

РЕШЕНИЕ

по делу №11-01-15-03/481

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 11 мая 2012 г.

г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 23 июля 2012 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;

Моисеев С.В. – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело №11-01-15-03/481 по признакам нарушения Главой Администрации Волгоградской области (400098, г. Волгоград, проспект им. Ленина, 9) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), после перерыва в заседании комиссии, объявленного 04.05.2012,

УСТАНОВИЛА:

Дело возбуждено по заявлениям Некоммерческого партнерства «Ассоциация пассажирских автотранспортников Волгограда» (вх.№3973 от 06.06.2011), ИП Кольц В.Н. (вх.№5676 от 02.08.2011), а также по материалам Прокуратуры Волгоградской области (вх.№6201 от 22.08.2011 с приложением аналогичного заявления ИП Кольц В.Н.) в отношении Главы Администрации Волгоградской области в связи с принятием Постановления Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области» (далее - Постановления от 30.05.2011 №563), указывающим на признаки нарушения антимонопольного законодательства в части установления требований к услугам по перевозке пассажиров и к хозяйствующим субъектам (перевозчикам) не предусмотренных законодательством РФ (п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции).

Согласно Уставу Некоммерческого партнерства «Ассоциация пассажирских автотранспортников Волгограда», утвержденному Решением учредительного

собрания Протокол №1 от 10.06.2004, партнерство создано в целях создания благоприятных условий для осуществления автотранспортной деятельности, представительства законных интересов и защиты прав своих членов в сфере социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений с профессиональными союзами и их объединениями, органами государственной власти, органами местного самоуправления на территории Волгограда.

Заявитель Кольц В.Н. зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя в Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы России №3 по Волгоградской области за основным государственным регистрационным номером 30434532600013 от 30.09.2004. В соответствии с Лицензией №АСС-34-036655, выданной УГАДН по Волгоградской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, ИП Кольц В.Н. имеет право осуществлять перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек. Срок действия лицензии до 09.03.2013.

Согласно заявлению Некоммерческого партнерства «Ассоциация пассажирских автотранспортников Волгограда» Постановлением от 30.05.2011 №563 утверждены Правила организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщении в Волгоградской области (далее - Правила), которые не соответствуют антимонопольному законодательству, в частности следующие пункты указанных Правил: п. 1.6 подпункт 3; п. 4.1 второе предложение; п. 6.1 подпункт 4; п. 7.2; п. 5.2 подпункты 7,8,9 Типового договора.

По мнению заявителя Кольц В.Н. п. 2.1.2 Типового договора (приложения к Правилам), вменение данными Правилами диспетчерского контроля, а также другие положения Правил противоречат федеральному и антимонопольному законодательству. Также действия Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, совершенные в целях исполнения требований п. 3 Постановления Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563 и выразившиеся в направлении ИП Кольц В.Н. письма о необходимости в срок до 01.08.2011 явиться в Управление транспорта и коммуникаций для заключения договора на организацию транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в Волгоградской области, предусмотренного Правилами, по мнению заявителя, не соответствует антимонопольному законодательству.

В связи с тем, что в адрес УФАС по Волгоградской области поступило заявление ИП Ботоногова А.Н. (вх.№6990 от 23.09.2011), указывающее на обстоятельства, рассматриваемые в настоящем деле, принято решение о приобщении заявления ИП Ботоногова А.Н. к материалам данного дела и привлечении ИП Ботоногова А.Н. к участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованного лица.

Индивидуальный предприниматель Ботоногов А.Н. зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя в Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы №9 по Волгоградской области за основным государственным регистрационным номером 307345913500027 от 15.05.2007. В соответствии с Лицензией №АСС-34-036490, выданной УГАДН по Волгоградской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, ИП Ботоногов А.Н. имеет право осуществлять перевозки пассажиров автомобильным транспортом,

оборудованным для перевозок более 8 человек. Срок действия лицензии до 30.08.2012. Индивидуальный предприниматель Ботоногов А.Н. считает, что п. 3 Постановления Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области» и ряд положений Правил, утвержденных данным Постановлением, а именно п. 2.2, п. 2.7, п. 3.1 (п. 3.10, п. 3.11, п. 3.14, п. 3.15), п. 3.2 (п. 3.3, п. 3.5, п. 3.8, п. 4.2, п. 4.3, п. 4.4, п. 4.5, п. 4.6, п. 4.7, п. 4.8, п. 4.9, п. 4.10, п. 4.11, п. 4.17, не соответствуют действующему антимонопольному законодательству.

В целях полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела и необходимостью исследования обстоятельств дела отдельно по действиям Главы Администрации Волгоградской области (принятие нормативного правового акта) и по действиям Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области (в целях исполнения требований п. 3 Постановления Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563), Комиссией принято решение о выделении дела в отношении Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области в отдельное производство.

В деле №11-01-15-03/481, возбужденному Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области Приказом №572 от 31.08.2011, рассматриваются действия Главы Администрации Волгоградской области, связанные с принятием Постановления от 30.05.2011 №563 и его соответствием требованиям антимонопольного законодательства.

Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области (далее – Управление транспорта и коммуникаций), привлечено к участию в рассмотрении данного дела в качестве заинтересованного лица.

Также к качеству заинтересованного лица привлечено Государственное бюджетное учреждение Волгоградской области «Волгоградская эксплуатационная служба пассажирского транспорта» (далее – ГБУ ВО «ВЭСПТ»), так как в соответствии с Правилами, утвержденных Постановлением от 30.05.2011 №563, между Управлением транспорта и коммуникаций и перевозчиком заключается договор, из которого следует, что в организации пассажирских перевозок на автобусном маршруте, определенном договором, участвует лица, уполномоченного на осуществление диспетчерского контроля. В соответствии с п. 1.1 Перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными бюджетными учреждениями Волгоградской области, находящимися в ведении управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, в соответствии с основными видами деятельности, утвержденного Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 05.12.2011 № 1308, ГБУ ВО «ВЭСПТ» оказывает услуги по диспетчерскому управлению и диспетчерскому контролю за движением транспортных средств на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях, в том числе с использованием автоматизированных систем управления движением. Таким образом, на территории Волгоградской области лицом, уполномоченным на осуществление диспетчерского контроля, при оказании государственной услуги по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом является

ГБУ ВО «ВЭСПТ». Согласно Уставу ГБУ ВО «ВЭСПТ», утвержденному приказом Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области от 08.07.2011 №38, основным видом деятельности учреждения является, в том числе: централизованное управление и контроль за движением транспортных средств на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области, в том числе с использованием технических средств связи и автоматизированных систем управления движением.

Представителем Главы Администрации Волгоградской области на заседание комиссии представлены истребованные документы и материалы: листы согласования, пояснительная записка, заключения антикоррупционной экспертизы, прилагаемые к проекту Постановления Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563. Также Представителем Главы Администрации Волгоградской области представлены письменные возражения по делу (исх.№01-19-12/27036 от 20.10.2011), в которых изложена позиция о том, что Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563 принято Главой Администрации Волгоградской области в пределах представленных ему полномочий, данный правовой акт соответствует требованиям законодательства, в том числе антимонопольного, в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства просит прекратить рассмотрение дела.

Управлением транспорта и коммуникаций представлены письменные объяснения (исх.№35-01-06/2254 от 27.09.2011) с изложением позиции по обстоятельствам рассматриваемого дела. Управление транспорта и коммуникаций не усматривает в Постановлении от 30.05.2011 №563 положений и требований, которое приводят либо могут привести к недопущению, ограничению либо устранению конкуренции, защищаемой нормами статьи 15 Закона о защите конкуренции. Также Управлением транспорта и коммуникаций представлено экспертное заключение Управления Министерства юстиции РФ по Волгоградской области (исх.№02-20/11965 от 28.12.2010) на проект постановления Главы Администрации Волгоградской области «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области», согласно которому указанный проект соответствует действующему федеральному законодательству.

В период рассмотрения данного дела в структуре исполнительной власти Волгоградской области на основании Устава Волгоградской области, принятого Волгоградской областной Думой 14 февраля 2012 года, произошли изменения.

В соответствии с п. 2 ст. 49 Устава Волгоградской области, со дня вступления в силу Устава высшее должностное лицо Волгоградской области - глава администрации Волгоградской области, наделенное полномочиями до вступления в силу указанного Устава, именуется Губернатором Волгоградской области. Следовательно, со дня вступления в силу Устава – 11.03.2012 – ответчиком по данному делу является Губернатор Волгоградской области.

Согласно п. 2 Постановления Губернатора Волгоградской области от 30.03.2012 №115 Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области присоединено к Министерству транспорта и дорожного хозяйства

Волгоградской области. В связи с этим Министерство транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области привлечено к участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованного лица.

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

1. Правилами организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области, утвержденными Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563, установлены основные требования к организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области в целях создания условий, обеспечивающих безопасность дорожного движения при осуществлении деятельности по перевозке пассажиров и развитие рынка транспортных услуг на пассажирском автомобильном транспорте.

Подпунктом 12 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции от 30.11.2011 (далее – Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ) установлено, что решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения.

В соответствии с [п. 5 ст. 26.3](#) Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться не указанные в п.2 настоящей статьи полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит [Конституции](#) Российской Федерации и федеральным законам.

Пунктом [2 ст. 3](#) Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ предусмотрено, что субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Отношения по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении федеральным законом не урегулированы.

Согласно [ч. 5 ст. 76](#) Конституции РФ и [ст. 3](#) Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ по предметам совместного ведения не могут противоречить федеральным законам, принятым по

предметам ведения РФ и предметам совместного ведения.

Таким образом, по предметам совместного ведения субъект РФ может самостоятельно осуществлять правовое регулирование при отсутствии соответствующего федерального закона либо в случаях неурегулирования в федеральном законе тех или иных общественных отношений. При этом должны быть соблюдены конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных актов субъектов РФ федеральным законам.

К таким федеральным законам, в том числе относится Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции). В ст. 15 указанного Закона содержатся специальные нормы, запрещающие органам государственной власти субъектов Российской Федерации 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).

В соответствии с ч. 3 ст. 8 Устава (Основной закон) Волгоградской области, принятого Законом Волгоградской области от 17.07.1996 №73-ОД, по предметам совместного ведения Российской Федерации и Волгоградской области издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные акты области. До принятия федеральных законов по предметам совместного ведения органы государственной власти Волгоградской области вправе осуществлять по этим вопросам собственное правовое регулирование.

Следовательно, отношения по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении Волгоградской области могут быть урегулированы Правилами организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области, утвержденными Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563. При этом указанные Постановление и Правила не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ, в том числе Закону о защите конкуренции.

2. В связи с тем, что Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563 принято в пределах компетенции уполномоченного должностного лица, с соблюдением установленной законодательством процедуры, содержит общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение, данный документ является нормативным правовым актом. Начало действия данного нормативного правового акта - 11.06.2011.

3. Пункт 3 Постановления от 30.05.2011 №563 предусматривает, что юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по перевозке пассажиров на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области, до 1 сентября 2011 года перевести организацию перевозок в соответствие с настоящим постановлением.

До вступления в силу Постановления от 30.05.2011 №563 действовали Правила

организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщении в Волгоградской области, утвержденные Постановлением от 09.09.2008 № 1202, которые предусматривали иные правила организации перевозок, в частности, открытие маршрутов в пригородном и межмуниципальном сообщении в Волгоградской области и осуществление по ним перевозок пассажиров не требовало от перевозчиков заключения договора между перевозчиком и Управлением транспорта и коммуникаций. Под приведением организации перевозок в соответствии с Правилами подразумевается заключение договоров, что подтверждается действиями Управления транспорта и коммуникаций, выразившимися в направлении перевозчикам писем о необходимости прибыть в Управление транспорта и коммуникаций для заключения договора на организацию транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок, на которых данные перевозчики осуществляют перевозку пассажиров на основании утвержденных паспорта маршрута и расписания движения (письмо в адрес ИП Кольц В.Н. исх.№35-01-06/1246 от 22.06.2011, иных перевозчиков - акт проверки Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области №24 от 29.03.2012). Тем самым Постановлением от 30.05.2011 №563 возлагается обязанность по заключению договора, предусмотренного новыми Правилами, не только на перевозчиков, вновь открывающих маршруты либо вносящих в них изменения, но и на перевозчиков, которые осуществляют регулярные перевозки в пригородном и межмуниципальном сообщении, организованные в установленном порядке по правилам, действовавшим на момент совершения значимых организационных действий.

При этом обязанность инициировать заключение договора с органом исполнительной власти возлагается на перевозчика, то есть субъект предпринимательской деятельности, который в силу ст. 2 ГК РФ осуществляет предпринимательскую деятельность самостоятельными действиями.

Пунктом 3.15 Правил запрещено выполнение регулярных перевозок на автобусных маршрутах без договора, предусмотренного Правилами. В свою очередь отсутствие договора влечет административную ответственность в соответствии со ст.11.6 (нарушение правил транспортного обслуживания населения) Кодекса Волгоградской области об административной ответственности, принятого Волгоградской областной Думой 29.05.2008 (Закон Волгоградской области от 11.06.2008 №1693-ОД).

Фактически соблюдение требований п.3 Постановления от 30.05.2011 №563 в совокупности с пунктом 3.15 Правил, утвержденных данным Постановлением, приводит к запрету осуществления деятельности по перевозке пассажиров, организованной в порядке ранее действующих Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщении в Волгоградской области, утвержденных Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 09.09.2008 №1202.

Заключение договора на организацию транспортного обслуживания населения на условиях, предусмотренным типовым договором (приложение к Правилам), устанавливает для перевозчика ряд новых обязанностей (пункт 2.1.5, 2.1.6, 2.1.7

Типового договора) и возможность досрочного прекращения договора в одностороннем порядке Организатором (5.2 Типового договора). Договор на организацию транспортного обслуживания населения является типовым, поэтому в случае не согласия с его условиями перевозчик волен принять одно из двух решений – либо заключить договор на невыгодных условиях, либо прекратить предпринимательскую деятельность. В случае осуществления перевозок, организованных по правилам, установленных на момент открытия маршрута, перевозчик будет привлечен к административной ответственности за деятельность без договора.

Таким образом, [пункт 3](#) Постановления от 30.05.2011 №563, предавая обратную силу данному нормативному акту, приводит к установлению новых обязанностей у субъекта предпринимательской деятельности и появлению рисков, связанных с запретом на выполнение регулярных перевозок на действующих (ранее утвержденных) автобусных маршрутах без договора.

По общему правилу, нормативные правовые акты обратной силы не имеют и распространяют свое действие на отношения, возникшие после вступления их в силу. Порядок применения такого нормативно-правового акта к отношениям, возникшим до вступления их в действие, должен быть прямо предусмотрен в законе. Конституционный Суд РФ в Определении от 18 января 2005 г. № 7-О по запросу Верховного Суда РФ о проверке конституционности статьи 7 Федерального Закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» сформулировал правило: «Общим (основным) принципом действия закона во времени является распространение его на отношения, возникшие после введения его в действие, и только законодатель вправе распространить новые нормы на факты и порожденные ими правовые последствия, которые возникли до введения соответствующих норм в действие, т.е. придать закону обратную силу».

Постановление от 30.05.2011 №563 не является законом, а является нормативным актом субъекта РФ, принятым органом исполнительной власти, а не органом законодательной власти, и его требования не могут иметь обратную силу.

Таким образом, пунктом 3 Постановления от 30.05.2011 №563 незаконно возлагается обязанность на перевозчиков, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров на действующих (ранее утвержденных) автобусных маршрутах, по заключению договора, при отсутствии которого выполнение регулярных перевозок на автобусных маршрутах запрещено, устанавливает требования к перевозчику не предусмотренные законодательством РФ, что может привести к сокращению числа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке перевозок пассажиров в пригородном и межмуниципальном сообщении, приводит к ограничению прав хозяйствующих субъектов на продажу товаров (услуг) и необоснованно препятствует осуществлению хозяйствующими субъектами (перевозчиками) данного вида деятельности, что противоречит целям антимонопольного законодательства и запрещено п. 2 и п. 3 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

4. Формы, в которых органы государственной власти субъекта РФ осуществляют организацию транспортного обслуживания населения в пригородном и межмуниципальном сообщении, федеральным законодательством не определены. В связи с этим система отношений между органами государственной власти субъекта РФ и перевозчиками при организации обслуживания населения на

маршрутах пассажирского транспорта, порядок оформления этих отношений устанавливаются нормативными актами субъектов РФ, не противоречащими [Конституции](#) РФ и федеральным законам.

Органом исполнительной власти, уполномоченным на обеспечение организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Волгоградской области в пределах ведения, установленного п.12 ч.2 ст.26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ, является Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области (п.1.1 и п.2.1 Положения об управлении, утвержденного Постановлением Главы Администрации Волгоградской обл. от 13.01.2009 №9).

Круг решаемых вопросов и механизм совершения действий Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области в пределах указанного полномочия закреплен в Правилах, утвержденных Постановлением от 30.05.2011 №563. Пунктом 1.5 указанных Правил Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области определено в качестве организатора транспортного обслуживания.

Система отношений между Организатором транспортного обслуживания и перевозчиками строится исходя из состава деятельности, который определен п.1.6 Правил, а именно при:

- формировании сети автобусных маршрутов;
- обследовании дорожных условий на автобусных маршрутах;
- заключении с перевозчиками договора на транспортное обслуживание населения на автобусном маршруте (далее именуется - договор);
- реализации мер по обеспечению безопасности дорожного движения;
- управлении движением автобусов и оперативном контроле за регулярностью движения, учете выполненной транспортной работы и отчетности перевозчиков перед организатором и другими компетентными органами;
- координации работы автомобильного транспорта с другими видами пассажирского транспорта.

Прием документов и выдача решений по организации автобусных маршрутов регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области при организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом является государственной услугой (функцией), оказываемых (выполняемых) Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области (пункт 1 Приказа Волгоградоблтранса от 13.02.2012 №31). Данная государственная услуга осуществляется на основании стандарта качества государственной услуги, утвержденного Приказом Волгоградоблтранса от 16.12.2010 №62, и административного регламента, утвержденного Приказом Волгоградоблтранса от 13.02.2012 №32.

Из системного толкования полномочий органа государственной власти субъекта РФ по предмету ведения: «решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом, включая легковое такси, в

межмуниципальном и пригородном сообщении», предусмотренного п.12 ч.2 ст.26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ, - следует, что в пределах этих полномочий исполняются публичные обязанности субъекта РФ перед населением с целью обеспечения его потребностей в услугах по перевозке автомобильным транспортом.

Исполнение органом власти публичных обязанностей перед населением в пределах, установленных п.12 ч.2 ст.26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ, не влечет правового закрепления иных предметов регулирования, в том числе предпринимательской деятельности перевозчиков и отношений конкуренции между ними, а распространяет властные полномочия лишь в части, необходимой для исполнения этих обязанностей.

Государственный контроль за предпринимательской деятельностью перевозчиков осуществляется органом, уполномоченным на выдачу специального разрешения на ведение такой деятельности (лицензии). В соответствии со [статьями 2, 3, 4, 8, 12](#) Федерального закона от 4 мая 2011 г. №99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), является лицензируемым видом деятельности. Соблюдение лицензиатом установленных законами и иными нормативными правовыми актами РФ в области автомобильного транспорта требований по организации и осуществлению перевозок пассажиров относится к лицензионным условиям. Исполнение лицензионных предписаний федерального законодателя - безусловная обязанность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров. Осуществление предпринимательской деятельности с нарушением лицензионных условий и требований влечет наступление административной ответственности по [статье 14.1](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Органы государственной власти субъектов РФ не вправе регулировать отношения по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, связанные с видами деятельности, лицензирование которых осуществляется федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 №99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (подпункт «в» пункта 18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. №48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части")

Правовое регулирование вопросов контроля над деятельностью субъектов предпринимательства находится в ведении Российской Федерации и порядок реализации таких полномочий органов власти устанавливаются федеральными законами либо иными нормативными актами в случае указания на возможность их издания в федеральном законе.

Органы субъектов РФ наделены полномочиями на осуществление регионального государственного контроля только в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси (п.12 ч.2 ст.26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ), в иных сферах обслуживания населения автомобильным транспортом субъекты РФ

федеральным законодательством не наделены контрольными функциями в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Определение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности осуществляются в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом (руководителем исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации ([часть 1 статьи 5](#) Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ).

Уставом Волгоградской области от 24.02.2012 №1-ОД органы исполнительной власти не уполномочены на осуществление регионального государственного контроля (надзора) в сфере обслуживания населения автомобильным транспортом.

В соответствии с Конституцией РФ (ч.1 ст.8, ч.1 ст.34, ч.3 ст.55) гарантирована не запрещенная федеральным законом свобода предпринимательской деятельности, в том числе посредством поддержки конкуренции. Для оказания любых услуг по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, необходимо и достаточно наличия лицензии (ч. 1 ст. 49, ч.3 ст.23 ГК РФ, Федеральные законы №128-ФЗ и 99-ФЗ) и уведомления уполномоченного федерального исполнительного органа (Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ).

Следовательно, перевозчик, имеющий лицензию на осуществление деятельности по пассажирским перевозкам на автомобильном транспорте, вправе не только осуществлять указанную деятельность, но и организовать её самостоятельно в установленном порядке. При этом предпринимательская деятельность перевозчиков контролируется в пределах, по основаниям и в порядке, установленных федеральными законами.

Рассматриваемыми Правилами предусмотрена возможность организации транспортного обслуживания населения на конкретных маршрутах по инициативе Организатора или перевозчика (пункт 4.1. Правил), а также установлен порядок её реализации. Инициатива перевозчика по открытию, изменению или закрытию автобусных маршрутов для пассажирских перевозок рассматривается Организатором в порядке, установленном Правилами. Такая инициатива перевозчика может завершиться утверждением маршрутной документации и заключением обязательного договора (п.3.15 Правил).

Отношения Организатора и перевозчика при обслуживании населения на действующих маршрутах регулируются типовым договором, приложенным к Правилам и являющимся частью указанного нормативного правового акта. Поэтому условия данного договора обладают нормативностью и имеют общеобязательный характер.

Орган исполнительной власти, в данном случае Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, являющийся стороной договора, вправе контролировать исполнение договоров, особенно связанных с предоставлением контрагенту льгот и преимуществ. При этом орган исполнительной власти субъектов РФ может контролировать исполнение

договоров субъектами предпринимательства, осуществляющими пассажирские перевозки, только в той части, которая необходима для реализации полномочия по организации транспортного обслуживания населения, и в рамках компетенции, предоставленной законодательством субъекту РФ.

Нормами Правил, утвержденных Постановлением от 30.05.2011 №563, кроме проверки документов при открытии и изменении маршрутов, предусмотрен контроль Организатором выполнения условий договора в форме плановых проверок не чаще одного раза в год и внеплановых проверок при поступлении обоснованных жалоб и обращений от граждан, организаций, органов местного самоуправления, органов государственного контроля и надзора (условие 2.4.1 Типового договора).

Также условием 2.4.1 Типового договора установлен перечень условий договора, которые проверяет Организатор:

- соблюдение установленных схем движения автобусов на маршруте, в том числе местоположения пунктов отправления (прибытия) автобусов;
- выполнение расписаний движения автобусов;
- учет фактически выполненных объемов транспортных услуг;
- использование для контроля за движением автобусов средств аппаратуры спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS;
- оборудование автобусов установленной информацией.

В силу п.6.1 Правил при осуществлении деятельности по перевозке пассажиров на автобусных маршрутах регулярных перевозок перевозчик обязан обеспечивать организатору условия для проведения проверок выполнения обязанностей по договору. Необеспечение Организатору условий для проведения проверок выполнения Перевозчиком условий договора влечет досрочное прекращение договора по требованию Организатора (п.5.2 Правил).

Выполнение условий договора, кроме плановых и внеплановых проверок органом власти деятельности перевозчика, предусматривает постоянный контроль за хозяйственной деятельностью перевозчика посредством осуществление диспетчерского контроля организацией, подведомственной Управлению транспорта и коммуникаций Волгоградской области.

Перевозчик в соответствии с п.2.1.6 правил обязан представлять Контролеру, уполномоченного на осуществление диспетчерского контроля, периодическую информацию, предусмотренную технологическим процессом пассажирских перевозок (о времени прибытия автобусов на контрольные пункты при выполнении каждого рейса, выпуске автобусов, их опозданиях и сходах). Непредоставления перевозчиком Организатору или уполномоченной им организации периодической информации о времени прибытия автобусов на контрольные пункты при выполнении каждого рейса, выпуске автобусов, их опозданиях и сходах влечет досрочное прекращение договора по требованию Организатора (п.5.2 Правил).

Из системного анализа положений Правил, регламентирующих отношения Организатора и перевозчика при выполнении условий заключенного договора

следует, что основная часть их по существу сводится к проведению органом власти различными способами контроля над деятельностью перевозчиков.

Перевозчик при проявлении инициативы об открытии маршрута либо изменении маршрутной документации в силу необходимости согласования в заявительном порядке указанных действий с Организатором и обязательности заключения договора вынуждено попадает под дополнительный контроль органа исполнительной власти под видом проверок выполнения условий договора. При этом полномочия по проведению такого контроля не установлены федеральным законодательством либо региональным нормативным актом достаточного уровня. Следовательно, положениями Правил, утвержденных Постановлением от 30.05.2011 №563, установлены не предусмотренные законодательством Российской Федерации, требования к перевозчику при оказании им услуг на рынке перевозок пассажиров в пригородном и межмуниципальном сообщении, а именно: контроль органа власти над учетом фактически выполненных объемов транспортных услуг (условие п.2.4.1 Типового договора) и диспетчерский контроль уполномоченной организации посредством предоставления периодической информации, предусмотренной технологическим процессом пассажирских перевозок (условие п.2.1.6 Типового договора).

Согласование маршрутной документации перевозчику осуществляется в порядке предоставления ему государственной услуги. Установление органами государственной власти при участии в предоставлении государственных услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации, является признаком ограничения конкуренции (п.17 ст.4 Федерального закона "О защите конкуренции").

Таким образом, положениями Правил, утвержденных Постановлением от 30.05.2011 №563, Управление транспорта и коммуникаций Администрации волгоградской области наделено в качестве Организатора транспортного обслуживания населения полномочиями при рассмотрении заявления перевозчиков об открытии новых либо изменении действующих маршрутов, в том числе контрольных действиями на основании заключаемого договора, осуществление которых может привести к негативным последствиям для конкурентной среды на рынке перевозок пассажиров автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении, так как имеются признаки ограничения конкуренции, установленные п.17 ст.4 Федерального закона "О защите конкуренции".

Тем самым нарушена [часть 2 статьи 15](#) Федерального закона "О защите конкуренции", которая запрещает наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

5. Заключение с перевозчиками договора на транспортное обслуживание населения на автобусном маршруте является одной из составляющих деятельности, направленной на обеспечение потребностей населения в услугах пассажирского автомобильного транспорта в пригородном и межмуниципальном сообщении в Волгоградской области (п.1.3 в части определения «организация транспортного обслуживания» и п.1.6 Правил, утвержденных от 30.05.2011 №563).

Сторонами указанного договора являются Организатор транспортного

обслуживания и перевозчик. Согласно п.1.5 Правил организатором транспортного обслуживания является орган исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченный на осуществление организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом (далее - Организатор). В договоре Организатор выступает как субъект, реализующий исполнительную власть и наделенный властными полномочиями.

Другой стороной договора является перевозчик, под которым понимается юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, осуществляющие деятельность по перевозке пассажиров на автобусных маршрутах (п.1.3 Правил). Деятельность перевозчика связана с оказанием услуг по перевозке пассажиров на автобусных маршрутах на основании договора перевозки, заключаемого им с пассажирами в порядке, установленном Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом от 8.11.2007 №259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» и Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. №112.

Правилами, утвержденными Постановлением от 30.05.2011 №563, предусмотрена типовая форма договора, которая призвана унифицировать административно-договорную практику Организатора транспортного обслуживания и создать равные условия ведения предпринимательской деятельности перевозчиками на пригородных и межмуниципальных маршрутах на территории Волгоградской области. Из положений п.3.7 и п.3.8 указанных Правил следует, что не предусмотрена возможность изменения условий типового договора по своему усмотрению любой из сторон.

Предметом договора является организация перевозки пассажиров на конкретном автобусном маршруте в объеме, предусмотренном утвержденными Организатором расписаниями движения автобусов (Приложение к Правилам «Типовой договор на организацию транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в Волгоградской области»).

Порядок заключения договора установлен в разделе 3 указанных Правил.

Порядок заключения договора строится по следующей конструкции:

организатор в течение трех рабочих дней со дня издания распоряжения об открытии нового автобусного маршрута направляет перевозчику уведомление о принятом решении и возможности заключения договора (п.3.1 Правил);

перевозчик направляет организатору определенные документы: заявление по форме, проект сводного маршрутного расписания и паспорт автобусного маршрута (п.3.2 Правил);

организатор принимает решение о заключении договора или об отказе в заключении договора (п.3.6 Правил);

в случае принятия решения о заключении договора организатор направляет перевозчику уведомление о принятом решении и два экземпляра проекта [договора](#) по форме согласно приложению к настоящим Правилам (п.3.7 Правил);

перевозчик в пятидневный срок со дня получения документов подписывает и возвращает организатору два экземпляра проекта договора (п.3.7 Правил);

в течение трех рабочих дней после получения подписанных перевозчиком проектов договоров организатор подписывает их (п.3.8 Правил).

При такой процедуре заключения договора потенциальный перевозчик не может влиять на формирование условий типового договора, он вправе лишь согласиться либо не согласиться с ними. Перевозчик выражает свое согласие с предложенными условиями договора путем подачи заявления об открытии нового либо изменении действующего автобусного маршрута по своей инициативе (п.2.1 и 2.2. Правил). Момент подачи такого заявления является акцептом, поскольку потенциальный участник договорных отношений таким образом изъявляет свою волю на заключение рассматриваемого договора.

Договор может быть расторгнут до истечения срока его действия по соглашению сторон, по требованию Перевозчика с обязательным предупреждением Организатора не менее чем за 15 дней до дня расторжения договора и по требованию Организатора (п.5.1 Правил). Досрочное прекращение договора по требованию Организатора возможно в случаях, установленных пунктом 5.2 Правил. Порядок реализации права Организатора на досрочное прекращение договора по основаниям п.5.2 Правил не установлен нормативно и при этом отсутствует правовой механизм защиты интересов другой стороны договора.

Таким образом, рассматриваемый договор по своей конструкции является административным договором, так как обязательной стороной договора выступает Организатор в качестве субъекта публичного права и его статус определяется делегированными властными полномочиями. В предмет рассматриваемого договоров входят действия административного и организационного характера. Посредством заключения данного договора стороны договариваются об осуществлении определенных действий в интересах реализации государственного полномочия по организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом. Заключение договора является обязательным и осуществляется на основе акта, устанавливающего процедуру подготовки и заключения типовых договоров. Данная процедура достаточно формализована как по перечню совершаемых сторонами действий, так и по срокам их совершения. Несоблюдение установленной процедуры может повлечь за собой отказ организатора от заключения договора с перевозчиком (п.3.9 Правил).

Поэтому, исходя из административной природы заключаемого договора с перевозчиками, осуществляется оценка положений Правил, утвержденных Постановлением от 30.05.2011 №563, на соответствие требованиям антимонопольного законодательства и устанавливаются признаки ограничения конкуренции.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещено органам государственной власти субъектов Российской Федерации 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).

По смыслу статьи 15 Закона о защите конкуренции нормативно установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентные отношения на конкретном рынке посредством использования административных инструментов.

Договор, заключаемый на основании рассматриваемых Правил, является административным инструментом воздействия на субъектов рынка (перевозчиков), которые оказывают услуги по перевозке пассажиров автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении, и одним из условий обращения товара на указанном товарном рынке, так как без него перевозчик не имеет возможности оказывать услуги по перевозке и, следовательно, быть субъектом рынка.

Заключение договора в административном порядке является препятствием для входа перевозчика на конкретный рынок, а внесение изменений в действующую маршрутную документацию может стать для перевозчика непреодолимым препятствием в повышении эффективности и снижении рисков предпринимательской деятельности. Право Организатора прекратить досрочно действие договора, фактически аннулировать договор по решению органа власти, может привести к устранению перевозчиков с рынка. Тем самым нормами рассматриваемых Правил наделяется Организатор возможностью влиять на число перевозчиков, действующих на рынке услуг по перевозке пассажиров, и не допускать между ними конкуренцию.

Нормы, предусмотренные в пунктах 3.1, 3.2, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 и 3.15 Правил, утвержденных Постановлением от 30.05.2011 №563, создают угрозу наступления негативных последствий для конкуренции на рынке услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении посредством сокращения числа хозяйствующих субъектов на рынке и ограничения их права на свободную продажу товара (оказание услуг).

Следовательно, пункты 3.1, 3.2, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.15 Правил (в части заключения с перевозчиками договора на транспортное обслуживание населения на автобусных маршрутах, организованных по инициативе перевозчиков) устанавливают не предусмотренные законодательством РФ требования к хозяйствующим субъектам (перевозчикам) и к оказываемым ими услугам, что противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

6. Согласно п. 3.3 Правил при разработке сводного маршрутного расписания перевозчик должен обеспечить:

скоординированное и равномерное движение автобусов на маршруте, обеспечивая равные условия работы для всех перевозчиков;

соответствие сводного маршрутного расписания требованиям безопасности дорожного движения;

скоординированное движение автобусов на вновь открываемом автобусном маршруте с движением автобусов на существующих автобусных маршрутах.

В соответствии с [пунктом 5.2.2](#) Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса Российской

Федерации № 2 от 08.01.1997, владельцы автобусов обязаны разрабатывать графики (расписания) движения на основе определения нормативных значений скоростей движения автобусов на маршруте и отдельных его участках между остановочными пунктами с учетом соблюдения режимов труда и отдыха водителей, регламентируемых действующими нормативными документами.

[Пунктом 5.2.4](#) данного Положения предусмотрено, что владельцы автобусов обязаны выбирать тип и марку автобусов в зависимости от вида перевозок с учетом дорожных и погодно-климатических условий, устанавливать графики выпуска автобусов на линию с учетом изменения пассажиропотоков по дням недели и часам суток в целях обеспечения перевозок пассажиров без нарушения норм вместимости.

Согласно п. 15 ст. 2 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» под расписанием понимается график, устанавливающий время или интервалы прибытия транспортных средств в остановочный пункт либо отправления транспортных средств от остановочного пункта.

Обязанность по составлению расписания движения автобусов, предусмотрена для автотранспортных предприятий и организаций, согласно п. 52 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных Приказом Минтранса РФ от 31.12.1981 №200.

При условии приравнивания перевозчиков, в любой организационно - правовой форме, к автотранспортным предприятиям и организациям, данные перевозчики в соответствии с указанной нормой должны составлять следующие виды расписаний движения:

- сводное маршрутное расписание для городских, пригородных и междугородних сообщений;
- станционное расписание движения автобусов по контрольному пункту (для конечных и промежуточных пунктов маршрутов);
- рабочие маршрутные расписания, выдаваемые для исполнения каждому водителю при выезде гаража или на диспетчерском пункте.

Расписание является основой организации движения автобусов на маршрутах. Им определяется количество рейсов, время движения автобусов между остановочными пунктами.

Расписание движения должно разрабатываться с учетом необходимости обеспечить:

- удовлетворение потребности населения в перевозках по каждому маршруту;
- использование вместимости автобусов по установленным нормам;
- минимальные затраты времени пассажирами на поездки;
- регулярность движения автобусов на всем протяжении маршрута;

- создание необходимых удобств пассажирам в пути следования;
- соблюдение режима и условий труда водителей и кондукторов согласно трудовому законодательству;
- эффективное использование автобусов.

При условии обслуживания автобусного маршрута определенным количеством автобусов составление перевозчиком сводного маршрутного расписания заключается в своде расписаний движения всех автобусов на данном маршруте, с учетом выполняемых рейсов.

При условии обслуживания автобусного маршрута несколькими перевозчиками составление сводного маршрутного расписания организатором заключается в своде расписаний движения автобусов, составленных данными перевозчиками, в единую табличную форму, и носит информационный характер, как для населения, так и для перевозчиков.

Согласно ст. 2 ГК РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве, в установленном законом порядке.

В связи с чем организации и индивидуальные предприниматели (перевозчики), самостоятельно определяют риски своей деятельности, решают вопросы об осуществлении пассажирских перевозок, разрабатывают схемы движения автобусных маршрутов, устанавливают периоды времени осуществления данного вида деятельности, то есть участвует в гражданско-правовых отношениях по своему усмотрению и в своем интересе.

Количество рейсов по расписанию и наполняемость автобусов пассажирами зависят от времени отправления и времени нахождения автобуса в пути и являются показателями, определяющими доход перевозчика от предпринимательской деятельности. Данные показатели являются общими условиями обращения товара на рынке услуг по перевозке пассажиров автобусами.

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, является конкуренцией в понимании п.7 ст.4 Закона о защите конкуренции.

Действия перевозчиков при осуществлении пассажирских перевозок должны быть направлены на достижение конкурентных преимуществ (культуры и качества обслуживания, безопасности перевозок, выполнения перевозок по расписанию и т.д.), которые влияют на выбор потребителем исполнителя данной услуги.

Требования к перевозчику, предусматривающие при разработке сводного расписания обеспечить скоординированное и равномерное движение автобусов на маршруте, обеспечивая равные условия работы для всех перевозчиков, в том числе на вновь открываемом автобусном маршруте с движением автобусов на

существующих автобусных маршрутах, не предусмотрены федеральным законодательством. В свою очередь соблюдение перевозчиком данного требования является обстоятельством, создающим возможность для него в одностороннем порядке воздействовать на общие условия оказания услуг по перевозке пассажиров на соответствующем рынке. Также соблюдение данного нормативного требования замещает отношения соперничества, которые подразумевают самостоятельные действия каждого хозяйствующего субъекта, согласованными действиями перевозчиков, обслуживающими либо намеривающимися обслуживать конкретный маршрут. Такие действия перевозчиков могут привести к негативным последствиям для конкурентной среды на рынке перевозок пассажиров автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении, так как имеются признаки ограничения конкуренции, установленные п.17 ст.4 Федерального закона "О защите конкуренции".

Таким образом, положениями абз. 2, 4 п. 3.3 Правил, утвержденных Постановлением от 30.05.2011 №563, предусмотрена для перевозчика обязанность, способом исполнения которой является совершение согласованных действий, которые приводят к разделу рынка по объему оказания услуг, создают препятствия доступу на рынок и выходу с него. Такие действия перевозчиков запрещены п.3 ч.1 и п. 3 ч.2 ст.11 Федерального закона "О защите конкуренции". Следовательно, издание нормативного акта, положениями которого устанавливаются возможность антиконкурентного поведения хозяйствующих субъектов, противоречит ч.1 ст.15 Федерального закона "О защите конкуренции".

7. В соответствии с п. 4.6 Правил, в случае если автобусный маршрут обслуживается несколькими перевозчиками, инициатор изменения сводного маршрутного расписания обязан направить проект сводного маршрутного расписания всем перевозчикам, обслуживающим данный автобусный маршрут.

Перевозчик, являющийся инициатором внесения изменений в сводное маршрутное расписание, представляет организатору заявление по форме, установленной организатором, с приложением проекта сводного маршрутного расписания и документов, подтверждающих направление проекта сводного маршрутного расписания всем перевозчикам, обслуживающим данный автобусный маршрут (п. 4.7 Правил).

Пунктом 4.11 Правил предусмотрено, что перевозчик, по инициативе которого производится изменение сводного маршрутного расписания, обязан довести вновь утвержденное сводное маршрутное расписание до всех перевозчиков, обслуживающих данный автобусный маршрут, не позднее чем за семь дней до даты введения в действие сводного маршрутного расписания и представить организатору подтверждение доведения данного расписания до всех перевозчиков не позднее даты его введения в действие. При непредставлении такого подтверждения организатор издает распоряжение о приостановлении введения нового сводного маршрутного расписания до момента извещения всех перевозчиков о новом сводном маршрутном расписании.

Согласование проекта сводного маршрутного расписания со всеми перевозчиками, обслуживающими один и тот же автобусный маршрут, при условии, что данные перевозчики являются по отношению друг к другу конкурентами, потенциально является не возможным, т.к. любое изменение в пользу

одного перевозчика как правило затрагивает интересы другого (других) перевозчика(перевозчиков).

Обязанность перевозчика доводить проект своего сводного маршрутного расписания, а также утвержденное сводное маршрутное расписание до всех перевозчиков, обслуживающих данный автобусный маршрут, с последующим представлением организатору подтверждения исполнения данной обязанности, непредставление которого препятствует введению нового сводного маршрутного расписания перевозчика, не предусмотрена действующим законодательством.

Таким образом, пунктами 4.6, 4.7 и 4.11 Правил установлены не предусмотренные законодательством РФ требования к хозяйствующим субъектам (перевозчикам), которые могут привести к необоснованному препятствованию осуществлению их деятельности, что противоречит п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

8. Согласно п. 4.15 Правил внесение изменений в схему движения автобусов на действующем автобусном маршруте производится по инициативе организатора или по заявлению перевозчика, осуществляющего перевозку пассажиров на действующем автобусном маршруте.

Внесение изменений в схему движения автобусов на действующем автобусном маршруте производится при выполнении, в том числе следующего условия:

заявления направляются всеми перевозчиками, обслуживающими данный автобусный маршрут (в случае если обслуживание автобусного маршрута осуществляется несколькими перевозчиками).

Абзацем 4 п. 4.21 Правил предусмотрено принятие решения о невозможности изменения схемы движения автобусов на действующем автобусном маршруте в случае отсутствия заявлений на внесение изменений в схему движения автобусов на действующем автобусном маршруте от всех перевозчиков, обслуживающих данный маршрут.

Указанные пункты обязывают перевозчиков координировать действия своих конкурентов, отказ которых в направлении заявления о внесении данных изменений, нарушает права и интересы перевозчика – инициатора внесения изменений, и служит основанием для отказа во внесении изменений в схему движения автобусов.

Таким образом, пункты 4.15 (в части условий внесения изменений в схему движения – абз. 3 п. 4.15) и 4.21 Правил ограничивают права перевозчика осуществлять предпринимательскую деятельность в своем интересе, что является необоснованным препятствованием, в результате установления не предусмотренных законодательством РФ требований к хозяйствующим субъектам (перевозчикам), и противоречит п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

9. В соответствии с абз. 5 п. 6.1 Правил при осуществлении деятельности по перевозке пассажиров на автобусных маршрутах регулярных перевозок перевозчик обязан предоставлять организатору или уполномоченной им организации периодическую информацию о времени прибытия автобусов на контрольные пункты при выполнении каждого рейса, выпуске автобусов, опозданиях, сходах, в том числе с использованием аппаратуры спутниковой

навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS.

В соответствии с п. 2.1.6 Типового договора перевозчик обязан представлять Контролеру периодическую информацию, предусмотренную технологическим процессом пассажирских перевозок (о времени прибытия автобусов на контрольные пункты при выполнении каждого рейса, выпуске автобусов, их опозданиях и сходах).

Контролером является лицо, уполномоченное на осуществление диспетчерского контроля. Как установлено Комиссией на территории Волгоградской области лицом, уполномоченным на осуществление диспетчерского контроля, является Государственное бюджетное учреждение Волгоградской области «Волгоградская эксплуатационная служба пассажирского транспорта».

Из [пункта 5.2.5](#) Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса Российской Федерации № 2 от 08.01.1997, следует наличие у перевозчиков права на создание собственной диспетчерской службы.

В соответствии с [п. 5.9](#) указанного Положения проводить контроль выполнения всех рейсов, предусмотренных расписанием, анализировать причины возникающих отклонений и при необходимости корректировать расписание (изменять время движения на маршруте, его участках) обязаны владельцы автобусов, осуществляющие регулярные автобусные перевозки.

Так как контроль за соблюдением графиков (расписаний) движения автобусов есть обязанность их владельца, то требования абз. 5 п. 6.1 Правил и п. 2.1.6 Типового договора, неправомерны.

Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области не вправе осуществлять контрольные функции в отношении регулярности осуществления пассажирских перевозок частными предпринимателями, в том числе навязывать участие в работе какой-либо диспетчерской службы частным предпринимателям, осуществляющим свою деятельность на коммерческой основе, а они, в свою очередь, не обязаны выполнять данные условия, противоречащие федеральным нормативным актам. Договоры, содержащие условия, ограничивающие самостоятельность хозяйствующих субъектов, ущемляющие их интересы, противоправны.

Необходимость предоставления перевозчиками организатору или уполномоченной им организации периодической информации, предусмотренной абз. 5 п. 6.1 Правил и п. 2.1.6 Типового договора, возможна в случаях, когда перевозчики являются получателями субсидий на возмещение затрат в связи с оказанием услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом пригородного сообщения на маршрутах общего пользования в Волгоградской области по регулируемым в установленном законодательством порядке тарифам на проезд пассажиров и провоз багажа, с целью осуществления контроля за выполнением транспортной работы.

В случаях, когда перевозчик не является получателем субсидий, требование к перевозчику о предоставлении организатору или уполномоченной им организации информации, указанной в абз. 5 п. 6.1 Правил и в п. 2.1.6 Типового договора,

устанавливает обязанность перевозчику, непредусмотренную действующим законодательством.

Согласно абзацам 10 п. 5.2 Типового договора в случае непредставления Перевозчиком Организатору или уполномоченной им организации периодической информации о времени прибытия автобусов на контрольные пункты при выполнении каждого рейса, выпуске автобусов, их опозданиях и сходах следует досрочное прекращение договора по требованию Организатора.

Таким образом, абз. 5 п. 6.1 Правил и п. 2.1.6 Типового договора, установлены не предусмотренных законодательством РФ требования к хозяйствующим субъектам (перевозчикам), не исполнение которых влечет досрочное прекращение договора по требованию Организатора, что может привести к необоснованному препятствованию осуществления перевозчиками данного вида деятельности, и противоречит п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

10. Согласно п. 7.2 Правил в случае введения в установленном порядке ограничения количества транспортных средств на автобусном маршруте по условиям обеспечения безопасности дорожного движения организатор обязан проводить заключение договора по результатам открытого конкурса. Порядок проведения конкурса устанавливается организатором.

Данная норма создает неопределенность введения ограничения количества транспортных средств на автобусном маршруте по условиям обеспечения безопасности дорожного движения, что может привести к ограничению или прекращению осуществления деятельности отдельных перевозчиков.

Необоснованное принятие организатором решения об ограничении количества транспортных средств на автобусном маршруте, может быть основанием для сокращения числа хозяйствующих субъектов (перевозчиков) на определенных маршрутах, что относится к признакам ограничения конкуренции (п. 17 ст. 14 Закона о защите конкуренции), и как следствие приводит к ограничению или устранению конкуренции.

Таким образом, п. 7.2 Правил приводит или может привести к введению ограничений в отношении осуществления деятельности по перевозке пассажиров на автобусных маршрутах регулярных перевозок, что противоречит п. 1 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

11. Согласно абзацам 8, 9, 10 п. 5.2 Типового договора досрочное прекращение договора по требованию Организатора возможно в случаях:

привлечения Перевозчика к административной ответственности уполномоченными органами за нарушения транспортного законодательства и (или) нарушения законодательства о государственном регулировании тарифов более трех раз с начала действия настоящего договора;

выполнения Перевозчиком менее 90 процентов рейсов от предусмотренного расписанием движения автобусов количества рейсов в месяц более трех раз с начала действия договора;

непредоставления Перевозчиком Организатору или уполномоченной им организации периодической информации о времени прибытия автобусов на

контрольные пункты при выполнении каждого рейса, выпуске автобусов, их опозданиях и сходах.

Привлечение Перевозчика к административной ответственности уполномоченными органами за нарушения транспортного законодательства и (или) нарушения законодательства о государственном регулировании тарифов более трех раз с начала действия настоящего договора, что влечет досрочное прекращение договора, необоснованно ограничивает деятельность, уже понесшего административное наказание Перевозчика, и вводит дополнительное основания прекращения деятельности, помимо основания, связанного со сроком действия лицензии на осуществление деятельности по перевозке пассажиров.

Досрочное прекращение договора, в случае выполнения Перевозчиком менее 90 процентов рейсов от предусмотренного расписанием движения автобусов количества рейсов в месяц более трех раз с начала действия договора, при условии отсутствия финансирования осуществления данным перевозчиком пассажирских перевозок за счет бюджетных средств, и при этом контроль за исполнением перевозчиком количества рейсов не входит в обязанность Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, уполномоченного на осуществление организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом, является не правомерным.

В соответствии с [п. 5.9](#) Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса Российской Федерации № 2 от 08.01.1997, проводить контроль выполнения всех рейсов, предусмотренных расписанием, анализировать причины возникающих отклонений и при необходимости корректировать расписание (изменять время движения на маршруте, его участках) обязаны владельцы автобусов, осуществляющие регулярные автобусные перевозки.

Непредставление Перевозчиком Организатору или уполномоченной им организации определенной периодической информации, в не предусмотренных случаях, т.е. когда не требуется осуществление контроля за выполнением транспортной работы для возмещения затрат в связи с оказанием услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом по регулируемым в установленном законодательством порядке тарифам, что влечет досрочное прекращение договора, создает необоснованное препятствование осуществлению хозяйствующими субъектами деятельности по перевозке пассажиров.

Таким образом, случаи, указанные в абзацах 8, 9, 10 п. 5.2 Типового договора, в которых предусмотрено досрочное прекращение договора по требованию Организатора, создают необоснованное препятствование осуществлению хозяйствующими субъектами деятельности по перевозке пассажиров, и противоречат п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Исходя из смысла антимонопольного законодательства, акты органов государственной власти субъекта РФ не должны вступать в противоречие с федеральным законодательством, ущемлять права и интересы участников гражданского оборота, поэтому Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563 «Об утверждении Правил организации

транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области» не может противоречить актам, имеющим большую юридическую силу.

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»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Главой Администрации Волгоградской области ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», которое выразилось в принятии Постановления Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области», п. 3 которого, а также нормы Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области, а именно: п. 3.1, 3.2, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.15 (в части заключения договора), абз. 2, 4 п. 3.3 (в части требований к разработке сводного расписания), п. 4.6, п. 4.7, п. 4.11, п. 4.15 (в части условий внесения изменений в схему движения), абз. 4 п. 4.21, абз. 5 п. 6.1, п. 7.2 Правил, п. 2.1.6, абз. 8, 9, 10 п. 5.2 Типового договора (Приложения к Правилам) противоречат п.2 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать Губернатору Волгоградской области для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: отменить п. 3 Постановления Главы Администрации Волгоградской области от 30.05.2011 №563 «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области», а также внести изменения в п. 3.1, 3.2, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.15 (в части заключения договора), абз. 2, 4 п. 3.3 (в части требований к разработке сводного расписания), п. 4.6, п. 4.7, п. 4.11, п. 4.15 (в части условий внесения изменений в схему движения), абз. 4 п. 4.21, абз. 5 п. 6.1, п. 7.2 Правил, п. 2.1.6, абз. 8, 9, 10 п. 5.2 Типового договора (Приложения к Правилам), утвержденных указанным Постановлением, направленные на устранение нарушений антимонопольного законодательства.