

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
О НАЛОЖЕНИИ ШТРАФА ПО ДЕЛУ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ № 402А/2014

17 декабря 2014

г. Краснодар

Я, заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю Иващенко Ирина Викторовна, рассмотрев в отсутствие надлежащим образом уведомленного руководителя департамента транспорта Краснодарского края О., протокол и материалы дела об административном правонарушении № 402А/2014, возбужденного в отношении должностного лица - руководителя департамента транспорта Краснодарского края О. (паспортные данные имеются в материалах дела № 402А/2014) по ч. 1 ст. 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение п.2 ч. 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛ:

Решением Комиссии Краснодарского УФАС России от 29.04.2014 по делу № 102/2014 в действиях Департамента транспорта Краснодарского края установлен факт нарушения п.2 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности ГП АО «ПАТП № 3» путем отказа в согласовании технологической документации на открытие регулярного автобусного маршрута «Астрахань-Краснодар», что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке перевозок пассажиров автомобильным транспортом (копии Решения Краснодарского УФАС России от 29.04.2014 и Предписания от 29.04.2014 по делу № 102/2014 имеются в материалах дела № 402А/2014).

Комиссия в ходе рассмотрения дела № 102/2014 установила следующее.

ГП АО «ПАТП № 3» имеет лицензию № АСС-30-4019-187 от 25.07.2007 на осуществление деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом. Предприятие выступило инициатором открытия автобусного маршрута «Астрахань – Краснодар» между субъектами Российской Федерации –

Астраханской областью и Краснодарским краем.

Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 14.08.2003 № 178 утвержден Порядок формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации (далее – Порядок № 178).

Порядок № 178 разработан в целях обеспечения безопасности перевозок, повышения культуры и качества обслуживания пассажиров, создания цивилизованного рынка транспортных услуг и предназначен для упорядочения процедуры открытия регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации (межобластных, межкраевых, межреспубликанских), установления единых подходов, процедур взаимодействия, последовательности и сроков выполнения работ, связанных с открытием маршрутов.

В соответствии с Порядком № 178 открытие маршрутов производится по согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (п. 3 Порядка № 178), инициаторами открытия регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации могут выступать юридические и физические лица (п.4), к перевозкам пассажиров по регулярным автобусным маршрутам между субъектами Российской Федерации допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие соответствующие лицензии (п. 5 Порядка № 178).

После получения согласия на открытие маршрута от органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации оформляется паспорт маршрута, после чего паспорт маршрута, расписание движения автобуса и ходатайство о согласовании открытия маршрута направляются в субъекты Российской Федерации, по территории которых будет проходить или заканчиваться вновь открываемый маршрут (п.9 Порядка № 178).

Согласованные документы на открытие регулярного автобусного маршрута между субъектами Российской Федерации или аргументированный отказ с указанием конкретных причин направляется перевозчику (п. 10 Порядка № 178).

Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 2 марта 2011 г. N 168 «О департаменте транспорта Краснодарского края» утверждено Положение о Департаменте транспорта Краснодарского края (далее – Положение № 168).

Согласно пункту 1.1 Положения № 168 Департамент является органом исполнительной власти Краснодарского края в области реализации государственной политики по обеспечению устойчивого функционирования и комплексного развития транспортного комплекса, организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильном транспорте, а также специально уполномоченным органом в области организации транспортного обслуживания населения на межмуниципальных маршрутах регулярного сообщения, пролегающих в границах территории Краснодарского края, специально уполномоченным органом государственной власти Краснодарского края в области организации транспортного обслуживания населения, специально уполномоченным органом исполнительной власти Краснодарского края в области организации туристско-экскурсионных перевозок, организации транспортного обслуживания населения

железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.

Таким образом, Департамент является органом исполнительной власти, к компетенции которого в соответствии с пунктом 3 Порядка № 178 отнесено согласование открытия межсубъектных междугородних автобусных маршрутов, проходящих по территории Краснодарского края.

На территории Астраханской области таким органом исполнительной власти является Министерство промышленности, транспорта и природных ресурсов Астраханской области.

Как следует из материалов дела Министерство, рассмотрев вопрос о согласовании технологической документации автобусного маршрута «Астрахань – Краснодар», в соответствии с пунктом 9 Порядка № 178 направило в адрес Департамента указанную технологическую документацию маршрута.

Департамент, рассмотрев письмо Министерства, письмом от 02.07.2012 № 60-3510/12-05.1-05 отказал в согласовании технологической документации маршрута по причинам:

- «в паспорте маршрута и расписании движения расстояния между линейными сооружениями Краснодарского края не соответствуют расстояниям, утвержденным специально уполномоченным органом государственной власти Краснодарского края в области организации транспортного обслуживания населения в актах замеров действующих автобусных маршрутов, имеющих в расписании движения указанные линейные сооружения»;

- «согласование предложенных корректировок в расписании движения приведет к наложению на расписание действующих регулярных автобусных маршрутов, что в свою очередь повлечет за собой ущемление законных интересов перевозчиков, выполняющих по ним регулярные пассажирские перевозки».

При этом в данном ответе Департаментом не указано:

- между какими конкретно линейными сооружениями Краснодарского края неверно указаны расстояния;

- на расписание каких действующих автобусных маршрутов по территории Краснодарского края, и в какой части накладывается проект расписания движения автобусов по маршруту «Астрахань – Краснодар».

Получив указанный ответ ГП АО «ПАТП № 3» обратилось в Департамент с просьбой предоставить официально утвержденные замеры расстояний между линейными сооружениями на участке маршрута от г. Новоалександровск (Ставропольский край) до автовокзала г. Краснодар.

После получения от Департамента указанных замеров предприятие устранило замечания и Министерством повторно была направлена технологическая документация (письмо от 03.04.2013 № 01-17/1750).

Рассмотрев представленную технологическую документацию, Департамент отказал в ее согласовании, в связи с выявлением в паспорте маршрута замечаний (письмо от 20.08.2013 № 60-4747/13-05.01-11).

Устранив замечания, ГП АО «ПАТП № 3» письмом от 16.09.2013 № 18-10/1763 направило в адрес Департамента для согласования технологическую документацию.

Письмом Департамента от 16.10.2013 № 60-6199/13-05.01-11 предприятию в очередной раз отказано в согласовании технологической документации по следующим основаниям:

- «Проект, представленного для согласования в департамент расписания движения автобусов по вышеуказанному маршруту, предполагает отправление автобусов от автовокзала города Краснодар в 20 часов 31 минуту, что на 14 минут раньше отправления автобуса, осуществляющего регулярные пассажирские перевозки по маршруту сообщением «Новороссийск – Армавир».

В связи с чем, согласование предложенного проекта расписания движения приведет к наложению на расписание действующих регулярных автобусных маршрутов, повлечет за собой ущемление законных интересов перевозчиков, выполняющих по ним регулярные пассажирские перевозки.

Анализ работы автобусов, посредством которых обеспечивается транспортное сообщение между городом Краснодаром и городом Астраханью, показывает наличие на них свободных провозных возможностей. Открытие дополнительного графика движения между указанными населенными пунктами Краснодарского края повлечет перераспределение сложившегося пассажиропотока, что также приведет к ущемлению прав и законных интересов других перевозчиков, осуществляющих регулярные пассажирские перевозки автомобильным транспортом в данном направлении». При этом как и в предыдущем отказе, Департамент не указывает на каких маршрутах производился анализ провозных возможностей, а также результат проведенного анализа, а приводит лишь общую формулировку.

Комиссия, оценив вышеприведенную переписку, установила, что ответы Департамента по отказу в согласовании технологической документации вновь открываемого автобусного маршрута № 584 «Астрахань – Краснодар» не отвечают требованиям пункта 10 Порядка № 178.

Из буквального содержания приведённых в п. 10 Порядка № 178 требований к содержанию отказа в согласовании документов на открытие маршрута прямо следует, что данный отказ должен быть аргументированным, содержать четкие указания на конкретные причины, по которым этот отказ производится.

В отказах Департамента не указаны конкретные причины отказа в согласовании, позволяющие ясно и однозначно понять точные основания отказа в согласовании.

Содержащиеся в отказе в согласовании открытия нового маршрута формулировки оснований отказа должны исключать возможность двоякого их толкования, равно как и необходимость их дополнительного разъяснения лицу, которому этот отказ произведён.

Вследствие этого данные отказы Департамента не могут быть квалифицированы в качестве аргументированных и соответствующих принципу правовой определённости.

Несоблюдение департаментом требования п. 10 Порядка о предоставлении аргументированного отказа в согласовании маршрута с указанием конкретных причин отказа в согласовании противоречит принципу правовой определенности и создает потенциальную возможность для злоупотреблений со стороны Департамента как органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации межсубъектных перевозок. Это обусловлено в частности тем, что данный отказ не позволяет предприятию как инициатору открытия маршрута достоверно и однозначно установить точные причины отказа в согласовании документов на открытие предложенного им маршрута с целью устранения возможных нарушений.

Отсутствие в произведённом Департаментом отказе в согласовании указания на конкретные причины данного отказа так же создаёт условия для последующей интерпретации причин отказа в согласовании департаментом по своему субъективному усмотрению после издания этого отказа на стадии его рассмотрения и проверки.

Отсутствие в отказе точного указания на конкретные причины такого отказа так же лишает возможности лицо, обратившееся за согласованием открытия маршрута, принять меры к корректировке вызвавших возражение органа частей предоставленной на согласование технологической документации по маршруту таким образом, чтобы после такой корректировки получить необходимое согласование на открытие нового маршрута.

ГП АО «ПАТП № 3» узнало о том, что на расписание автобусного маршрута действующего на территории Краснодарского края накладывается проект расписания движения маршрута «Астрахань – Краснодар», только спустя 1 год и 3 месяца с момента первого отказа Департамента.

В частности, в данном отказе Департамент указал, что расписание маршрута «Астрахань – Краснодар» накладывается на расписание действующего маршрута «Новороссийск – Армавир» в части времени отправления из автовокзала г. Краснодара.

Из материалов, представленных Департаментом на рассмотрение дела № 102/2014 в обоснование отказа в согласовании технологической документации регулярного автобусного маршрута между субъектами Российской Федерации «Астрахань - Краснодар», следует, что открытие нового маршрута предполагает отправление автобусов от автовокзала города Краснодара в направлении города Кропоткин в 20 часов 31 минуту, что на 14 минут раньше отправления автобуса по маршруту «Новороссийск – Армавир», также следующего из Краснодара в Кропоткин.

Маршрут «Астрахань – Краснодар» и маршрут «Новороссийск – Армавир» совпадают лишь на 167 км. Указанные маршруты имеют разные направления движения автобусных маршрутов, разные конечные пункты, разное время в пути. При этом, в указанных маршрутах совпадают лишь два остановочных пункта – автовокзал «Краснодар» и автокасса «Кропоткин».

Как ранее указывалось, время отправления от автовокзала города Краснодара в направлении города Кропоткин, предполагаемого маршрута «Астрахань – Краснодар», 20 ч. 31 м. Согласно расписанию автобус идет до автостанции

«Кропоткин» без остановок в отличие от действующего регулярного маршрута «Новороссийск – Армавир», который отправляется от автовокзала «Краснодар» в 20 ч. 45 м. (на 14 м. позже предполагаемого маршрута «Астрахань – Краснодар»), но при этом заходит по пути следования на автостанцию Тбилисская (время прибытия – 22:45 ч.). Следовательно, перевозчик маршрута «Астрахань – Краснодар» на участке Краснодар – Кропоткин имеет возможность перевозить сразу три категории пассажиров, которые едут:

- из Краснодара в ст. Тбилисскую;
- из ст. Тбилинской в г. Кропоткин;
- из г. Краснодара в г. Кропоткин,

в отличие от перевозчика предполагаемого маршрута «Астрахань – Краснодар», который перевозит пассажиров только из Краснодара в Кропоткин без остановок и при этом пребывает в Кропоткин почти в одно и то же время с перевозчиком маршрута «Новороссийск – Армавир».

Таким образом, Комиссия считает, что с точки зрения экономической выгоды перевозчик регулярного маршрута «Новороссийск – Армавир» на отрезке Краснодар - Кропоткин находится в более предпочтительной ситуации, нежели перевозчик предполагаемого маршрута «Астрахань – Краснодар». Следовательно, довод Департамента об ущемлении интересов перевозчика, осуществляющего перевозки по маршруту «Новороссийск – Армавир» на отрезке маршрута Краснодар – Кропоткин, в случае согласования маршрута «Астрахань – Краснодар», является необоснованным.

Кроме этого по информации, представленной ГП АО «ПАТП № 3», в 2008 году специально уполномоченным органом государственной власти Краснодарского края в области организации транспортного обслуживания населения в лице ГУ КК «Кубаньтрансавто», утверждался маршрут «Астрахань – Краснодар» для перевозчика ООО ТФ «РУСЬ», с расписанием в котором отправление из Краснодара было такое же – 20:31 ч.

Более того в своем обращении заявитель указал на то, что ранее Департаментом был согласован маршрут № 658 «Новороссийск – Кропоткин», который отправляется в 14 часов 40 минут, т.е. за 10 минут до отправления маршрута «Астрахань – Новороссийск», который обслуживается ГП АО «ПАТП № 3». При этом в данном случае указанные маршруты совпадают на 303 км. с тремя общими остановочными пунктами – АВ «Новороссийск», АВ «Краснодар» и АК «Кропоткин».

В свою очередь, ГП АО «ПАТП № 3» заявлено, что все риски, связанные с неостребованностью данного маршрута ложатся на перевозчика, при этом по всему следованию маршрута «Астрахань – Краснодар» по Краснодарскому краю имеется только один остановочный пункт (АК Кропоткин) и предполагать, что пассажиры специально будут ждать прибытия данного автобуса, чтобы доехать до АВ Краснодара (а из Краснодара в Кропоткин) в отсутствие предварительной продажи билетов, не подтверждены Департаментом документально.

Исходя из вышеизложенного, Комиссией по рассмотрению дела № 102/2014 в

действиях Департамента транспорта Краснодарского края установлен факт нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности ГП АО «ПАТП № 3» путем отказа в согласовании технологической документации на открытие регулярного автобусного маршрута «Астрахань-Краснодар», что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке перевозок пассажиров автомобильным транспортом.

В соответствии с ч.1 ст.14.9 КоАП РФ, действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с [АНТИМОНОПОЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных [частью 3 статьи 14.32](#) настоящего Кодекса, - влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Для выяснения вопроса, связанного с привлечением должностного лица, виновного в совершении действий, признанных нарушением п.2 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно решению Комиссии УФАС России по делу № 102/2014, Управлением был направлен соответствующий запрос в Департамент транспорта Краснодарского края.

Согласно письму Департамента транспорта Краснодарского края, должностным лицом, виновным в нарушении, установленном Решением Комиссии Краснодарского УФАС России от 29.04.2014 по делу № 102/2014, является руководитель департамента транспорта Краснодарского края О.

Определением от 07.10.2014 года о возбуждении дела № 402А/2014 об административном правонарушении и проведении административного расследования, назначена дата составления протокола 06.11.2014 (согласно почтовому уведомлению, определение от 07.10.2014, было получено 10.10.2014, 13.10.2014).

06.11.2014 года Руководителем Управления ФАС России по Краснодарскому краю, Дегтяревой Руфиной Викторовной, в отсутствие надлежащим образом уведомленного руководителя департамента транспорта Краснодарского края О., был составлен протокол № 402А/2014 об административном правонарушении, а также вынесено определение о назначении времени и места рассмотрения дела. Протокол от 06.11.2014 и определение от 06.11.2014 направлены в адрес О. посредством почтовой связи. Дело № 402А/2014 об административном правонарушении было назначено к рассмотрению на 19.11.2014 г. в 16 час.

19.11.2014 г. Заместителем руководителя Управления ФАС России по Краснодарскому краю Иващенко Ириной Викторовной было вынесено определение о продлении срока рассмотрения дела об административном

правонарушении до 19.12.2014 г., а также вынесено определение об отложении рассмотрения дела об административном правонарушении № 402А/2014 на 17.12.2014 г. на 09 час. 30 мин. в связи с ненадлежащим уведомлением руководителя департамента транспорта Краснодарского края О. Определение об отложении направлено в адрес руководителя департамента транспорта Краснодарского края О. посредством почтовой связи (уведомление получено 24.11.2014 г.)

В соответствии со ст. 1.7 КоАП РФ лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения.

За нарушение п.2 ч.1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предусмотрена административная ответственность по ч.1 ст. 14.9 КоАП РФ.

В соответствии с п.1.2 статьи 28.1 КоАП РФ, поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных, в том числе ч.1 ст. 14.9 КоАП РФ, является вступление в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия (ч.2 ст.49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»), решение Краснодарского УФАС России изготовлено в полном объеме 29.04.2014 г., таким образом, согласно ч.1 ст. 4.5 КоАП РФ, срок давности привлечения к административной ответственности не истек.

Местом совершения правонарушения является ул. Красная, д.35, г. Краснодар, 350014.

Временем совершения правонарушения считаются даты, когда Департамент отказал в согласовании технологической документации маршрута, а именно:

- письмо от 20.08.2013 г. № 60-4747/13-05.01-11;

- письмо от 16.10.2013 г. № 60-6199/13-05.01-11.

17.12.2014 должностным лицом Краснодарского УФАС России, в отсутствие руководителя департамента транспорта Краснодарского края О., рассмотрены материалы дела № 402А/2014, и установлено, что согласно распоряжению от 22.10.2013 № 349-рл (имеется в материалах дела), О. был принят на должность руководителя департамента транспорта Краснодарского края 22 октября 2013 года.

Таким образом, руководитель департамента транспорта Краснодарского края О. несет ответственность за отказ в согласовании технологической документации на открытие регулярного автобусного маршрута «Астрахань-Краснодар».

В соответствии с ч.1 ст.14.9 КоАП РФ, действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций,

государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с [АНТИМОНОПОЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных [частью 3 статьи 14.32](#) настоящего Кодекса, - влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

В соответствии с ч.3 ст. 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания лицу, учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность.

В ходе рассмотрения дела № 402А/2014 должностным лицом не установлены обстоятельства, в соответствии со ст.ст.4.2, 4.3 КоАП РФ, смягчающие или отягчающие административную ответственность.

17.12.2014 года заместитель руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю Иващенко Ирина Викторовна, рассмотрев в отсутствие надлежащим образом уведомленного руководителя Департамента транспорта Краснодарского края О. материалы дела № 402А/2014, вынесла постановление о наложении штрафа.

Руководствуясь статьями 4.2, 14.9, 23.48, 29.9, 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

ПОСТАНОВИЛ:

Признать руководителя департамента транспорта Краснодарского края О., виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч.1 ст.14.9 КоАП РФ и назначить ему наказание в виде административного штрафа в размере 15 000 рублей.

В соответствии с частью 1 статьи 32.2 КоАП штраф в размере **15 000 руб.** должен быть уплачен не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 КоАП.

В соответствии с частью 5 статьи 3.5 КоАП сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме.

Сумма штрафа зачисляется в Федеральный бюджет по коду **161 1 16 02010 01 6000 140**

Реквизиты счета для перечисления штрафа:

ИНН: 2309053192 КПП 231001001

Получатель УФК по Краснодарскому краю (Управление Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю).

Банк: Южное ГУ Банка России г. Краснодар

БИК 040349001

Р/счет 40101810300000010013

Назначение платежа КБК **161 1 16 02010 01 6000 140.**

НДС не предусмотрен

ОКТМО: 03701000

Очередность платежа 4.

Копию документа, подтверждающую уплату штрафа, лицо, привлеченное к административной ответственности, направляет должностному лицу, вынесшему постановление, по факсу 8(861) 253 66 82.

В соответствии с частью 3 статьи 30.1 и частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в судебном порядке в течение 10 дней со дня вручения или получения копии постановления.

Согласно части 1 статьи 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.

Заместитель руководителя управления

И.В. Иващенко