

Вице-губернатору Санкт-Петербурга

<...>

191060, Санкт-Петербург,

Смольный,

adm@gov.spb.ru

Председателю Комитета

по транспорту Санкт-Петербурга

<...>

191167, Санкт-Петербург,

Исполкомская ул., 16А

public@transport.gov.spb.ru

Уважаемый <...>!

Уважаемый <...>!

ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЕ
О НЕДОПУСТИМОСТИ СОВЕРШЕНИЯ ДЕЙСТВИЙ, КОТОРЫЕ МОГУТ
ПРИВЕСТИ К НАРУШЕНИЮ АНТИМОНОПОЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В средствах массовой информации Санкт-Петербурга, на официальных сайтах Комитета по транспорту Санкт-Петербурга и

подведомственного ему ГКУ «Организатор перевозок» публикуется информация о планируемой «транспортной реформе» - изменениях в системе городского общественного пассажирского маршрутного транспорта в Санкт-Петербурге, в частности об отмене всех коммерческих маршрутных автобусных перевозок с 15 июля 2020 года и переводе их части в регулярные перевозки по регулируемым тарифам, о требованиях к подвижному составу, используемому перевозчиками для маршрутных автобусных перевозок, о необходимости выделения значительных средств из бюджета Санкт-Петербурга на планируемые изменения в системе городского транспорта и о значительном повышении при этом тарифов на проезд, например публикации:

<https://www.fontanka.ru/2019/11/12/129/>

<https://www.fontanka.ru/2019/11/11/152/>

<https://www.fontanka.ru/2019/11/11/127/>

https://www.rbc.ru/spb_sz/24/10/2019/5db148d89a794717905e3884

<http://www.krasnosel.com/2-news/5744-kak-budem-ezdit>

https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_transport/transportnaya-reforma-2020/

<http://orgp.spb.ru/2019-406/>

и другие.

Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» постановлено, что дальнейшее развитие конкуренции и недопущение монополистической деятельности является приоритетным направлением деятельности в т.ч. исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – Национальный план).

Целью государственной политики по развитию конкуренции являются:

а) повышение удовлетворенности потребителей за счет расширения ассортимента товаров, работ, услуг, повышения их качества и снижения цен;

б) повышение экономической эффективности и конкурентоспособности хозяйствующих субъектов...;

в) стабильный рост и развитие многоукладной экономики, развитие технологий, снижение издержек в масштабе национальной экономики, снижение социальной напряженности в обществе, обеспечение национальной безопасности.

В качестве основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции определены:

а) сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством;

б) обеспечение равных условий и свободы экономической деятельности на территории Российской Федерации;

в) обеспечение развития малого и среднего предпринимательства;

г) направленность государственных инвестиций на развитие конкуренции.

В планируемой транспортной реформе усматриваются противоречия Национальному плану, а её реализация может привести к нарушению части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) на рынке маршрутных автобусных перевозок Санкт-Петербурга.

Статьей 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций.

В частности, в соответствии с п.1 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров. В соответствии с п.2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами. В соответствии с п.8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается создание дискриминационных условий деятельности хозяйствующих субъектов.

1. Планируемые изменения в организации городского пассажирского транспорта в Санкт-Петербурге предполагают ликвидацию коммерческих маршрутных автобусных перевозок и прекращение деятельности хозяйствующих субъектов по их осуществлению.

По результатам ранее проведенных антимонопольным органом исследований, в Санкт-Петербурге, как и в других городах России, сложился рынок коммерческих маршрутных автобусных перевозок (перевозок, осуществляемых с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте, без льгот по оплате проезда, без бюджетных субсидий, как правило, на автобусах малой и средней вместимости, далее – *коммерческие перевозки*).

При этом право осуществлять указанные перевозки хозяйствующие субъекты приобретали по результатам конкурсов, проводимых Комитетом по транспорту, условиями которых являлись в т.ч. выполнение требований по количеству и качеству подвижного состава на каждом маршруте, его возрасту, техническому оснащению, экологической безопасности, а также по режиму работы.

Таким образом, все действующие в настоящее время хозяйствующие субъекты, осуществляют коммерческие перевозки на основании договоров, заключенных с Комитетом по транспорту.

Коммерческие перевозки являются лишь частично взаимозаменяемыми для потребителей с другими, так называемыми «социальными» маршрутными автобусными перевозками (перевозками, осуществляемыми с посадкой и высадкой пассажиров в специально установленных остановочных пунктах, с применением льгот по оплате проезда, с бюджетными субсидиями, как правило, на автобусах большой и особо большой вместимости, далее – *социальные перевозки*) и, таким образом, являются отдельным товарным рынком в соответствии с определением п.4 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции» - как сфера обращения товара, который не может быть заменен другим товаром.

Невзаимозаменяемость коммерческих перевозок с социальными перевозками, в соответствии с исследованиями, проведенными антимонопольным органом, и содержанием многочисленных

опубликованных в СМИ и социальных сетях претензий потребителей по поводу планируемой ликвидации коммерческих перевозок, определяется особенностями коммерческих перевозок:

- комфорт, возможность ожидать отправления и ехать сидя;
- отсутствие длительного ожидания транспорта, связанное с быстрой заполняемостью и частотой движения автобусов небольшой вместимости;
- возможность остановок в разрешенных и удобных для пассажиров местах;
- трассы маршрутов, не совпадающие с «социальными» маршрутами, их прохождение по дорогам и конечные (начальные) остановки в местах, где движение и разворот больших автобусов затруднен или невозможен.

Статьи 19 Устава автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ) предусматривает два вида перевозок по регулярным маршрутам: с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах; с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте.

Пунктами 16-18 статьи 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 220-ФЗ) предусмотрено два вида регулярных перевозок – по регулируемым и по нерегулируемым тарифам.

При этом Закон № 220-ФЗ не устанавливает, что перевозки с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте могут осуществляться только по регулируемым, либо только по нерегулируемым тарифам. Также статьей 20 Закона № 220-ФЗ предусмотрено, что могут предоставляться льготы на проезд отдельным категориям граждан при перевозках по нерегулируемым тарифам с компенсацией перевозчику.

Таким образом, в соответствии с федеральным законодательством, по решению органов власти Санкт-Петербурга коммерческие перевозки (с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте) могут осуществляться как по регулируемому, так и по нерегулируемому тарифу, в том числе по нерегулируемому тарифу с установленными льготами на проезд и компенсацией перевозчику.

Официальные лица органов власти Санкт-Петербурга неоднократно публично аргументировали планируемую ликвидацию коммерческих перевозок тем, что в соответствии с требованиями Закона № 220-ФЗ должна быть выбрана модель взаимоотношений с частными перевозчиками – по регулируемым тарифам или нерегулируемым, и городской властью делается выбор в пользу регулируемых тарифов (см., например: https://www.rbc.ru/spb_sz/24/10/2019/5db148d89a794717905e3884).

Вместе с тем, положения Закона № 220-ФЗ не устанавливают и не предполагают необходимости подобного выбора. Так, в части 1 статьи 17 Закона № 220-ФЗ прямо указывается, что наряду с маршрутами перевозок по регулируемым тарифам уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать маршруты регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам.

Санкт-Петербургское УФАС отмечает, что сокращение сложившегося в городе рынка коммерческих перевозок могло бы произойти в случае резкого снижения платежеспособного спроса на коммерческие перевозки в силу изменения предпочтений потребителей, их переключения на другие виды перевозок благодаря преимуществам последних. Однако для этого первоначально должны появиться преимущества других видов перевозок (в т.ч. легкорельсового транспорта), способствующие переключению спроса.

Исходя из сообщений СМИ и официальной информации Комитета по транспорту, ликвидация коммерческих маршрутов не предполагает упреждающего создания системы перевозок, заменяющих их, ни по качественным характеристикам (скорость, комфорт), ни по охвату направлений пассажиропотоков. Потребители и эксперты указывают многочисленные примеры, когда планируемые к отмене остро

востребованные коммерческие маршруты не предполагается заменить никакими другими маршрутами, а предлагаемые альтернативы в виде поездок с пересадками, дополнительными ожиданиями транспорта и дополнительной оплатой оцениваются потребителями как неприемлемые. Более того, в опубликованных материалах, принадлежащих ГКУ «Организатор перевозок», в таблице под заголовком «Сведения о перераспределении «коммерческих» маршрутов» в многочисленных случаях в качестве дублирующих (компенсирующих) указываются маршруты разных видов городского транспорта, в действительности не являющиеся дублирующими и часто вообще не имеющие отношения к основному направлению данного пассажиропотока (<http://spbformat.ru/news/komitet-po-transportu-informiruet-kakie-kommercheskie-marshrutyi-planiruet-sya-zakryit-i-produblirovat/>).

По оценке Санкт-Петербургского УФАС, устранение коммерческих перевозок из сферы городского маршрутного транспорта, оцениваемое рядом экспертов как желательное с точки зрения загрузки транспортной инфраструктуры и безопасности движения, возможно на ряде напряженных магистралей, там, где это может принести ожидаемый эффект и где коммерческие маршруты полностью дублируют маршруты других видов транспорта. Однако искусственная ликвидация коммерческих маршрутов на менее напряженных направлениях, в пригородных районах, на узких дорогах с отсутствием значительного потока транспорта и т.п. во многих случаях не может быть восполнена другими видами перевозок, оставляет неудовлетворенным спрос граждан на перевозки, лишает их существующего выбора и нарушает их интересы.

Неудовлетворенный спрос на коммерческие перевозки может привести к развитию нелегального рынка таких перевозок.

Считаем, что в рамках действующего законодательства, в т.ч. Закона № 220-ФЗ, возможно сохранение коммерческих перевозок с фиксированными остановками на напряженных магистралях и у пересадочных узлов, с возможностью посадки и высадки пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте в периферийной части их трассы. Также возможна организация безопасных и не создающих помех движению зон посадки-высадки пассажиров коммерческого маршрутного транспорта в пересадочных узлах.

Следует отметить, что, по оценкам экспертов, автобусный маршрутный транспорт, в отличие от рельсового, является потенциально конкурентной сферой. Наличие коммерческих перевозок в определенных рыночных нишах позволяет использовать элементы конкуренции для повышения качества обслуживания граждан, при установлении цены, определяемой спросом, выявления и организации востребованных дополнительных видов и направлений перевозок, экономит средства городского бюджета, снижая объем необходимых бюджетных субсидий на городской транспорт за счет коммерческой перевозки части пассажиров.

В соответствии с частью 3 статьи 11 Закона № 220-ФЗ муниципальные маршруты регулярных перевозок в границах субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя устанавливаются, изменяются, отменяются уполномоченными органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, это же относится и к смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок, начальный остановочный пункт по которым расположен в границах данных субъектов Российской Федерации (ч.1 статьи 13 Закона № 220-ФЗ). Деятельность перевозчиков без установленного маршрута и соответствующего разрешения на его обслуживание законодательством не допускается.

Таким образом, планируемая ликвидация коммерческих маршрутных автобусных перевозок (отмена коммерческих маршрутов) является ограничивающим конкуренцию действием по фактическому установлению запрета в отношении осуществления данного вида деятельности (производства товара), не допустимым в соответствии с п.1 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Планируемая ликвидация коммерческих автобусных маршрутных перевозок в Санкт-Петербурге также препятствует продолжению деятельности осуществляющих их перевозчиков, имеющих соответствующий подвижной состав и компетенцию и тем самым является необоснованным препятствованием осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, запрещенным в соответствии с п.2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Планируемые изменения в организации городского пассажирского транспорта в Санкт-Петербурге предполагают предъявление дополнительных требований к подвижному составу перевозчиков (в частности, использование автобусов не старше 2018 года выпуска, и ряда других требований).

При этом, данные требования не распространяются на подвижной состав ГУП «Пассажиравтотранс», поскольку государственное предприятие не планирует участвовать в конкурсе, который, как следует из публикаций в СМИ, может быть объявлен осенью 2019 года.

Санкт-Петербургским УФАС России установлено, что 15 негосударственных перевозчиков осуществляли перевозки пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок автобусами, на основании договоров, заключенных с Комитетом по транспорту сроком действия на 5 лет по результатам конкурсов, проведенных Комитетом по транспорту в 2010 - 2013 годах (ст.6 Закона Санкт-Петербурга от 08.02.2000 № 19-4).

ГУП «Пассажиравтотранс» осуществляло перевозки пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок автобусами, на основании договора от 10.01.2014 сроком действия до 31 декабря 2018 года, заключенного с Комитетом по транспорту без проведения конкурса (п.4 ст.6-1 Закона Санкт-Петербурга от 08.02.2000 № 19-4, Законом Санкт-Петербурга от 13.07.2015 № 471-94 данный пункт исключен).

В соответствии с ч.9 ст.39 Закона № 220-ФЗ в декабре 2015 года с негосударственными перевозчиками заключены новые договоры до июля 2020 года, а с ГУП «Пассажиравтотранс» до июля 2025 года. За каждым перевозчиком были сохранены обслуживаемые на тот момент маршруты.

Таким образом, ГУП «Пассажиравтотранс» предоставлено право обслуживать «свою» часть маршрутов без проведения конкурса, что является созданием преимущества одному хозяйствующему субъекту по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же товарном рынке, что запрещено п.8 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

В силу ст. 113 ГК РФ, п.5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, организации, имеющие организационно-правовую форму ГУП, являются хозяйствующими субъектами и им не должны создаваться

преимущественные (более выгодные) условия деятельности на товарном рынке по сравнению с другими участниками рынка (потенциальными участниками рынка).

Для участия в планируемом конкурсе и сохранения своего бизнеса негосударственные перевозчики должны за счет собственных средств приобрести новые автобусы, соответствующие требованиям, которые будут к ним установлены конкурсной документацией.

В связи с неопубликованием конкурсной документации, точные требования, которые будут предъявлены к автобусам, до настоящего времени не известны. Также не известно точное количество автобусов, необходимое для участия в конкурсе по конкретному лоту.

При этом, автобусы для ГУП «Пассажиравтотранс» приобретаются за счет бюджетных средств, как напрямую, так и путем предоставления ГУП «Пассажиравтотранс» субсидий, увеличения его уставного фонда, что позволит ГУП «Пассажиравтотранс» обновить подвижной состав к 2025 году, когда у ГУП «Пассажиравтотранс» закончится срок действия договора.

Таковыми действиями ГУП «Пассажиравтотранс» создаются преимущественные условия деятельности на товарном рынке, может вести к созданию дискриминационных условий, запрещенному п.8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Также Санкт-Петербургским УФАС России ранее выявлялись факты применения различного порядка и условий предоставления субсидий для государственного (ГУП «Пассажиравтотранс») и негосударственных перевозчиков в зависимости от организационно-правовой формы и обслуживаемых маршрутов (арбитражное дело № А56-84151/2014).

В связи с активным обсуждением, в т.ч. в СМИ, вопроса определения размера и порядка выплаты субсидий за оказание услуг по перевозкам – за транспортную работу по государственному тарифу, Санкт-Петербургское УФАС России отмечает, что в целях недопущения нарушения антимонопольного законодательства условия и порядок предоставления субсидий должны быть одинаковы для ГУП «Пассажиравтотранс» и негосударственных

перевозчиков.

3. Частью 4 статьи 8 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» установлены случаи создания государственного предприятия, к которым, в частности, отнесены:

необходимость осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам);

необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий.

Создание и фактическая деятельность ГУП «Пассажиравтотранс» не подпадает под законодательно установленные случаи.

Проведение планируемой транспортной реформы приведет к значительному повышению стоимости проезда в пассажирском транспорте, что противоречит целям Национального плана – повышению экономической эффективности и конкурентоспособности хозяйствующих субъектов, снижению цен, а также может привести к социальной напряженности в обществе.

4. 16 августа 2019 года на официальном сайте Комитета по транспорту опубликован проект Регламента информационного обеспечения подвижного состава наземного транспорта общего пользования Санкт-Петербурга, положения которого фактически накладывают запрет на наружную рекламу на общественном транспорте Санкт-Петербурга.

Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» не содержит запрета на размещение рекламы на подвижном составе наземного транспорта общего пользования, а устанавливает особенности её размещения, а именно, реклама, размещенная на транспортных средствах, не должна создавать угрозу безопасности движения, в том числе ограничивать обзор управляющим транспортными средствами лицам и другим участникам движения, и должна соответствовать иным требованиям технических регламентов (п.5 ст.20 Закона о рекламе).

По мнению Санкт-Петербургского УФАС России, размещение рекламы на подвижном составе наземного транспорта общего пользования способствует (может способствовать) сдерживанию роста тарифов на перевозки за счет получения дополнительного дохода транспортными организациями от размещения рекламы.

В противном случае, запрет на размещение рекламы в совокупности с полным отказом от коммерческих перевозок и необходимостью приобретения негосударственными перевозчиками большого количества транспортных средств для участия в конкурсе, приведет к ещё большему подорожанию стоимости проезда в наземном транспорте общего пользования, а для сдерживания такого роста потребуется больших затрат бюджета на предоставление субсидий.

Кроме того, запрет на размещение рекламы на транспортных средствах может привести к устранению с товарного рынка наружной рекламы рекламных компаний, которые специализируются именно на данном секторе рекламного рынка, что в понимании п.17 ст.4 Закона о защите конкуренции является признаком ограничения конкуренции.

Также введение Регламента может нанести ущерб малому и среднему бизнесу, поскольку лишит предпринимателей одного из доступных и эффективных инструментов продвижения товаров и услуг, а также сделает невозможным решение широкого спектра социальных задач с применением социальной рекламы на наземном транспорте общего пользования.

Санкт-Петербургское УФАС России на основании статьи 25.7 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предостерегает от совершения планируемых действий (бездействия), в связи с тем, что они могут привести к нарушению части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Руководитель
В.В.Владимиров

управления