

РЕШЕНИЕ

по делу №10-01-15-03/358

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 15 сентября 2010 г. г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 29 сентября 2010 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

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

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

Иванов И.П. – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти;

Рудаков А.С. – государственный инспектор отдела контроля органов власти, рассмотрев дело №10-01-15-03/358, по признакам нарушения Главой Котовского муниципального района Волгоградской области (403805, Волгоградская область, г. Котово, ул. Мира, 122) ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

19 августа 2010 года в связи с обнаружением Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области признаков нарушения ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции Приказом №293 возбуждено дело в отношении Главы Котовского муниципального района Волгоградской области.

В соответствии с ч.4 ст.15 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» между администрацией Котовского муниципального района и администрацией городского поселения г. Котово заключено соглашение о передаче полномочий (далее по тексту - Соглашение). Срок действия Соглашения до 31 июля 2010 года.

На основании данного Соглашения администрацией городского поселения г. Котово передано администрации Котовского муниципального района полномочие по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах поселения. Глава Котовского муниципального района Волгоградской области действует на основании Устава Котовского муниципального района Волгоградской области, принятого Постановлением Котовской районной Думы Волгоградской области от 07.06.2005 №33-РД (далее по тексту – Устав).

Согласно ч.3 ст.6 данного Устава органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

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 ст.21 Устава Глава Котовского муниципального района в пределах

своих полномочий издает правовые акты.

Постановлением главы Котовского муниципального района Волгоградской области от 23.03.2009 №367 утверждены Правила организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского поселения г. Котово (далее по тексту – Правила).

Так как организация транспортного обслуживания населения относится к предмету ведения органов местного самоуправления, то соответственно Главой Котовского муниципального района Волгоградской области, на основании Соглашения о передачи полномочий, правомочно принято Постановление Главы Котовского муниципального района Волгоградской области от 23.03.2009 №367 «О Правилах организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского поселения г. Котово».

Организатором транспортного обслуживания населения в соответствии с п.1.3.4 Правил является администрация Котовского муниципального района.

Проверив положения Правил на соответствие антимонопольному законодательству, Комиссия пришла к следующим выводам:

1. Пунктами 2.1, 2.5, 2.8, 2.9, 3.3 Правил установлено участие в организации транспортного обслуживания населения межведомственной транспортной комиссии по организации пассажирских перевозок, утвержденной в установленном порядке администрацией Котовского муниципального района, наделенной следующими полномочиями:

- выдача заключения, которое учитывается Организатором при формировании городских маршрутов регулярного сообщения (п.2.1 Правил);
- выдача заключения, для принятия Организатором решения об открытии маршрута регулярного сообщения, на основании оценки соответствия маршрута регулярного сообщения условиям: социальной необходимости, Генеральному плану г. Котово (комплексной транспортной схеме), пропускной способности улично-дорожной сети и дорожных коммуникаций (п.2.5 Правил);
- выдача заключения, на основании которого Организатором утверждается паспорт маршрута регулярного сообщения (п.2.8 Правил);
- выдача заключения, на основании которого Организатором принимается решение о временном прекращении движения транспорта общего пользования на маршруте регулярного сообщения (п.2.9 Правил);
- выдача рекомендаций, на основании которых Организатором принимается решение о закрытии маршрутов регулярного сообщения (п.2.9 Правил);
- выдача заключения, на основании которого Организатором утверждается сводное маршрутное расписание движения транспорта общего пользования (п.3.3 Правил).

Данные полномочия ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов в организации перевозочного процесса и подменяют конкурентно-рыночный механизм хозяйствования перевозчиков, что приводит к ограничению конкуренции в сфере оказания услуг по перевозке пассажиров.

Создание постоянно действующего рабочего органа, подотчетного администрации Котовского муниципального района, сформированного по межведомственному принципу (с участием контролирующих органов: Государственной инспекции безопасности дорожного движения УВД по Котовскому муниципальному району и Управления государственного автодорожного надзора по Волгоградской области) и наделение его вышеперечисленными полномочиями не предусмотрено федеральным

законодательством.

Вышеуказанные нормы принятого Главой администрации Котовского муниципального района акта приводят или могут привести к ограничению конкуренции, что запрещено ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

2. Пункт 2.3. Правил предусматривает, что при организации нового маршрута регулярного сообщения или внесении изменения в схему движения и в сводное маршрутное расписание движения транспорта общего пользования на действующем маршруте регулярного сообщения перевозчик представляет Организатору, согласно подпункту «ж», 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 Постановления Правительства РФ от 30.10.2006 №637 «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек» 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 Постановления 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 подпункта «ж» пункта 2.3 Правил в части «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 подпункта «ж» пункта 2.3 не предусмотрено федеральным законодательством и создаёт дискриминационные условия для деятельности перевозчиков, тем самым противоречит п.2 ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

3. Пунктом 5.4 Правил предусмотрено наличие у водителя транспортного средства, осуществляющего перевозки на маршруте регулярного сообщения, помимо предусмотренных Правилами дорожного движения, следующих документов:

- а) копии паспорта маршрута регулярного сообщения;
- б) рабочего маршрутного расписания движения;
- в) схемы опасных участков маршрута регулярного сообщения;
- г) 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.

4. Пункт 7.4 Правил устанавливает, что использование остановочных пунктов на маршрутах регулярного сообщения при организации специальных, туристско-экскурсионных и заказных маршрутов не допускается.

Перевозки пассажиров и багажа, согласно статьи 5 Устава автомобильного транспорта от 08.11.2007 №259-ФЗ, подразделяются на регулярные перевозки, перевозки по заказам и перевозки легковыми такси. Пункт 5.12 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 №2, закрепляет, что оформление заказов на выделение автобусов юридическим и физическим лицам для осуществления туристско-экскурсионных, специальных, разовых перевозок производится владельцами автобусов в соответствии с правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом, правилами организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, другими нормативными документами. Из смысла данного пункта следует, что туристско-экскурсионные, специальные и разовые перевозки, осуществляемые на основании оформленных заказов, относятся к перевозкам по заказу.

Следовательно, из содержания п.7.4 Правил усматривается запрет использовать места остановки транспортных средств по маршруту регулярных перевозок, оборудованные для посадки, высадки пассажиров и ожидания транспортных средств, при организации перевозок по заказу.

Статья 27 Устава автомобильного транспорта от 08.11.2007 №259-ФЗ устанавливает, что перевозка пассажиров и багажа по заказу осуществляется на

основании договора фрахтования, заключенного в письменной форме. При этом согласно ст.28 Устава маршрут перевозки пассажиров и багажа по заказу определяется договором фрахтования, если иное не установлено законом. Согласно п.5. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 №2, туристско-экскурсионные и иные регулярные перевозки организуются в соответствии с п.п. 5.2 - 5.8 указанного Положения, то есть организуются в том же порядке, что и регулярные перевозки.

Статьей 24 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» установлено, что участники дорожного движения имеют право свободно и беспрепятственно передвигаться по дорогам в соответствии и на основании установленных правил.

Стандартные требования к услугам пассажирского автомобильного транспорта, в том числе включенным в туристический продукт, установлены ГОСТ Р 51825-2001 «Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования», введенным в действие с 1 июля 2002 года Постановлением Госстандарта РФ от 14.11.2001 №461-ст. Согласно п.4.3.3.2 ГОСТ Р 51825-2001 посадку (высадку) пассажиров и погрузку (выгрузку) багажа следует производить в неподвижно стоящее автотранспортное средство в соответствии с правилами посадки - высадки на оборудованных или необорудованных остановочных пунктах (в зависимости от технологии перевозки) при соблюдении правил дорожного движения.

Таким образом, установленный пунктом 7.4 Правил запрет на использование остановочных пунктов на маршрутах регулярного сообщения при организации специальных, туристско-экскурсионных и заказных маршрутов не основан на положениях федерального законодательства и ограничивает право перевозчиков, намеривающихся осуществлять либо осуществляющих перевозки по заказу (отдельному виду перевозок), а также их заказчиков, пользоваться объектами транспортной инфраструктуры при участии в дорожном движении.

Исходя из вышеуказанного, пункт 7.4 Правил противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, так как устанавливает требование к вышеуказанным услугам транспортного обслуживания, не предусмотренное законодательством РФ.

Таким образом, пунктами Правил, а именно п. 2.1, 2.5, 2.8, 2.9, 3.3 (в части деятельности межведомственной транспортной комиссии), пп. «ж» п. 2.3, п. 5.4, п. 7.4 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 Котовского муниципального района Волгоградской области от 23.03.2009 №367 «О Правилах организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского поселения г. Котово», не может противоречить актам, имеющим большую юридическую силу.

В ходе рассмотрения дела Постановлением Главы Котовского муниципального района Волгоградской области от 02.09.2010 №2010 «О признании утратившими силу некоторых постановлений главы Котовского муниципального района Волгоградской области», в связи с окончанием срока действия Соглашения о передаче полномочий, Постановление Главы Котовского муниципального района Волгоградской области от 23.03.2009 №367 «О Правилах организации

пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского поселения г. Котово» признано утратившим 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»,

Р Е Ш И Л А:

1. Признать факт нарушения Главой Котовского муниципального района Волгоградской области ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», которое выразилось в принятии п. 2.1, 2.5, 2.8, 2.9, 3.3 (в части деятельности межведомственной транспортной комиссии), пп. «ж» п. 2.3, п. 5.4, п. 7.4 Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского поселения г. Котово, утвержденных Постановлением Главы Котовского муниципального района Волгоградской области от 23.03.2009 №367, противоречащих п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

2. Не выдавать Главе Котовского муниципального района Волгоградской области предписание в связи с добровольным устранением последствий нарушения.