорта в заседании Комиссии сообщили следующую позицию:

В Свердловской области уполномоченный исполнительный орган государственной власти в сфере организации регулярных пассажирских перевозок еще не определен – в настоящее время идет подготовка и согласование соответствующего нормативного акта.

Действующие в настоящее время нормативные акты, регулирующие сферу автомобильных пассажирских перевозок, требуют, чтобы междугородный автобусный маршрут начинался и заканчивался автостанцией (автовокзалом).

В соответствии с Федеральным законом от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – **Закон о транспортной безопасности**) все объекты транспортной инфраструктуры подлежат категорированию. Документы по присвоению категории Автостанции в г. Туринске направлены в компетентные органы, однако, в связи с большой их загруженностью, вопрос останется открытым приблизительно до июля 2011 года.

Поскольку в момент утверждения Паспорта автобусного маршрута № 1055 (далее – Паспорт маршрута), автостанция в г. Туринске отсутствовала, то заявителю был согласован иной пункт в качестве начальной/конечной точки маршрута.

Органы местного самоуправления наделены властными полномочиями и самостоятельны в решении вопросов местного значения. Вместе с тем, у них отсутствуют полномочия вносить какие-либо изменения в паспорт междугородного маршрута.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении Администрация Туринского ГО правомочна вносить изменения в дислокацию дорожных знаков и изменять направление транспортных потоков, в том числе при транзите, в границах территории городского округа.

В случае изменения транспортных потоков орган местного самоуправления представляет новую, предварительно согласованную с ГИБДД, схему автобусных маршрутов в Министерство транспорта и извещает перевозчиков о ее изменении, рекомендуя им внести соответствующие изменения в паспорт автобусного маршрута.

Для внесения изменений в паспорт междугородного автобусного маршрута следует обратиться в Министерство транспорта.

Администрация Туринского ГО представила в Министерство транспорта схему движения транзитного транспорта по г. Туринску.

Ни ООО «Туринское АТП», ни Администрация Туринского ГО по вопросу внесения изменений в Паспорт маршрута в Министерство транспорта не обращались и новую схему указанного маршрута не представляли.

В заседаниях Комиссии представитель Министерства транспорта сообщил, что неприятие подзаконных актов в сфере организации регулярных пассажирских перевозок, а также не утверждение Министерства уполномоченным органом в соответствии с требованиями Областного закона от 27.12.2010 № 127-ОЗ «Об организации на территории Свердловской области регулярных пассажирских перевозок автомобильным, железнодорожным, водным и воздушным транспортом пригородного и междмуниципального сообщения» препятствует деятельности Министерства в данном направлении и что проект такого акта (постановления) находится на согласовании (проходит юридическую экспертизу) в Правительстве Свердловской

области.

Представитель Правительства Свердловской области в заседании Комиссии заявил, что в Областном законе от 27.12.2010 № 127-ОЗ «Об организации на территории Свердловской области регулярных пассажирских перевозок автомобильным, железнодорожным, водным и воздушным транспортом пригородного и межмуниципального сообщения» (далее – **Областной закон № 127-ОЗ**) урегулирован порядок действий органов местного самоуправления в сфере междугороднего автомобильного транспорта, и указано, какие нормативные акты должны быть разработаны и они разрабатываются, причем как раз Министерством транспорта.

Проект одного из таких актов поступил на экспертизу в Правительство Свердловской области 14.07.2011.

Правительство Свердловской области полагает, что пока соответствующие «подзаконные» акты в Свердловской области не разработаны и не приняты, следует руководствоваться федеральными.

Правительство Свердловской области не согласно с позицией Министерства транспорта, поскольку организация транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении включена в полномочия Министерства транспорта в соответствии с Постановлением 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» (пп. 9 п. 6 Постановления).

Указанное постановление действует, поэтому довод о том, что у Министерства транспорта не властных полномочий в сфере организации межмуниципального (пригородного и междугороднего) автомобильного транспорта и в частности утверждения паспортов автобусного маршрута не соответствует действительности.

Так, согласно п. 13 Приказа Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200 «Об утверждении правил пассажирских перевозок на автомобильном транспорте» (далее – **Приказ № 200**) **организация новых междугородних автобусных маршрутов** производится – в пределах области, транспортными управлениями (управлениями пассажирского автомобильного транспорта) **по согласованию** с соответствующими исполнительными органами государственной власти.

По мнению Правительства Свердловской области, бездействие, с его стороны, в части не определения уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере организации регулярных пассажирских перевозок и установления типовых форм паспорта маршрута перевозчика, не допущено.

Правительство Свердловской области, считает, что исходя из действующих в настоящее время норм, места расположения остановочных комплексов и автостанций, маршруты следования транзитного транспорта в пределах своих территорий определяют органы местного самоуправления, а автоперевозчики обязаны своевременно самостоятельно вносить изменения в паспорт автобусного маршрута.

По мнению Правительства Свердловской области и Администрация Туринского ГО и территориальный орган ГИБДД действовали в рамках своих полномочий.

**Оценив в соответствии с п. 1 и п. 2 ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции полученные и исследованные в порядке ст. 25, ч. 2 ст. 39, ч. 2 ст. 44, ч. 4 и ч. 5 ст. 45 Закона о защите конкуренции доказательства, а также доводы, представленные лицами, участвующими в деле, заключения и пояснения экспертов и лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, Комиссия Свердловского УФАС России пришла к следующим выводам.**

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).

Антимонопольное законодательство согласно ч. 1 ст. 2 Закона о защите конкуренции основывается на Конституции РФ и ГК РФ. Согласно ч. 1 ст. 34 Конституции РФ каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Граждане (физические лица) и юридические лица в соответствии с п. 2 ст. 1 ГК РФ приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. При этом целями антимонопольного законодательства согласно ч. 2 ст. 1 Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в РФ, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, что в силу ч. 1 ст. 8 Конституции РФ гарантируются в качестве основ конституционного строя в РФ, а уже потому является предусмотренным федеральным законом основанием для ограничения гражданских прав, в том числе посредством установления пределов их осуществления (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и п. 2 ст. 1 ГК РФ).

По договору возмездного оказания услуг согласно п. 1 ст. 779 ГК РФ исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или **осуществить определенную деятельность**), а заказчик обязуется оплатить эти услуги. При этом **услуги, оказываемые по договору перевозки** согласно п. 2 ст. 779 ГК РФ регулируются главой 40 ГК РФ. Применительно к перевозке пассажиров под **перевозчиком** в п. 13 ст. 2 Устава автомобильного транспорта понимается - юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, принявшие на себя **по договору перевозки пассажира** обязанность перевезти пассажира и доставить багаж в пункт назначения и выдать багаж уполномоченному на его получение лицу.

Определяя организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции органам местного самоуправления ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции запрещает им 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).

Порядок организации различных видов перевозок пассажиров и багажа в силу ч. 2 ст. 3 Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта является предметом регулирования правил перевозок пассажиров, утверждать которые на основании ч. 1 ст. 3 Устава автомобильного транспорта уполномочено Правительство РФ. Соответствующие правила утверждены Постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112.

Организация перевозок на новых и действующих автобусных маршрутах согласно п. 5.1 Положения о безопасности перевозок осуществляется в установленном порядке.

Правила организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте утверждены Приказом № 200 и сохраняют свое действие в части, не противоречащей Правилам перевозок.

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) издадут **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).

Изменение маршрутов производится в том же порядке, что и его открытие (п. 28 Правил № 200).

В соответствии с Инструкцией по заполнению паспорта автобусного маршрута (Приложение 3 к Приказу № 200), паспорт автобусного маршрута является основным документом, характеризующим: маршрут, наличие линейных сооружений, остановочных пунктов, расстояния между ними, стоимость проезда, состояние дороги, а также работу автобусов на маршруте с момента его открытия.

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.



Участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица, в регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать субъект Российской Федерации, орган местного самоуправления (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 с п. «з» ч. 2 ст. 55 Устава Свердловской области (утв. областным законом от 05.12.1994 № 13-ОЗ), пп. 10 п. 2 ст. 52 Устава Свердловской области (утв. областным законом от 23.12.2010 № 105-ОЗ) **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-ОЗ «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, относилось 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-ПП).

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).

В соответствии с пп. 9 п. 6 Положения о Министерстве транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области организация транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (в пригородном и межмуниципальном сообщении) входит в полномочия Министерства транспорта.

Таким образом, решение об открытии (изменении) межмуниципального (пригородного и междугородного) маршрута регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом принимается Министерством транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области.

В настоящем деле рассматривается рынок междугородных автомобильных (автобусных) пассажирских перевозок, подчиняющиеся расписанию (ОКВЭД - 60.21.13).

ООО «Туринское АТП» и ООО «Туринское АП» составляют группу лиц в соответствии со ст. 9 Закона о защите конкуренции, поскольку соучредитель ООО «Туринское АП» - Семейкин М.М. является председателем Совета директоров ООО «Туринское АТП», а директор ООО «Туринское АТП» - Голуб А.Н., также, является соучредителем ООО «Туринское АП».

ООО «Туринское АП» осуществляет междугородние пассажирские автобусные перевозки по маршруту № 1055 «Туринск – Екатеринбург» и имеет Паспорт автобусного маршрута, утвержденный 04.07.2008 Министерством промышленности, энергетики и науки Свердловской области.

ООО «Туринское АТП» осуществляет междугородние перевозки по маршрутам:

- межрегиональному № 791 «Туринск – Тюмень» и имеет Паспорт межрегионального автобусного маршрута № 66 00791, утвержденный Министерством промышленности, энергетики и науки Свердловской области 17.05.2006, внесенный в реестр Минтранса России 27.07.2006.

- междугороднему № 1055 «Туринск – Екатеринбург» и имеет Паспорт автобусного маршрута, утвержденный 22.10.2009 Министерством промышленности, энергетики и науки Свердловской области.

С 09.01.2011 в Свердловской области отношения, связанные с организацией на территории области регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом межмуниципального (пригородного и междугородного) сообщения регулируются Областным законом от 27.12.2010 № 127-ОЗ «Об организации на территории Свердловской области регулярных пассажирских перевозок автомобильным, железнодорожным, водным и воздушным транспортом пригородного и межмуниципального сообщения» (далее – **Областной закон № 127-ОЗ**) в соответствии с которым:

- привлечение перевозчиков к обслуживанию межмуниципальных (пригородных и междугородных) маршрутов регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом осуществляется уполномоченным исполнительным органом государственной власти Свердловской области в сфере организации регулярных пассажирских перевозок (**далее – Уполномоченный орган**) на основании договоров об обслуживании межмуниципальных (пригородных и междугородных) маршрутов регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом, заключаемых на 3 года по результатам конкурсов, проводимых в порядке, установленном Правительством Свердловской области (п. 1 ст. 8, п. 1 ст. 9);

- Уполномоченный орган утверждает перевозчику, с которым заключен договор, паспорт маршрута перевозчика на срок, на который заключен договор (п. 2 ст. 8, п. 2 ст. 9).

- Порядок изменения межмуниципального (пригородного и междугородного) маршрута регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом устанавливается Правительством Свердловской области в соответствии с настоящим Законом (ст. 7 Областного закона № 127-ОЗ).

- предложение об изменении межмуниципального (пригородного и междугородного) маршрута может исходить как от уполномоченного органа, так и от органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, либо перевозчиков и общественных объединений.

**Уполномоченный орган** при открытии или изменении межмуниципального (пригородного и междугородного) маршрута **согласует с органами местного самоуправления** муниципального образования, по территории которого планируется прохождение маршрута или проходит маршрут:

- **схему движения** транспортного средства **по территории** соответствующего муниципального образования (пп. 1 п. 1 ст. 7);

2) **расположение на территории** соответствующего муниципального образования **остановочных пунктов** маршрута (пп. 2 п. 1 ст. 7).

Также **Уполномоченный орган** государственной власти Свердловской области в сфере организации регулярных пассажирских перевозок **ведет реестр остановочных пунктов межмуниципальных (пригородных и междугородных) маршрутов** регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом. В реестр остановочных пунктов межмуниципальных (пригородных и междугородных) маршрутов регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом включаются сведения, в том числе об автовокзалах и автостанциях (ст. 11).

Под **вопросами местного значения** в ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – **Закон о местном самоуправлении**) понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и указанным Законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления **самостоятельно**. При этом **самостоятельность** в решении вопросов местного значения означает решение их не только от своего имени, но и **за свой счет**. Поэтому органы местного самоуправления на основании ч. 2 ст. 14.1, ч. 2 ст. 15.1 и ч. 2 ст. 16.1 Закона о местном самоуправлении вправе решать вопросы местного значения, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, только **за счет собственных доходов** местных бюджетов (ч. 2 ст. 18 Закона о местном самоуправлении). Так, **полномочия** органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения в силу п. 4 ст. 6 ФЗ от 10.12.1995 N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" являются **расходными обязательствами** муниципальных образований.

Под **маршрутом регулярных перевозок согласно** п. 9 ст. 2 Устава автомобильного транспорта понимается предназначенный для осуществления перевозок пассажиров и багажа по расписаниям путь следования транспортных средств от начального остановочного пункта через промежуточные остановочные пункты до конечного остановочного пункта, которые определены в установленном порядке. Под **остановочным пунктом** применительно к перевозке пассажиров в ст. 2 Устава автомобильного транспорта понимается место остановки транспортных средств по маршруту регулярных перевозок, **оборудованное** для посадки, высадки пассажиров и ожидания транспортных средств (п. 11), а под **объектами транспортной инфраструктуры** - сооружения, производственно-технологические комплексы, предназначенные для обслуживания пассажиров, фрахтователей, перевозчиков и фрахтовщиков, а также для обеспечения работы транспортных средств (п. 10).

Под услугой понимается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности (п. 5 ст. 38 НК РФ). Поэтому местом оказания (реализации) и потребления услуги, оказываемой по договору перевозки пассажира транспортом общего пользования, может быть только **место осуществления** соответствующей деятельности - маршрут регулярных перевозок, что исключает возможность пассажира воспользоваться именно этой услугой за пределами **остановочных пунктов** такого маршрута.

В соответствии с Правилами перевозок пассажиров остановочные пункты **обустраиваются** защитными средствами от атмосферных осадков, если это позволяют земельные участки, примыкающие к остановочному пункту (п. 18), а также **оборудуются** указателями, определяющими место остановки транспортного средства для посадки (высадки) пассажиров (п. 14), которые должны содержать:

а) условное обозначение транспортного средства, используемого для осуществления регулярных

перевозок пассажиров и багажа;

б) наименование остановочного пункта;

в) номера маршрутов регулярных перевозок, в состав которых включен остановочный пункт;

г) наименование конечного остановочного пункта каждого маршрута регулярных перевозок;

д) расписание для всех маршрутов регулярных перевозок, в состав которых включен остановочный пункт, за исключением остановочных пунктов, в которых посадка (высадка) пассажиров осуществляется по их требованию;

е) надпись "По требованию" в остановочных пунктах, в которых посадка (высадка) пассажиров осуществляется по их требованию;

ж) наименование, адрес и контактные телефоны органа, обеспечивающего контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа.

Органами местного самоуправления согласно ч. 1 ст. 2 Закона о местном самоуправлении являются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Пунктом 7 ч. 1 ст. 16 Закона о местном самоуправлении установлено, что к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Так Главой Туринского городского округа было издано Распоряжение от 22.12.2010 № 1928-р «Об изменении схем движения автобусов пригородного и междугороднего сообщения», которым утверждены схемы движения пригородных и междугородных автобусных маршрутов по территории г. Туринска с учетом введенного в эксплуатацию объекта транспортной инфраструктуры, а схемы движения пригородных и междугородных автобусных маршрутов, согласованные до 22.12.2010, признаны недействительными.

В дальнейшем Администрацией Туринского ГО в адрес ООО «Туринское Авто-предприятие, ООО Туринское АТП», МУАП «Тура» и ИП Войлочникова Н.К. было направлено письмо от 10.12.2010 № 3074, в котором содержалась просьба в течение 7 дней с момента его получения изменить маршруты движения транспорта в пригородном и межмуниципальном сообщении, чтобы посадка/высадка пассажиров производилась на Автостанции и согласовать их с ГИБДД и Администрацией Туринского ГО. Одновременно автоперевозчики предупреждались, что по истечении указанного срока автобусные остановки на ул. Ленина и ул. Спорта, где ранее осуществлялась посадка/высадка пассажиров, будут ликвидированы.

В последующем, соответствующими службами был демонтирован дорожный знак 5.12 «Место остановки автобуса и (или) троллейбуса» (ГОСТ 10807-78. Знаки дорожные. Общие технические условия), установленный вблизи здания по адресу: г. Туринск, ул. Ленина, 15, на котором, также, было размещено расписание движения автобуса по маршруту № 1055 «Туринск-Екатеринбург».

В паспорте автобусного маршрута № 1055 начальным пунктом маршрута в г. Туринске указано:

на листе 3 – в соответствии с условными обозначениями, символ «автостанция» на ул. Спорта;

на листе 4 – Туринск АС.

В Паспорте межрегионального автобусного маршрута № 66 00791 начальным пунктом маршрута в г. Туринске указано:

на листе 3 – г. Туринск (центр);

на листе 4 – Туринск АС.

Согласно объяснениям лиц, участвующих в деле, и копии Технического паспорта на здание (по состоянию на 1996 и 2003 гг.), Автостанция в г. Туринске располагается в д. 36 по ул. Путьцев.

Таким образом, расположение начального пункта согласно паспортов автобусных маршрутов № 1055 и № 791 не совпадает с фактическим местом расположения автостанции.

Из пояснений лиц, участвующих в деле установлено и никем из них не оспаривается, в момент утверждения паспортов автобусных маршрутов автостанция в г. Туринске не функционировала, поэтому междугородным автоперевозчикам был согласован иной начальный пункт. Согласно записи в Техническом паспорте на здание автостанции, в 2004 году здание перешло в собственность Новоселова Михаила Николаевича, и как поясняют лица, участвующие в деле, перестало использоваться в качестве автостанции.

В 2010 году ООО «РТА» по договору аренды от 01.09.2010 с ИП Новоселовой Полиной Михайловной арендовало здание по адресу: г. Туринск, ул. Путьцев, д. 36 с целью размещения в нем автостанции (срок аренды – до 01.08.2011).

Распоряжением Главы Туринского городского округа от 29.11.2010 № 1772-р Автостанция была введена в эксплуатацию. Как следует из содержания вышеуказанного постановления инициатором ввода в эксплуатацию Автостанции было ООО «РТА», письменно обратившееся в Администрацию Туринского ГО (исх. № 7 от 26.10.2010).

Пригодность Автостанции к эксплуатации была подтверждена Актом временной комиссии от 19.11.2010. Технологический паспорт автостанции утвержден ООО «РТА» в 2011 году.

В администрации Туринского ГО 17.12.2010 состоялось совещание с участием, в том числе, ООО «Туринское АТП» и МУАП «Тура», по вопросам связанным с открытием Автостанции. По итогам указанного совещания Главой Туринского городского округа и было издано Распоряжение от 22.12.2010 № 1928-р.

ООО «РТА» 23.12.2010 направило ООО «Туринское АТП» письмо (исх. № 20) в котором предлагало заключить договоры на организацию работы по обеспечению пассажирских перевозок в междугороднем сообщении.

Из содержания письма следует, что Автостанция будет осуществлять контрольные, диспетчерские функции, как на территории автостанции, так и вне ее границ, а также продажу билетов на автобусы перевозчиков.

За свои услуги Автостанция будет удерживать комиссию – 15% от общей суммы кассовой выручки от реализации билетов и сумм выпадающих доходов от продажи билетов льготным категориям пассажиров. При этом, как следует из письма, калькуляция затрат на содержание Автостанции представлена и находится в отделе экономики Администрации Туринского городского округа.

Также ООО «РТА» в письме от 24.03.2011 (исх. 17) предложило заключить аналогичный договор ООО «Туринское АП» и направило подписанный со своей стороны проект.

21.07.2011 Распоряжением Главы Туринского городского округа установлен круглосуточный режим работы объекта транспортной инфраструктуры «Автостанции», расположенного по адресу: ул. Путьцев 36, г. Туринск.

Правилами перевозок пассажиров определено, что остановочный пункт размещается на территории автовокзала, если согласно общему расписанию для всех маршрутов регулярных перевозок, в состав которых включен этот остановочный пункт, максимальный интервал отправления транспортных средств по одному или нескольким маршрутам регулярных перевозок превышает 2 часа, а общее количество отправляемых из остановочного пункта пассажиров по этим маршрутам больше 1000 человек в сутки (п.19).

Согласно п. 19 Правил перевозок, **«автовокзал» – объект транспортной инфраструктуры**, включающий в себя размещенный на специально отведенной территории комплекс зданий и сооружений, предназначенных для оказания услуг пассажирам и перевозчикам при осуществлении регулярных перевозок пассажиров и багажа.

В соответствии с п. 86 Правил № 200, автовокзалы предназначены для обслуживания пассажиров, осуществляющих поездки в междугородном автобусном сообщении. Они располагаются в городах и крупных населенных пунктах. Автовокзал представляет собой изолированный от городского движения комплекс, состоящий из пассажирского здания, внутренней территории с перронами посадки и высадки пассажиров, площадками для стоянки автобусов между рейсами, пунктами технического осмотра автобусов, привокзальной площадки с подъездами и стоянкой городского транспорта.

В городах, населенных пунктах и на автомобильных дорогах автопавильоны строятся закрытого, полужакрытого типа, а также в виде навесов и предназначены для укрытия пассажиров от дождя и других неблагоприятных климатических явлений (п. 89).

В соответствии с Правилами № 200 (п. 38) выбор местоположения остановочных пунктов автобуса производится автотранспортными предприятиями (организациями), исходя из условий обеспечения удобства пассажирам, необходимой видимости автобусных остановок и безопасности движения транспортных средств и пешеходов, согласовывается с органами ГАИ, дорожными, коммунальными организациями и главным архитектором города (района) и утверждается органами местного самоуправления.

Решение вопросов местного значения в рамках организации межмуниципальных (пригородных и междугородних) регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом осуществляется органами местного самоуправления путем согласования:

- схемы движения транспортного средства по территории соответствующего муниципального образования;
- расположение на территории соответствующего муниципального образования остановочных пунктов маршрута (пп. 2 п. 1 ст. 7).

Следовательно, издание Главой Туринского городского округа Распоряжения от 22.12.2010 № 1928-р, а также направление письма от 10.12.2010 № 3074, является правомерным.

Органы местного самоуправления наделены властными полномочиями и самостоятельны в решении вопросов местного значения. Вместе с тем, у них отсутствуют полномочия вносить какие-либо изменения в паспорт междугороднего маршрута. Изменение паспорта междугороднего маршрута должно производиться соответствующим уполномоченным органом.

Вместе с тем, именно бездействие по исполнению Правительством Свердловской области Областного закона № 127-ОЗ в части принятия подзаконных актов, определения уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере организации регулярных пассажирских перевозок препятствовало исполнению полномочий Министерством Транспорта и привело к препятствованию осуществления деятельности хозяйствующими субъектами (ООО «Туринское автотранспортное предприятие»), что является нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

**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) предотвращение 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 этом Комиссия учитывает следующие обстоятельства.**

Постановлением Правительством Свердловской области от 23.08.2011 № 1117-ПП пунктом 1 уполномоченным исполнительным органом государственной власти Свердловской области в сфере организации регулярных пассажирских перевозок утверждено Министерство транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области.

Также Постановлением утвержден порядок открытия, изменения, закрытия межмуниципальных (пригородных и междугородних) маршрутов регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом.

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1 – 4 ст. 41, ст. 49, ст. 50, ст. 51 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Правительством Свердловской области ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившийся в бездействии по исполнению требований Областного закона от 27.12.2010 № 127-ОЗ «Об организации на территории Свердловской области регулярных пассажирских перевозок автомобильным, железнодорожным, водным и воздушным транспортом пригородного и межмуниципального сообщения» в части принятия подзаконных актов, регламентирующих порядок открытия, изменения, закрытия межмуниципальных (пригородных и междугородних) маршрутов регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом, а также определения уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере организации регулярных пассажирских перевозок, что привело к препятствованию осуществления деятельности хозяйствующими субъектами (ООО «Туринское автотранспортное предприятие»).

2. Предписание Правительству Свердловской области не выдавать в связи с прекращением нарушения антимонопольного законодательства.

3. Рассмотрение дела в отношении Администрации Туринского городского округа и ООО «Региональное транспортное агентство» прекратить в связи с не подтверждением в рассматриваемых действиях (бездействии) признаков нарушения антимонопольного законодательства.