РЕШЕНИЕ
по делу №10-01-15-03/423
о нарушении антимонопольного законодательства
Резолютивная часть решения оглашена 20 октября 2010 г. г. Волгоград
В полном объеме решение изготовлено 03 ноября 2010 г.
Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дела о нарушении 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;
Иванов И.П. – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти;
Рудаков А.С. – государственный инспектор отдела контроля органов власти, рассмотрев дело №10-01-15-03/423, по признакам нарушения Главой городского поселения р.п. Октябрьский Октябрьского муниципального района Волгоградской области (404321, Волгоградская область, р.п. Октябрьский, ул. Центральная, 24) ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),
УСТАНОВИЛА:
27 сентября 2010 года в связи с обнаружением Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области признаков нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции Приказом №346 возбуждено дело в отношении Главы городского поселения р.п. Октябрьский Октябрьского муниципального района Волгоградской области.
В соответствии с п.7 ч.1 ст.14 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения относится, в том числе создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения.
Глава городского поселения р.п. Октябрьский действует на основании Устава городского поселения р.п. Октябрьский Октябрьского муниципального района Волгоградской области, принятого решением Совета депутатов городского поселения р.п. Октябрьский Октябрьского муниципального района Волгоградской области от 26.01.2006 № 4/24 (далее по тексту – Устав).
Согласно п.7 ч.1 ст.6 данного Устава к вопросам местного значения городского поселения р.п. Октябрьский относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского поселения.
По вопросам местного значения, согласно ст.7 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются нормативные акты.
Согласно п.3 ч.1 ст.30 Устава Глава городского поселения р.п. Октябрьский в пределах своих полномочий издает правовые акты.
Постановлением Главы городского поселения р.п. Октябрьский от 11.12.2008 № 12-302 утверждены Правила организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах общего пользования на территории городского поселения р.п. Октябрьский (далее по тексту – Правила).
Так как организация транспортного обслуживания населения относится к

предмету ведения органов местного самоуправления, то соответственно Главой городского поселения р.п. Октябрьский правомочно принято Постановление Главы городского поселения р.п. Октябрьский от 11.12.2008 №12-302 «Об утверждении правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах общего пользования на территории городского поселения р.п. Октябрьский».
Организатором транспортного обслуживания населения в соответствии с п.1.3 Правил является Администрация городского поселения р.п. Октябрьский, в лице главы городского поселения р.п. Октябрьский (далее по тексту – Организатор).
Проверив положения Правил на соответствие антимонопольному законодательству, Комиссия пришла к следующим выводам:
1. Пункт 2.2 Правил предусматривает, что при организации нового автобусного маршрута или внесении изменения в схему движения и в сводное маршрутное расписание движения автобусов на действующем маршруте перевозчик представляет Организатору, согласно подпункту «в», копию лицензии на право осуществления деятельности по перевозке пассажиров с приложением копий лицензионных карточек на автобусы в количестве согласно проекту расписания движения.
В соответствии с п. 11 Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.10.2006 № 637, одновременно с документом, подтверждающим наличие лицензии, на каждое транспортное средство, предполагаемое к использованию для перевозок пассажиров, лицензирующий орган выдает лицензиату лицензионную карточку, в которой указываются номер и дата выдачи лицензии, срок ее действия, марка, модель и государственный регистрационный знак транспортного средства, лицензиат и лицензируемый вид деятельности.
Пункт 12 указанного Положения предусматривает, что в случае изменения состава транспортных средств, используемых для перевозок пассажиров, лицензиат в 15-дневный срок обязан направить или представить в лицензирующий орган заявление о выдаче дополнительных выписок из документа, подтверждающего наличие лицензии (лицензионных карточек). В этом случае выписки из документа, подтверждающего наличие лицензии (лицензионные карточки), выдаются в течение 10 дней с даты подачи заявления.
Лицензионная карточка подтверждает то, что деятельность по перевозке пассажиров на конкретном транспортном средстве осуществляется при наличии специального разрешения, то есть лицензии.
Требование пп. «в» п. 2.2 Правил в части приложения копий лицензионных карточек на автобусы в количестве согласно проекту расписания движения на стадии открытия маршрута выполнимо для перевозчиков, у которых в собственности или ином законном основании находится большое число транспортных средств, при этом транспортные средства задействованы на действующих маршрутах. Для перевозчиков, которым необходимо увеличить число автобусов на маршруте за счет приобретения дополнительных транспортных средств либо заключения договора аренды, оформление лицензионных карточек связано с невозвратными финансовыми потерями, возникшими вследствие простоя транспортных средств в период оформления паспорта маршрута.
Требование пп. «в» п. 2.2 не предусмотрено федеральным законодательством и создает дискриминационные условия для деятельности перевозчиков, тем самым противоречит п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.
2. В соответствии с пп. «е» п.2.2 Правил перевозчик представляет Организатору

сведения о составе и квалификации водителей (для городских маршрутов).
Кроме того, пп. «б» п. 2.4 предусмотрено, что при рассмотрении представленных документов Организатором проводится проверка, в том числе наличия водителей, состоящих в трудовых отношениях с перевозчиком, в количестве согласно проекту расписания движения автобусов, имеющих необходимые квалификацию и стаж работы (для междугородних маршрутов).
Положения данных пунктов выходят за рамки полномочий Администрации городского поселения р.п. Октябрьский.
Согласно пп. «е» п. 4 Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.10.2006 № 637, установлено одно из требований для получения лицензии, а именно наличие у лицензиата (соискателя лицензии) водителей, имеющих необходимые квалификацию и стаж работы и прошедших медицинское освидетельствование.
Соответственно, проверку соответствия лицензионным требованиям и условиям при осуществлении перевозок пассажиров выполняет лицензирующий орган, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта через территориальные органы - управления государственного автодорожного надзора.
Следовательно, требование Администрации городского поселения р.п. Октябрьский к перевозчику представить сведения о водителях при открытии маршрута является незаконным, поскольку проверка лицензионных требований относится к полномочиям федерального органа.
Таким образом, пп. «е» п.2.2 Правил, устанавливает к перевозчику не предусмотренное законодательством РФ требование, что противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.
3. Требование пп. «ж» п.2.2 Правил обязывает перевозчика представить Организатору копию лицензии на проведение медицинских осмотров водителей или копию договора на их проведение с организацией, имеющей данную лицензию, в случае отсутствия возможности у перевозчика производить данные работы самостоятельно.
Указанное требование предоставляет преимущественное право для открытия маршрута тем перевозчикам, которые уже осуществляют предпринимательскую деятельность на рынке пассажирских перевозок.
Медицинский осмотр водителей обязателен перед непосредственным выходом на линию, поэтому, очевидно, что указанный договор будет заключенным у перевозчика обслуживающего действующий маршрут.
Данное требование для перевозчика, претендующего на вновь открываемый маршрут, является понуждением к заключению такого договора, так как без предоставления указанных копий перевозчику будет отказано в открытии маршрута, что в свою очередь противоречит ч.1 ст. 421 ГК РФ, предусматривающей запрет понуждения к заключению договора, и создает препятствие для доступа перевозчиков на рынок посредством открытия новых маршрутов.
Таким образом, пп. «ж» п. 2.2 Правил, устанавливает к перевозчику не предусмотренное законодательством РФ требование, что противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.
4. Согласно п. 2.5 Правил отказ в организации нового маршрута возможен, в том числе в случае несоответствия подвижного состава виду перевозок.
В соответствии с п. 1 ст. 17 Федерального закона от 08.08.2001 №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, подлежит лицензированию.

В соответствии с п. 4 Положения о лицензировании вышеназванного вида деятельности, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.10.2006 № 637, одним из лицензионных требований и условий является наличие у лицензиата (соискателя лицензии) на праве собственности или на ином законном основании транспортных средств, соответствующих по назначению, конструкции, внешнему и внутреннему оборудованию техническим требованиям в отношении перевозок пассажиров и допущенных в установленном порядке к участию в дорожном движении.
Согласно п. 11 указанного Положения одновременно с документом, подтверждающим наличие лицензии, на каждое транспортное средство, предполагаемое к использованию для перевозок пассажиров, лицензирующий орган выдает лицензиату выписку из этого документа (лицензионную карточку), в которой указываются номер и дата выдачи лицензии, срок ее действия, марка, модель и государственный регистрационный знак транспортного средства, лицензиат и лицензируемый вид деятельности.
Лицензионная карточка является документом, подтверждающим наличие лицензии, и удостоверяет право лицензиата на осуществление пассажирских перевозок на конкретном транспортном средстве.
Проверку соответствия лицензионным требованиям и условиям при осуществлении перевозок пассажиров выполняет лицензирующий орган, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта через территориальные органы - управления государственного автодорожного надзора.
Следовательно, контроль Администрации городского поселения р.п. Октябрьский за соответствием подвижного состава виду перевозок, так как несоответствие подвижного состава виду перевозок может служить отказом в организации нового маршрута (следует из п. 2.5 Правил), наделяет орган местного самоуправления в лице Организатора правом контроля за соблюдением лицензионных требований, которое входит в полномочия федерального органа
Таким образом, указанная норма п. 2.5 Правил наделяет орган местного самоуправления полномочием, осуществление которого приводит или может привести к ограничению конкуренции, что запрещено ст. 15 Закона о защите конкуренции.
5. Пунктом 5.4 Правил предусмотрено наличие у водителя автобуса, осуществляющего перевозки на маршруте общего пользования, помимо предусмотренных Правилами дорожного движения, следующих документов:
- заверенной перевозчиком копии паспорта автобусного маршрута, удостоверяющего право работы на маршруте;
- рабочего маршрутного расписания (графика) движения;
- листа учета выполнения рейсов (листа регулярности);
- схемы опасных участков маршрута;
- билетно-учетной документации.
В силу п.1 ст.20 Федерального закона от 10.12.1995 №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, обязаны организовывать работу водителей в соответствии с требованиями, обеспечивающими безопасность дорожного движения.
Документы, которые водитель транспортного средства обязан иметь при себе и по требованию сотрудников милиции передавать для проверки, перечислены в п.2.1.1 Правил дорожного движения РФ. В случаях, прямо предусмотренных действующим законодательством, иметь и передавать для проверки работникам Федеральной

службы по надзору в сфере транспорта лицензионную карточку, путевой лист и товарно-транспортные документы.
Кроме того, в соответствии с п.2.3.6. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 №2, владельцы автобусов обязаны обеспечить водителей необходимыми путевыми и иными документами, предусмотренными действующими нормативными правовыми актами. Также согласно п.5.2.3 указанного Положения владелец автобуса, выполняющего регулярные автобусные перевозки, обязан обеспечить водителя графиком движения на маршруте и схемой маршрута с указанием опасных участков (в случае рейсов большой протяженности).
Из системного анализа Правил в его взаимосвязи с положениями федерального законодательства не усматривается смысл документов, дополнительно поименованных в п.5.4 Правил.
Таким образом, требования п.5.4 Правил из-за правовой неопределенности нормы и возможности неограниченного усмотрения в процессе ее правоприменения могут повлечь необоснованное препятствование осуществлению предпринимательской деятельности перевозчиков.
Соответственно п.5.4 Правил необоснованно устанавливает не предусмотренные законодательством РФ требования к перевозчикам и оказываемым ими услугам, что запрещается п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.
Таким образом, пунктами Правил, а именно пп. «в», «е», «ж» п.2.2, пп. «б» п.2.4, п.2.5 (в части наличия основания для отказа в случае несоответствия подвижного состава виду перевозок), п.5.4 установлены требования к услугам по перевозке пассажиров и к хозяйствующим субъектам (перевозчикам) не предусмотренные законодательством РФ, что противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.
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 Постановление Главы городского поселения р.п. Октябрьский Октябрьского муниципального района Волгоградской области от 11.12.2008 №12-302 «Об утверждении правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах общего пользования на территории городского поселения р.п. Октябрьский», не может противоречить актам, имеющим большую юридическую силу.
В ходе рассмотрения дела Постановлением Главы городского поселения р.п. Октябрьский Октябрьского муниципального района Волгоградской области от 24.08.2010 №08/156 «О внесении изменений в постановление Главы городского поселения р.п. Октябрьский №12-302 от 11 декабря 2008 года «Об утверждении правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах общего пользования на территории городского поселения р.п. Октябрьский» внесены изменения в части, противоречащей антимонопольному законодательству.
Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,
Р Е Ш И Л А:
1. Признать факт нарушения Главой городского поселения р.п. Октябрьский Октябрьского муниципального района Волгоградской области ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», которое выразилось в принятии Постановления Главы городского поселения р.п. Октябрьский от 11.12.2008 № 12-302, которым утверждены пп. «в», «е», «ж» п.2.2, пп.

«б» п.2.4, п.2.5 (в части наличия основания для отказа в случае несоответствия подвижного состава виду перевозок), п.5.4 Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах общего пользования на территории городского поселения р.п. Октябрьский, противоречащие п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.
2. Не выдавать Главе городского поселения р.п. Октябрьский Октябрьского муниципального района Волгоградской области предписание в связи с добровольным устранением последствий нарушения.