

РЕШЕНИЕ

по делу № 09-01-15-03/114-ВО

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть Решения объявлена 29 апреля 2009 года

Полный текст Решения изготовлен 15 мая 2009 года

г.

Волгоград

Комиссия Управления ФАС 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. - государственный инспектор отдела контроля органов власти;

Ячменева О.И. – государственный инспектор отдела контроля органов власти;

с участием:

директора ООО «Трансфер»;

представителей Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области;

представителей Министерства промышленности, транспорта и связи Астраханской области;

рассмотрев дело № 09-01-15-03/114-ВО, возбужденное по заявлению ООО «Трансфер» в отношении Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области (400074, Волгоград, ул. Козловская, 32-а) по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту - Закон о защите конкуренции),
УСТАНОВИЛА:

ООО «Трансфер» зарегистрировано в качестве юридического лица в Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы России №4 по Астраханской области.

Согласно выписки из Единого государственного реестра юридических лиц от 27.03.2008 №78 основным видом деятельности ООО «Трансфер» является деятельность, по предоставлению услуг прочего пассажирского сухопутного транспорта, подчиняющегося расписанию (код ОКВЭД 60.21).

В соответствии с Лицензией, выданной Федеральной службой по надзору в сфере транспорта Министерства транспорта РФ, ООО «Трансфер» имеет право осуществлять перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 чел.-век.

Для осуществления междугородних перевозок пассажиров ООО «Трансфер» приобретены 4 комфортабельных микроавтобуса европейского класса.

В декабре 2008 года ООО «Трансфер» инициировало обслуживание регулярного междугороднего автобусного маршрута между субъектами Российской Федерации: г. Ахтубинск (Астраханская область) – г. Волгоград (Волгоградская область).

При организации обслуживания пассажиров по маршруту «Ахтубинск - Волгоград» ООО «Трансфер» руководствовалось Порядком формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами РФ, утвержденным Приказом Министерства транспорта РФ от 14 августа 2003 г. № 178, и Положением

об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденным Приказом Министерства транспорта РФ от 8 января 1997 г. № 2.

Исходя из требований указанных нормативных актов, ООО «Трансфер» разработало необходимую маршрутную документацию и обратилось с заявкой на открытие маршрута в Министерство промышленности, транспорта и связи Астраханской области, как орган, с территории которого начинается маршрут. Министерство промышленности, транспорта и связи Астраханской области согласовало маршрутную документацию, заявленную ООО «Трансфер» для обслуживания маршрута «Ахтубинск - Волгоград», что подтверждается наличием подписи должностного лица - заместителя министра промышленности, транспорта и связи – начальника департамента транспорта и связи Астраханской области, скрепленной печатью, на титульном листе паспорта маршрута и расписания движения автобусов, а также ходатайством Министерства промышленности, транспорта и связи Астраханской области с просьбой о согласовании открытия маршрута для ООО «Трансфер» в адрес Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области.

Расписание движения автобусов согласовано с объектами инфраструктуры в начальном и конечном пункте маршрута, находящимися в ведении Казенного предприятия Астраханской области «Астраханьтрансавто» и ГУП «Волгоградское областное предприятие «Вокзал-Авто».

14 января 2009 года ООО «Трансфер» обратилось в Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, как орган, на территории которого заканчивается маршрут, с заявлением о согласовании расписания регулярного автобусного маршрута «Ахтубинск – Волгоград», с приложением паспорта маршрута, расписания движения автобусов и ходатайства Министерства промышленности, транспорта и связи Астраханской области о согласовании открытия маршрута.

20 января 2009 года ООО «Трансфер» обратилось в Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области с просьбой после рассмотрения заявления, передать маршрутную документацию, представленную на согласование, лично в руки директору ООО «Трансфер».

Со слов Огрин О.Н., директора ООО «Трансфер», что не отрицается представителями Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, по его инициативе для сокращения времени открытия для ООО «Трансфер» маршрута «Ахтубинск – Волгоград» им велись устные переговоры с должностными лицами Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области.

Несмотря на письменные и устные обращения ООО «Трансфер», Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области не согласованные документы с предложением об изменении расписания движения автобусов направило в адрес Министерства промышленности, транспорта и связи Астраханской области.

Документы на открытие регулярного автобусного маршрута между субъектами РФ с отметкой о согласовании или аргументированный письменный отказ с указанием конкретных причин Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области перевозчику, т.е. ООО «Трансфер», направлены не были. В соответствии с информацией, представленной ГУП «Волгоградское областное предприятие «Вокзал-Авто», на маршруте «Волгоград - Ахтубинск» действуют следующие перевозчики:

- муниципальное предприятие «Ахтубинское АТП» с расписанием движения из Ахтубинска: 07-00, 08-00, 09-00, 10-00, 11-00; из Волгограда: 14-00, 15-00, 16-00, 17-00, 18-

00;

- ГУП «Волгоградское областное ПАТП №2» с расписанием движения из Волгограда: 07-00, 08-00, 11-30; из Ахтубинска: 13-30, 15-00, 17-35;

- ИП с расписанием движения из Волгограда: 12-15; из Ахтубинска: 18-30.

Согласно выписки из Реестра регулярных автобусных маршрутов между субъектами РФ по данным сайта Российского транспортного союза на данном маршруте также в качестве обслуживающего перевозчика зарегистрирована Волжская автоколонна №1732.

ООО «Трансфер» предложило осуществлять перевозки пассажиров по следующему расписанию движения автобусов:

- из Ахтубинска: 06-40, 08-00, 11-15, 13-40, 15-20, 17-45;

- из Волгограда: 06-15, 08-45, 10-45, 13-20, 16-15, 17-45.

При этом, согласно расписаниям, 4 микроавтобуса ООО «Трансфер» предполагалось задействовать в оптимальном режиме - в течение дня каждый из них совершает три рейса между начальным и конечным пунктами. Следовательно, рассчитывая, что 2 автобуса будут выполнять рейс «Волгоград - Ахтубинск - Волгоград» и 2 автобуса рейс «Ахтубинск - Волгоград - Ахтубинск», ООО «Трансфер» намеривается эффективно использовать транспортный парк и сократить период ожидания автобусов для пассажиров.

ООО «Трансфер» считает выгодным и экономически обоснованным обслуживание автобусного маршрута «Ахтубинск - Волгоград», в том числе микроавтобусами, с сокращением интервала движения между рейсами. Фактором, формирующим пассажиропоток из Ахтубинска в Волгоград, является расстояние до г.

Волгограда, который располагается ближе, чем областной центр г. Астрахань, и более выгодное расположение волгоградских транспортных терминалов (аэропорта, ж/д вокзала). Также жители г. Ахтубинска активно пользуются услугами волгоградских медицинских, учебных и торговых центров.

Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области полагает, что должно было направить представленные на согласование документы в адрес Министерства промышленности, транспорта и связи Астраханской области на основании того, что считает представленные документы приложением к ходатайству Министерства промышленности, транспорта и связи Астраханской области, а не к заявлению инициатора открытия маршрута ООО «Трансфер».

В ответе Министерству промышленности, транспорта и связи Астраханской области Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области считает не целесообразным организацию дополнительных рейсов, согласно расписанию движения автобусов ООО «Трансфер» и предложило свое время отправления автобусов.

Министерство промышленности, транспорта и связи Астраханской области, согласно письму, направленному в адрес ООО «Трансфер», считает, что с учетом замечаний Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области «проекты расписания дополнительных отправок пассажирских автобусов подлежат корректировке» и рекомендует согласовать «введение дополнительных отправок с администрацией МО «Ахтубинский район». На основании этого Министерство промышленности, транспорта и связи Астраханской области отзывает утверждающую подпись на расписаниях движения автобусов до момента устранения указанных недостатков.

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

Часть 1 статьи 34 Конституции РФ развивает принцип свободы экономической дея-

тельности, провозглашенный в ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, закрепляя субъективное право на свободное осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии со ст. 2 Гражданского кодекса 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.

Обеспечение свободы экономической деятельности в РФ является целью Федерального закона №135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» (ч.2 ст.1).

Один из способов обеспечения свободы экономической деятельности закреплен в ст.15 Закона о защите конкуренции, а именно, запрет органам государственной власти субъектов РФ осуществлять действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно п.5 Порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами РФ (далее – Порядок) к перевозкам пассажиров по регулярным маршрутам между субъектами РФ допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие соответствующие лицензии.

После получения согласия на открытие маршрута от органа исполнительной власти субъекта РФ оформляется паспорт маршрута, после чего паспорт маршрута, расписание движения автобуса и ходатайство о согласовании открытия маршрута направляются в субъекты Российской Федерации, по территории которых будет проходить или заканчиваться вновь открываемый маршрут (п. 9 Порядка).

Согласованные документы на открытие регулярного автобусного маршрута между субъектами РФ или аргументированный отказ с указанием конкретных причин направляются перевозчику (п. 10 Порядка).

Указанный порядок разработан в целях обеспечения безопасности перевозок, повышения культуры и качества обслуживания пассажиров, создания цивилизованного рынка транспортных услуг и предназначен для упорядочения процедуры открытия регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации (межобластных, межкраевых, межреспубликанских), установления единых подходов, процедур взаимодействия, последовательности и сроков выполнения работ, связанных с открытием этих маршрутов.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 30.07.2004 № 395, полномочие Минтранса РФ по формированию сети межобластных автобусных маршрутов отменено, таким образом Минтранс РФ не участвует в отношениях по организации маршрутов исходя из действующего Положения о Минтрансе РФ.

В соответствии с п. 5.2. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами владельцы автобусов обязаны составлять и утверждать на каждый маршрут регулярных автобусных перевозок паспорт и схему маршрута с указанием опасных участков, и 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.

Таким образом, из системного толкования действующего порядка согласования маршрутной документации для межобластных перевозок пассажиров следует, что перевозчик, как инициатор и заинтересованное лицо, при организации автобусного маршрута осуществляет подготовку необходимых документов и обращается с заявлением об их согласовании в соответствующие инстанции с

правом получения согласованных документов и ответов на свои обращения. Следовательно, ООО «Трансфер», как инициатор и заинтересованное лицо, имело основания требовать от Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области рассмотрения его обращения по существу. Такие действия Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области не основаны на положениях Приказа Министерства транспорта РФ от 14 августа 2003 г. №178.

Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области при рассмотрении маршрутной документации, приложенной к обращению ООО «Трансфер», сформировало позицию в отношении допуска нового перевозчика на маршрут «Ахтубинск – Волгоград», но не довела её в письменном виде до ООО «Трансфер», а направила письмом в Министерство промышленности, транспорта и связи Астраханской области. Тем самым Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области не только уклоняется от разрешения возникших вопросов, касающихся предпринимательской деятельности, с самим перевозчиком ООО «Трансфер», но и необоснованно увеличивает время выхода ООО «Трансфер» на рынок межобластных перевозок, от которого зависит доход хозяйствующего субъекта.

Из данного письма следует, что Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области указывает Министерству промышленности, транспорта и коммуникаций Астраханской области на то, что согласованные министерством проекты расписаний не учитывают сложившуюся практику паритетного обслуживания маршрута, то есть равную защиту интересов перевозчиков, зарегистрированных в Волгоградской и Астраханской областях. Также Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области считает нецелесообразным организацию дополнительных рейсов со временем отправления, указанным в расписаниях ООО «Трансфер».

Данная позиция Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области доведена до ООО «Трансфер» письмом Министерства промышленности, транспорта и коммуникаций Астраханской области. Кроме того, Министерством Астраханской области предложено ООО «Трансфер» внести корректировку в расписания движения в соответствии с замечаниями Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области.

Таким образом, Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, не направившее ответ на обращение ООО «Трансфер», сформировало позицию на отказ ООО «Трансфер» в организации перевозок по маршруту по предложенным расписаниям, составленным без учета интересов «паритетных» перевозчиков.

Внесение Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области предложений об изменении расписания движения автобусов, направленные в адрес Министерства промышленности, транспорта и связи Астраханской области, является вмешательством в экономическую деятельность ООО «Трансфер». Так как из предложенного Управлением расписания следует, что ООО «Трансфер» должен использовать 3 автобуса в день для обслуживания 3-х рейсов «Ахтубинск - Волгоград - Ахтубинск», сократив при этом объем транспортных услуг в 2 раза и не задействовав 4-й автобус, что соответственно приводит к уменьшению доходов ООО «Трансфер». Тем самым Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области регулирует административно количество транспортных средств на маршруте, не допуская возможности его установления в результате конкурентных отношений между действующими и потенциальными перевозчиками. При этом предложенное

изменение расписания создает преимущества для осуществления деятельности на данном маршруте ГУП «Волгоградское областное ПАТП №2».

Требование Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области о соблюдении паритета интересов перевозчиков, зарегистрированных на разных территориях, приводит к ограничению свободного перемещения транспортных услуг в Российской Федерации и ограничивает права ООО «Трансфер» на организацию перевозки пассажиров по межобластным маршрутам.

Соответственно предложение Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области о внесении изменений в расписание движения автобусов ООО «Трансфер» по маршруту «Ахтубинск – Волгоград» на основании того, что в настоящий момент на рынке пассажирских перевозок автомобильным транспортом уже действуют перевозчики, осуществляющие деятельность на аналогичных маршрутах и обеспечивающие потребность населения в перевозках по данным маршрутам, является не обоснованным. Результатом действий Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, выразившимся:

- в не направлении ответа по существу перевозчику ООО «Трансфер», обратившемуся за согласованием маршрутной документации по межобластному маршруту «Ахтубинск – Волгоград»;
 - во вступлении в переписку с Министерством промышленности, транспорта и связи Астраханской области, в результате которой Министерство промышленности, транспорта и связи Астраханской области отозвало свою подпись в ранее согласованных документах на открытие регулярного автобусного маршрута «Ахтубинск - Волгоград»;
 - в позиции, изложенной в адрес Министерства промышленности, транспорта и связи Астраханской области и основанной на отказе ООО «Трансфер» в организации перевозок по маршруту «Ахтубинск – Волгоград» по предложенным обществом расписаниям;
- является ограничение конкуренции среди перевозчиков межобластного маршрута «Ахтубинск – Волгоград», ограничение доступа ООО «Трансфер» на рынок междугородних перевозок и введение ограничений в отношении свободного перемещения услуг по перевозке пассажиров между субъектами Российской Федерации.

Такие действия органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации за-прещаются частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, 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 Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», при рассмотрении обращения ООО «Трансфер» о согласовании маршрутной документации, необходимой для осуществления пассажирских перевозок по межобластному маршруту «Ахтубинск – Волгоград», приведшего к ограничению доступа ООО «Трансфер» на рынок пассажирских перевозок по межобластному маршруту «Ахтубинск – Волгоград».
2. Выдать Управлению транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, посредством согласования маршрутной документации, необходимой ООО «Трансфер» для обслуживания межобластного автобусного

маршрута «Ахтубинск - Волгоград».