

РЕШЕНИЕ

по делу №08-01-15-03/424-ВО

о нарушении антимонопольного законодательства

03 марта 2009 года

г. Волгоград

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы РФ по Волгоградской об-ласти по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

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

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

Ячменева О.И. – государственный инспектор отдела контро-ля органов власти;

при участии:

1. Погребняка Дмитрия Валерьевича – представителя Администрации Волгограда, до-веренность №05-ИД/13 от 27.02.2008г.;

2. Ковалева Владимира Владимировича – представителя Департамента городского хо-зяйства Администрации Волгограда, доверенность №ДГХ/06-05д от 07.04.2008;

в отсутствии представителей ответчика – Волгоградской городской Думы, извещенных надлежащим образом (почтовое уведомление №40000506985014 от 11 февраля 2009 года),

рассмотрев дело №08-01-15-03/424-ВО, возбужденное по признакам нарушения Волго-градской городской Думой (400131, г.Волгоград, ул.Советская,9) и Администрацией Волгограда (400131, г.Волгоград, ул.Володарского, 5) ст.15 Федерального Закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

02 декабря 2009 года Приказом №183 о возбуждении дела и создании комиссии по рас-смотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области возбуждено дело в отношении Волгоград-ской городской Думой и Администрации Волгограда по признакам нарушения ст.15 Закона о защите конкуренции при принятии и исполнении Решения Волгоградской городской Думы от 12.12.2007 №53/1338 «О Положении о межведомственной транспортной комиссии по органи-зации пассажирских перевозок в Волгограде».

Решение Волгоградской городской Думы от 12.12.2007 №53/1338 опубликовано в офици-альном источнике Администрации Волгограда газете «Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград» №82 от 29.12.2007 и вступило в силу со дня официального опубликования (пункт 3 данного документа). Указанный муниципальный правовой акт подписан председателем Вол-гоградской городской Думы – Каревой И.А.

Пунктом 1 указанного Решения принято Положение о межведомственной транспортной комиссии по организации пассажирских перевозок в Волгограде (далее по тексту - Положение). Также Администрации Волгограда поручено создать комиссию (п.2.1) и утвердить в установ-ленном порядке её персональный состав (п.2.2).

Согласно абзацу 2 п.1.1. Положения, межведомственная транспортная комиссия является рабочим органом по рассмотрению вопросов, связанных с

непосредственной организацией транспортного обслуживания населения городского округа город - герой Волгоград на маршрутах регулярного сообщения.

Порядок создания и формирования комиссии предусмотрен главой 6 Положения. Персональный состав Комиссии утверждается в установленном порядке Администрацией Волгограда. При этом председателем Комиссии является заместитель главы Волгограда, курирующий вопросы транспорта, первым заместителем председателя Комиссии является председатель профильного комитета Волгоградской городской Думы, курирующий вопросы транспорта, заместителем председателя Комиссии является руководитель структурного подразделения администрации Волгограда, в установленном порядке уполномоченный на осуществление организации транспортного обслуживания населения пассажирским транспортом общего пользования. Членами Комиссии являются представители от Волгоградской городской Думы, Управления государственного автодорожного надзора по Волгоградской области, отдела государственной инспекции безопасности дорожного движения управления внутренних дел по Волгограду и иные.

Для организации транспортного обслуживания межведомственная транспортная комиссия наделена определенными функциями в соответствии с разделом 3 Положения.

Согласно представленным в материалы дела протоколам заседания межведомственной транспортной комиссии по организации пассажирских перевозок в Волгограде, за время работы комиссии проведено три заседания (21 июня 2008г.; 04 октября 2008г.; 01 ноября 2008г.). Повесткой дня всех трех заседаний межведомственной транспортной комиссии являлось рассмотрение заявлений на открытие городских коммерческих автобусных маршрутов, изменение схем движения и согласование пригородных маршрутов.

На рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства по ходатайству представителя Администрации в качестве лица, располагающего сведениями о рассматриваемых Комиссией обстоятельствах, привлечен Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда.

Волгоградская городская Дума представила письменные объяснения по факту, послужившему основанием для возбуждения дела. По мнению Волгоградской городской Думы, Положение принято в целях защиты интересов населения Волгограда в получении качественных услуг по перевозке общественным пассажирским транспортом, укрепления транспортной дисциплины, качества обслуживания, более полного удовлетворения потребностей населения Волгограда в пассажирских перевозках, что полностью соответствует п.7 п.1 ст.16 ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а также ст.ст.5,24,25 и п.3 ст.31 Устава города-героя Волгоград. Кроме того, указанное Положение было принято во исполнение п.2.5 Решения Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 №51/1244 «О Правилах организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград», согласно которому, оценка соответствия маршрута регулярного сообщения производится на основании заключения межведомственной транспортной комиссии по организации пассажирских перевозок.

Представитель Администрации Волгограда по факту возбужденного дела № 08-01-15-03/424-ВО согласился с доводами представителя Волгоградской городской Думы, считает, что Положение никоим образом не ограничивает конкуренцию, а значит, не нарушает антимонопольное законодательство. Кроме того, действия

Администрации Волгограда направлены на исполнение п.2 Решения от 12.12.2007 №53/1338, который обязывает Администрацию Волгограда создать межведомственную транспортную комиссию по организации пассажирских перевозок в Волгограде.

Представитель Департамента городского хозяйства Администрации Волгограда, считает, что межведомственная транспортная комиссия создана как совещательный орган. Таким образом, заключения, выдаваемые межведомственной комиссией, не являются обязательными для Департамента городского хозяйства Администрации Волгограда, а носят лишь рекомендательный характер.

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

1. Пунктом 7 части 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения городского округа отнесено создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Согласно ст.130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Данное конституционное положение развивается в ч.3 ст.17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, в которой изложен перечень полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований, в том числе городского округа. Данный перечень является открытым и может быть расширен уставом муниципального образования.

Пунктом 10 ч.1 ст.5 Устава города-героя Волгограда к вопросам местного значения городского округа Волгоград отнесено создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа Волгоград.

Согласно п.4 ч.6 ст.39 Устава города-героя Волгограда в области транспорта Администрация Волгограда обладает следующими полномочиями:

- руководство транспортными предприятиями и организациями, находящимися в муниципальной собственности;
- осуществление контроля за работой иных транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население Волгограда;
- утверждение маршрутов и графиков движения городского транспорта;
- привлечение на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятий и организаций, действующих на территории Волгограда.

Уставом города-героя Волгограда не установлены конкретные полномочия Волгоградской городской Думы в сфере транспорта.

Таким образом, полномочия органов местного самоуправления города Волгограда по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа установлены п. 7 ч.1 ст. 16, ч.6 ст. 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", ч.4 ст.6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения", Уставом города Волгограда.

Из системного толкования норм, установленных указанными актами, следует, что на Администрацию Волгограда возложены организационные функции в сфере

транспортного обслуживания населения на подведомственной территории. Уполномоченными органами в части принятия муниципальных правовых актов по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах городского округа Волгоград являются как Администрация Волгограда, так и Волгоградская городская Дума в рамках полномочий, определенных Уставом города-героя Волгограда.

В соответствии с ч.1 ст.26 Устава, решения городской Думы, носящие нормативный правовой характер, направляются для подписания и опубликования (обнародования) главе Волгограда. Решения городской Думы, не носящие нормативный правовой характер, подписываются председателем городской Думы.

При этом муниципальные правовые акты должны соответствовать требованиям федерального законодательства, в том числе требованиям Закона о защите конкуренции, и не должны противоречить ему.

2. Пунктом 3 ст.31 Устава города-героя Волгограда предусмотрено право Городской Думы образовывать временные комиссии, при образовании которых она же определяет задачи, объем и срок полномочий. В соответствии со ст.15 Регламента Волгоградского городского Совета народных депутатов от 23 ноября 2000 г. №20/277 (в ред. от 18.06.2008), городская Дума может образовывать временные, специальные комиссии также на определенный период их действия.

В Положении о межведомственной транспортной комиссии отсутствует указание о временном характере (сроке полномочий либо периоде действия) создаваемого рабочего органа.

Также согласно п.4 ст.31 Устава города-героя Волгограда временные комиссии, созданные Волгоградской городской Думой, ответственны перед ней и подотчетны ей.

Положением о межведомственной транспортной комиссии не предусмотрена подотчетность созданного рабочего органа Волгоградской городской Думе. Комиссию возглавляет должностное лицо Администрации Волгограда, которое не ответственно перед Думой и не подотчетно ей.

Таким образом, создание постоянно действующего рабочего органа, подотчетного Администрации Волгограда и сформированного по межведомственному принципу (с участием контролирующих органов федеральной государственной власти: Государственной инспекции безопасности дорожного движения управления внутренних дел по Волгограду и Управления государственного автодорожного надзора по Волгоградской области), не входит в полномочия Волгоградской городской Думы, установленные с п.3 ст.31 Устава города-героя Волгограда и ст.15 Регламента Волгоградского городского Совета народных депутатов.

3. В соответствии с разделом 3 Положения для организации транспортного обслуживания межведомственная транспортная комиссия осуществляет следующие функции:

- рассмотрение проектов маршрутного расписания и паспортов маршрутов регулярного сообщения, изменения в маршрутное расписание и паспорта маршрутов регулярного сообщения, подготовка по ним заключений;

- рассмотрение предложений, направленных на улучшение транспортного обслуживания населения;

- рассмотрение вопросов определения и корректировки единой схемы движения пассажирского транспорта общего пользования;

рассмотрение выявленных нарушений при осуществлении транспортного обслуживания на-селения по маршрутам регулярного сообщения и принятие мер по их устранению в преде-лах своей компетенции;

выявление неисполнения договорных обязательств между структурным подразделением Администрации Волгограда, уполномоченным на осуществление организации транспортно-го обслуживания населения пассажирским транспортом общего пользования, и Перевозчи-ком.

Из смысла вышеуказанных пунктов в совокупности с анализом всего Положения следует, что под заключением межведомственной транспортной комиссии понимается документ (прото-кол, акт), содержащий обоснованные выводы о соответствии либо несоответствии исследуемых документов, действий либо условий, обосновывающих правомочность осуществления предпри-нимательской деятельности перевозчиков, намеривающихся организовать либо изменить пока-затели транспортное обслуживание населения на конкретном маршруте, установленным орга-низационным, технологическим и иным требованиям. Согласно абз.2 п.1.4. Положения, Департамент городского хозяйства Администрации Вол-гограда, как структурное подразделение администрации Волгограда, уполномоченное на осу-ществление организации транспортного обслуживания населения пассажирским транспортом общего пользования, на основании таких заключений и отчетов межведомственной транспорт-ной комиссии:

принимает решение об организации нового маршрута регулярного сообщения с после-дующим вынесением на конкурс права заключения договора об организации регулярных пере-возок на маршрутах регулярного сообщения, изменении схемы движения транспорта общего пользования или расписания движения транспорта общего пользования на действующем мар-шруте регулярного сообщения;

устанавливает количество транспортных средств на маршруте регулярного сообщения по условиям обеспечения безопасности дорожного движения;

утверждает паспорт маршрута регулярного сообщения и маршрутное расписание движе-ния транспорта общего пользования;

принимает решение о временном прекращении или возобновлении движения транспорта общего пользования на маршруте регулярного сообщения;

утверждает сводное маршрутное расписание;

принимает решение о направлении перевозчику - юридическому лицу или гражданину, за-регистрированному в установленном действующим законодательством порядке в качестве ин-дивидуального предпринимателя, имеющим лицензию в предусмотренных действующим зако-нодательством случаях на осуществление деятельности по пассажирским перевозкам на транс-порте общего пользования, мотивированного отказа в организации нового маршрута регулярно-го сообщения или внесении изменений в схему движения и сводное маршрутное расписание движения транспорта общего пользования на действующем маршруте регулярного сообщения.

Из системного толкования норм п.3.1, п.4.3. Государственного стандарта РФ ГОСТ Р 51825-2001 "Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования" (далее - ГОСТ Р 51825-2001) следует, что паспорт маршрута и расписание движения есть технические документы, определяющие параметры и последовательность осуществления технологического процесса оказания услуги по непосредственному перемещению пассажиров и багажа с исполь-зованием автотранспортных средств (далее - услуги по перевозке). Указанные технические до-кументы разрабатываются на стадии проектирования процесса оказания

услуг по перевозке пассажиров. Согласно п.4.3.1 ГОСТ Р 51825-2001 процедуры процесса оказания услуги, в том числе разработка паспорта маршрута и расписания движения, могут быть реализованы исполнителем услуги самостоятельно в полном объеме либо с привлечением подрядных организаций. Таким образом, межведомственная транспортная комиссия, рассматривая проекты маршрутного расписания и паспортов маршрутов регулярного сообщения, изменения в маршрут-ное расписание и паспорта маршрутов регулярного сообщения, и подготавливая по ним заключения (п.3.3 Положения), то есть, давая заключение о заявленных перевозчиком организационных характеристиках и технологических показателях транспортного обслуживания населения на конкретном маршруте, вмешивается в действия перевозчиков по осуществлению предпринимательской деятельности. Так как заключения Комиссии являются основанием для завершения Департаментом городского хозяйства Администрации Волгограда разрешительной процедуры по организации маршрута, то Комиссия влияет на определение общих условий оказания услуг перевозки пассажиров на территории г.Волгограда, устраняет конкуренцию перевозчиков за эффективное распределение транспортных средств по маршрутам (количество автобусов), выгодную протяженность маршрута (исключение участков маршрута, насыщенных услугами конкурентов) и объем единовременной перевозки по маршрута (вместимость транспортного средства). Заявитель, получивший отказ в организации перевозки на конкретном маршруте на основании заключения указанной Комиссии, вынужден либо отказаться от деятельности в определенном сегменте рынка перевозок (не выйти на рынок или уйти с рынка), либо следовать административным указаниям в корректировке самостоятельно разработанного маршрута, чтобы получить положительное заключение комиссии для открытия маршрута (отказаться от самостоятельных действий на рынке).

Таким образом, межведомственная транспортная комиссия, непосредственно влияет на организацию транспортного обслуживания населения на транспортных маршрутах (абз.2 п.1.1 Положения), наделена рядом полномочий, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов в организации перевозочного процесса (например, выдача заключений, являющихся основаниями для Департамента городского хозяйства администрации Волгограда для определения необходимости тех или иных городских маршрутов, формирование городских маршрутов, изменение схем движения действующих маршрутов и расписания движения транспорта, временного прекращения движения транспорта на маршруте и закрытия маршрутов), увеличивают риски ведения предпринимательской деятельности и затягивают время реагирования перевозчиков как на изменившийся спрос населения по объему перевозок и изменению маршрута, так и на действия конкурентов на параллельных маршрутах, а также подменяют конкурентно-рыночный механизм хозяйствования перевозчиков, то есть приводят к ограничению конкуренции в сфере оказания услуг по перевозке пассажиров в г. Волгограде.

Кроме того, п.п.4.7, 4.8 Положения предусмотрено право межведомственной транспортной комиссии осуществлять контроль за исполнением договоров между Перевозчиком и Организатором путем проведения выборочных выездных проверок и вносить предложения Организатору о применении санкций в отношении недобросовестных перевозчиков. Следовательно, Положение наделяет комиссию правом осуществлять контроль за исполнением обязательств по гражданско-правовому договору, стороной которого она не является.

Действия межведомственной транспортной комиссии, созданной в неустановленном зако-ном порядке, и наделенной контрольными полномочиями в части показателей, формируемых в условиях конкуренции, может привести к выходу с рынка действующих перевозчиков и не вы-ходу на рынок новых, то есть к сокращению их числа на рынке регулярных перевозок автомо-бильным транспортом на территории Волгограда.

Согласно п. 17 ст. 4 Федерального закона №135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкурен-ции» такие действия, как определение общих условий обращения товара на товарном рынке в соответствии с обязательными для исполнения хозяйствующими субъектами указаниями иного лица, отказ хозяйствующих субъектов от самостоятельных действий на товарном рынке либо сокращение числа хозяйствующих субъектов на товарном рынке, содержат признаки ограниче-ния конкуренции.

Таким образом, Положение о межведомственной транспортной комиссии нарушает ст.15 Закона о защите конкуренции, так как приводит к недопущению, ограничению конкуренции на рынке регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Волгограде.

4. Кроме того, анализ протоколов межведомственной транспортной комиссии подтве-рждает факт принятия решений рабочего органа, связанных с организацией осуществления предпринимательской деятельности в сфере пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения.

Так, согласно п.1 Протокола заседания межведомственной транспортной комиссии по ор-ганизации пассажирских перевозок в Волгограде от 21.06.2008, указанная комиссия пришла к выводу о необходимости приведения всех заявлений (ООО «Галант», ООО «Альянс-газ», ООО «Квартет-плюс», ИП Руденко Г.Б., ИП Нефедов О.Г.) с прилагаемыми документами на откры-тие городских коммерческих автобусных маршрутов, изменение схем движения и согласо-вания пригородных маршрутов в соответствии с Правилами организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения на границах городско-го округа город-герой Волгоград, принятыми Решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 №51/1244.

Согласно пункту 2 указанного протокола, Департаменту городского хозяйства Админист-рации Волгограда, надлежит: подготовить порядок проведения перерегистрации регулярных маршрутов общественного транспорта и после перерегистрации маршрутов направить для ут-верждения реестр городской маршрутной сети в Волгоградскую городскую Думу; до 15.07.2008 года подготовить и согласовать с комитетом Волгоградской городской Думы по промышлен-ности, транспорту, связи и экологии проект Положения о конкурсе на право заключения дого-вора об организации перевозок на коммерческих автобусных маршрутах, направить его в уста-новленном порядке на рассмотрение Волгоградской городской Думы; провести совещание с представителями районных администраций и контрольно-надзорных органов при согласовании паспортов маршрутов.

Исходя из содержания указанного протокола следует, что заключения межведомственной транспортной комиссии носят не рекомендательный, как утверждают ответчики характер, а обязывают Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда (структурное под-разделение Администрации) выполнять конкретные действия и даже устанавливают для этого сроки.

Кроме того, порядок организации пассажирских перевозок на территории города Волго-града регламентирован Решением Волгоградской городской Думы от

25.10.2007 №51/1244 «О Правилах организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения на границах городского округа город-герой Волгоград». В соответствии с п.1.3.13 Правил, принятых Решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 №51/1244, создается рабочий орган, уполномоченный обсуждать вопросы, связанные с непосредственной организацией транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения – межведомственная транспортная комиссия. Решением Арбитражного суда Волгоградской области от 20.08.2008 по делу №А12-866/08-с22 указанный пункт Правил, касающийся создания межведомственной транспортной комиссии, признан недействующим как противоречащий ст.15 ФЗ «О защите конкуренции». Постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 30.10.2008 по делу №А12-866/08-с22 вышеуказанное Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 20.08.2008 оставлено без изменения.

В соответствии с ч.2 ст.7 Устава города-героя Волгограда, муниципальные правовые акты Волгограда, оформленные в виде решений, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории Волгограда. Согласно ч.3 ст.7 ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

В соответствии с п.2 Решения Волгоградской городской Думы от 12.12.2007 №53/1338, Администрации Волгограда надлежит создать межведомственную транспортную комиссию по организации пассажирских перевозок в Волгограде и утвердить в установленном порядке ее персональный состав.

Таким образом, действия Администрации Волгограда по созданию межведомственной транспортной комиссии были направлены во исполнение Решения Волгоградской городской Думы от 12.12.2007 №53/1338, а значит, в них отсутствует состав нарушения антимонопольного законодательства.

Следовательно, Администрация Волгограда является ненадлежащим ответчиком. Исходя из смысла антимонопольного законодательства, акты органов местного самоуправления не должны вступать в противоречие с федеральным законодательством, ущемлять права и интересы участников гражданского оборота, поэтому «Положение о межведомственной транспортной комиссии по организации пассажирских перевозок в Волгограде», утвержденное Решением Волгоградской городской Думы от 12.12.2007 №53/1338 не может противоречить актам, имеющим большую юридическую силу.

Действия Волгоградской городской Думы, выразившиеся в принятии «Положения о межведомственной транспортной комиссии по организации пассажирских перевозок в Волгограде», утвержденного Решением Волгоградской городской Думы от 12.12.2007 №53/1338 приводят или могут привести к ограничению, недопущению, устранению конкуренции, что запрещено ст.15 Федерального Закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ.

Руководствуясь ст.23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, статьей 48, частью 1 ст.49 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Волгоградской городской Думы ст.15 ФЗ «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ, выразившимся в принятии «Положения о межведомственной транспортной комиссии по организации пассажирских

перевозок в Волгограде», утвержденного Решением Волгоградской городской Думой от 12.12.2007 №53/1338 как противоречащего ст. 15 ФЗ "О защите конкуренции".

2. Прекратить рассмотрение дела №08-01-15-03/424-ВО в отношении Администрации Волгограда в связи отсутствием в действиях Администрации Волгограда нарушения антимонопольного законодательства.

3. Выдать Администрации Волгограда для исполнения Предписание об отмене «Положения о межведомственной транспортной комиссии по организации пассажирских перевозок в Волгограде», утвержденного Решением Волгоградской городской Думой от 12.12.2007 №53/1338 как противоречащего антимонопольному законодательству.