

РЕШЕНИЕ

по делу №08-01-15-03/427-ВО

о нарушении антимонопольного законодательства

30 января 2009 года

г. Волгоград

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы РФ 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;

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

1. Д. Н. В. – представителя ООО «Ной», доверенность №48/к от 07.07.2008г.;

2. Ф. А. К. – представителя ООО «Ной», доверенность №18 от 14.03.2008;

3. Индивидуального предпринимателя Кочергина Владимира Ильича;

4. З. И.П. – представителя Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, доверенность №01-02/1674 от 12.12.2008;

в присутствии:

М. В. В.,

в отсутствие представителей ответчика, извещенных надлежащим образом (почтовое уведомление №40000506980880 от 16 января 2009 года),

рассмотрев дело №08-01-15-03/427-ВО, возбужденное по признакам нарушения Главой Администрации Волгоградской области (400098, г.Волгоград, пр.Ленина, 9) ст.15 Федерального Закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

03 декабря 2008 года Приказом №185 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области возбуждено дело по признакам нарушения Главой Администрации Волгоградской области (400098, г.Волгоград, пр.Ленина,9) ст.15 ФЗ от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Данные признаки содержатся в действиях Главы Администрации Волгоградской области, выразившиеся в принятии Постановления от 09 сентября 2008 года №1202 «Об утверждении правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальных сообщениях в Волгоградской области» (далее по тексту – Правила), пп. «в», «д», «ж», «е» п.2.3., пп. «б» п.2.5, п.3.3, которого, по мнению УФАС по Волгоградской области, приводит либо может привести к недопущению, ограничению конкуренции.

Кроме того, в Волгоградское УФАС России поступили заявления индивидуального предпринимателя К. В. И. (403805, Волгоградская область, город Котово,) и ООО «Ной» (400087, г.Волгоград, ул.Новороссийская, 26-а) с жалобами на несоответствие п.2.2, пп. «д», «е», «ж» п.2.3., пп. «б» п.2.5., п.2.6, п.2.10, п.2.12, п.2.17, п.3.1, п.3.3., п.4.1, п.4.4., п.5.1, п.5.5, п.6.2, п.6.7 Правил Закону о защите конкуренции как ограничивающих конкуренцию на рынке оказания услуг по перевозке пассажиров в пригородном и межмуниципальном сообщениях в Волгоградской области.

На рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в качестве лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых Комиссией

обстоятельствах привлечено Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области как организатор транспортного обслуживания в Волгоградской области.

Ответчик (представитель ответчика) на рассмотрение дела не явились. Извещен надлежащим образом (почтовые уведомления №400005697774 от 09.12.2008 и №40000506980880 от 14.01.2009).

Согласно ч.2 ст.45 ФЗ от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», в случае неявки на заседание комиссии лиц, участвующих в деле и надлежащим образом извещенных о времени и месте рассмотрения дела, комиссия вправе рассмотреть дело в их отсутствие. В соответствии с п.2 ч.1 ст.42 вышеуказанного закона, к лицам участвующим в деле относится, в том числе ответчик по делу. Следовательно, комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства обоснованно приходит к выводу о возможности рассмотрения дела № №08-01-15-03/427-ВО в отсутствие ответчика или его представителя. По мнению ИП К. В.И., Правила нарушают его интересы в сфере предпринимательской деятельности, так как пп. «б» и «ж» п.2.3 Правил ограничивают его возможность самостоятельными действиями оказывать влияние на конкуренцию.

Представители ООО «Ной» поддержали свои доводы, изложенные в заявлении, направленном в Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области (вх.№5680 от 04.12.2008), указав на противоречие антимонопольному законодательству отдельных положений Правил. Представитель Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области приобщил к материалам дела письменное объяснение, в котором отражает свою позицию по поводу возбужденного УФАС по Волгоградской области делу, а именно: не согласен с доводами заявителя, считает, что Постановление от 09 сентября 2008 года №1202 «Об утверждении правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальных сообщениях в Волгоградской области» соответствует нормам действующего законодательства.

По мнению представителя Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом отнесено к полномочиям органов власти субъекта Российской Федерации (пп.12 п.2 ст.26.3 ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»). В нормах Правил не затрагиваются вопросы перевозки грузов, пассажиров и багажа автомобильным транспортом, а также ответственность сторон по этим перевозкам, следовательно, по мнению Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, организация пассажирских перевозок не представляет собой экономическую деятельность хозяйствующих субъектов, а относятся к вопросу обеспечения безопасности дорожного движения при перевозке пассажиров.

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

В соответствии с пункт "и" статьи 71 Конституции Российской Федерации, в ведении Российской Федерации находится федеральный транспорт и федеральные пути сообщения.

Согласно статьи 73 Конституции Российской Федерации, вне пределов ведения

Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

В силу подпункта 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится, в том числе, и решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение).

По вопросам, указанным в вышеуказанном пункте, органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

В то же время принимаемые органами государственной власти субъекта РФ нормативные акты должны соответствовать требованиям федерального законодательства и не должны противоречить ему.

Согласно ч.3 ст.7 Закона Волгоградской области от 17.07.1996 №73-ОД «Устав (основной закон) Волгоградской области» (далее по тексту – Устав Волгоградской области), в систему органов государственной власти Волгоградской области входит в том числе Глава Администрации Волгоградской области – высшее должностное лицо Волгоградской области (руководитель высшего исполнительного органа Волгоградской области).

В соответствии с ч.4 ст. 39 Устава Волгоградской области, Глава Администрации области в пределах своих полномочий издает правовые акты в форме Постановлений и Распоряжений.

В целях реализации своих полномочий Глава Администрации Волгоградской области Постановлением от 09.09.2008 №1202 утвердил «Правила организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальных сообщениях в Волгоградской области» (далее по тексту – Правила). 10 сентября 2008 года указанное Постановление Главы Администрации Волгоградской области было официально опубликовано в газете «Волгоградская правда» (№185).

Согласно п.1.5 Правил, организатором транспортного обслуживания является уполномоченный орган исполнительной власти Волгоградской области – Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, осуществляющий организацию транспортного обслуживания населения пассажирским транспортом.

В соответствии с ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается 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 (бездействий).

1. Требование к перевозчику, предусмотренное пп. "в" п.2.3 Правил, об

обязательном приложении к заявлению перевозчика (следует из п. 2.8 Правил, так как последует отказ в случае представления документов не в полном объеме) копии лицензии на право осуществления деятельности по перевозке пассажиров с приложением копий лицензионных карточек на автобусы в количестве согласно проекту расписания, в совокупности с требованиями п. 2.5 Правил в части проверки представленных документов и даче заключения о возможности выполнения перевозчиком требований по организации автобусного маршрута, наделяет орган исполнительной власти в лице Организатора правом контроля за соблюдением лицензионных требований, который входит в полномочия федерального органа власти.

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.

В соответствии с пунктом 6.7 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 398, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности, в том числе лицензировании установленных видов деятельности, имеет право, в том числе применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений. Следовательно, требование представления Организатору копий лицензионных карточек на транспортные средства в количестве, указанном в проекте расписания движения, для их последующей оценки не основано на законных полномочиях органа исполнительной власти субъекта РФ.

Указанное требование Правил наделяет орган исполнительной власти субъекта РФ полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к ограничению конкуренции, что прямо запрещено ч. 2 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

2. Пп. «д» п.2.3 Правил предусматривает необходимость предоставления перевозчиком Организатору транспортного обслуживания схемы расположения конечных автобусных остановок, площадок для разворота и отстоя автобусов,

согласованные с органами местного самоуправления, органами Государственной инспекции безопасности дорожного движения Главного управления внутренних дел по Волгоградской области, дорожными организациями, главными архитекторами городских округов, муниципальных районов (в случае отсутствия в населенном пункте автовокзала или автостанции).

В свою очередь п. 6.4 Правил устанавливает, что при транспортном обслуживании пассажиров на междугородном сообщении перевозчики должны обеспечить отправку автобусов в городах с автовокзалов или автостанций, а в других населенных пунктах – с автостанций или автопавильонов.

Согласно пп. «д» п.2.3. Правил, перевозчик представляет схему площадок для разворота и отстоя автобусов в начальном и конечном пунктах, согласованную с поименованными органами, только в случае отсутствия в населенных пунктах автовокзалов или автостанций. При наличии в населенном пункте автовокзалов или автостанций перевозчик обязан в качестве площадки для разворота и отстоя автобусов использовать территорию автовокзала или автостанции.

Выбор между необходимостью обустройства таких площадок либо обеспечением разворота и отстоя автобусов на автовокзалах или автостанциях в соответствии с п.20 Приказа Минтранса РСФСР № 200 от 31.12.1981 г. «Об утверждении Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте» (далее по тексту – Приказ №200) зависит от величины пассажиропотока и дорожных условий. Данной нормой не исключается организация площадок разворота для автобусов при наличии автостанций или автовокзалов.

Таким образом, требование п.п. «д» п.2.3. Правил, противоречит п.20 Приказа №200 и понуждает перевозчиков заключать договор на услуги автовокзалов и автостанций с их владельцами.

Владельцем трех автовокзалов (г.Волгоград – «Центральный автовокзал» и «Южный автовокзал», г.Михайловка) и 15 автостанций (г.Камышин, п.г.т.Иловля, г.Ленинск, с.Ольховка, ст.Кумылженская, ст.Преображенская, п.г.т. Даниловка, г.Новоаннинск, г. Калач-на-Дону, ст.Нехаевская, п.г.т. Быково, ст.Клетская, ст. Чернышковская, г.Урюпинск) в населенных пунктах Волгоградской области является ГУП ВОП «Вокзал-Авто».

Имущество ГУП ВОП "Вокзал-Авто" является государственной собственностью Волгоградской области. Функции учредителя ГУП ВОП "Вокзал-Авто" осуществляет Комитет по управлению имуществом Администрации Волгоградской области. ГУП ВОП "Вокзал-Авто" включено в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35% в географических границах Волгоградской области с долей более 65% на рынке организации централизованной системы пассажирских перевозок в междугороднем автобусном сообщении по услугам деятельности терминалов (автобусных станций и т.п.) с кодом 63.21.21 в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности, принятом Постановлением Госстандарта РФ от 06.11.2001 №454-ст. Так как доля ГУП ВОП "Вокзал-Авто" на соответствующем рынке превышает 50%, то в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ "О защите конкуренции" ГУП ВОП положение "Вокзал-Авто" признается доминирующим положением.

Таким образом, Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, как Организатор транспортного обслуживания населения, требуя организовать автобусный маршрут с соблюдением перевозчиками (заказчиками услуг автовокзалов) п.п. «д» п.2.3. и п.6.4 Правил, создает преференции для ГУП ВОП "Вокзал-Авто", занимающего доминирующее положение, и при этом ограничивает возможность перевозчика организовать

маршрут с использованием площадок для разворота и отстоя автобусов, созданных самостоятельно либо иным перевозчиком.

Также требования п.п. «д» п.2.3. п.6.4 Правил создают возможность для ГУП ВОП "Вокзал-Авто" в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара, в том числе навязывать невыгодные условия договора по оказанию услуг автовокзалов, то есть усиливают доминирующее положение ГУП ВОП "Вокзал-Авто" на рынке услуг, оказываемых перевозчикам.

Данные обстоятельства указывают на признаки ограничения конкуренции, определенные п. 17 ст.4 Закона о защите конкуренции.

Частью 2 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается делегирование полномочий органам государственной власти субъектов РФ, если осуществление таких полномочий приводит или в будущем может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, следовательно, требования, предусмотренные пп. «д» п.2.3. и п.6.4 Правил противоречат указанной норме закона.

3. Согласно пп. «е» п.2.3. Правил, при организации нового маршрута, организации движения автобусов на действующем маршруте или внесении изменения в схему движения действующего маршрута перевозчик предоставляет Организатору проект маршрутного расписания, согласованный с владельцами автовокзалов (автостанций), расположенных на маршруте следования.

Таким образом, автовокзал или автостанция, при их наличии в населенном пункте, являются единственно возможным пунктом отправления или прибытия автобуса.

В виду того, что ГУП «ВОП «Вокзал-Авто» занимает доминирующее положение на рынке предоставления услуг, оказываемых перевозчикам, перевозчик имеет возможность заключить договор только с вышеуказанным хозяйствующим субъектом. Следовательно, пп. «е» п.2.3. Правил обязывает перевозчика заключить гражданско-правовой договор с ГУП «ВОП «Вокзал-Авто», а ГУП «ВОП «Вокзал-Авто» может заключить такой договор с любым перевозчиком, что ставит хозяйствующие субъекты в неравное положение.

Ст.1 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

В силу ст. 421 ГК РФ понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Гражданским Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

Таким образом, только Гражданский Кодекс или закон может предусматривать основания для понуждения к заключению гражданско-правового договора.

Согласно п.7 ч.1 ст.14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения относятся, в том числе: создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения. Таким образом, органы местного самоуправления правомочны решать вопрос об организации остановок для отправки и прибытия пассажиров на территории своего муниципального образования, без согласования с Администрацией Волгоградской области. Данное требование Правил также приводит или может привести к ограничению и недопущению конкуренции, так как ставит перевозчиков в зависимость от воли

лица, занимающего доминирующее положение, который, в свою очередь, может оказывать влияние на общие условия обращения товара на рынке по предоставлению услуг пассажирских перевозок автомобильным транспортом. Таким образом, требование пп. «е» п.2.3 Правил противоречит ст.15 Закона о защите конкуренции.

4. В соответствии с пп. «ж» п. 2.3. Правил, при организации нового маршрута, организации движения автобусов на действующем маршруте или внесении изменения в схему движения действующего маршрута перевозчик представляет организатору сведения о составе и квалификации водителей в установленной организатором форме (для междугородних маршрутов).

Кроме того, пп. «б» п.2.5.предусматривает, что при рассмотрении представленных документов проводится проверка наличия водителей, состоящих в трудовых отношениях с перевозчиком, в количестве согласно проекту расписания движения автобусов, имеющих необходимые квалификацию и стаж работы (для междугородних маршрутов).

Положения данных пунктов выходят за рамки полномочий Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области.

В соответствии с пп. "е" п. 4 Постановления Правительства РФ от 30.10.2006 №637 "Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек" установлено одно из требований для получения лицензии, а именно наличие у лицензиата (соискателя лицензии) водителей, имеющих необходимые квалификацию и стаж работы и прошедших медицинское освидетельствование. Соответственно, проверку соответствия лицензионным требованиям и условиям при осуществлении перевозок пассажиров выполняет лицензирующий орган, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта. Требование представления информации о водителях от перевозчика при открытии маршрута является незаконным, поскольку проверку данной информации осуществляет федеральный орган.

Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности 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) предусматривает, что государственная функция по осуществлению лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом исполняется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта (далее - Ространснадзор) осуществляется через территориальные органы - управления государственного автодорожного надзора.

В силу ст. 356 Трудового кодекса РФ надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права осуществляет государственная инспекция труда, а не Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области.

Следовательно, требование представления Организатору сведений о составе и квалификации водителей в установленной организатором форме (для междугородних маршрутов) наделяет орган исполнительной власти в лице Управления транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области правом контроля за соблюдением лицензионных требований, который входит в

полномочия федерального органа власти.

Таким образом, осуществление функций федерального органа Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области недопустимо и нарушает ч. 2 ст. 15 Закона о защите конкуренции, так как ведет к ограничению конкуренции.

5. Пункт 2.6 Правил предусматривает, что в случае, если заявление подано на организацию нового автобусного маршрута или на внесение изменений в схему движения действующего автобусного маршрута, организатор формирует комиссию по обследованию пригородных и межмуниципальных автобусных маршрутов для проведения оценки соответствия автобусного маршрута требованиям, установленным действующим законодательством.

Согласно п.2 Приказа Минтранса РСФСР № 200 от 31.12.1981 г. «Об утверждении Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте», автобусный маршрут – это установленный и соответственно оборудованный путь следования автобусов между начальным и конечными пунктами.

В соответствии с п.4.15. Приказа №2 Министра транспорта Российской Федерации от 8 января 1997 г. «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами», с целью оценки соответствия технического состояния и уровня содержания автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений, железнодорожных переездов, паромных переправ, их инженерного оборудования требованиям безопасности движения комиссией, утвержденной соответствующими органами исполнительной власти, производится обследование автобусных маршрутов перед их открытием и в процессе эксплуатации - не реже двух раз в год (к осенне - зимнему и весенне - летнему периоду) в порядке, определяемом действующими законодательными и иными нормативными правовыми документами.

Таким образом, Приказом № 2 и Приказом № 200 предусматривается обследование дорожных условий только при открытии новых автобусных маршрутов, не использующих имеющуюся схему движения или при отклонении от существующей схемы движения.

Следовательно, данный пункт Правил вводит дополнительный барьер для участников рынка пассажирских перевозок (в том числе потенциальных) для входа на рынок пассажирских перевозок, что приводит к ограничению конкуренции на данном товарном рынке и противоречит ст.15 Закона о защите конкуренции.

Указанный пункт Правил создает дискриминационные условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, имеет или может иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов.

6. П. 2.10 Правил устанавливает обязанность перевозчика на основании распоряжения в десятидневный срок составить и представить на утверждение организатору паспорт маршрута в двух экземплярах, согласованный с Управлением Государственной инспекции безопасности дорожного движения Главного управления внутренних дел по Волгоградской области и организациями, осуществляющими содержание и эксплуатацию автомобильных дорог, а также сводное маршрутное расписание движения автобусов, согласованное с органами местного самоуправления муниципальных районов или городских округов Волгоградской области. По ходатайству перевозчика срок оформления маршрутной документации может быть продлен на 10 дней. Пункт 3.2 Правил также обязывает перевозчиков составлять сводное маршрутное расписание.

В отношении регулярных пригородных или межмуниципальных (внутриобластных) маршрутов, разработанных перевозчиками самостоятельно, в соответствии с требованиями §5 Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в РСФСР, утвержденных Приказом Минтранса РСФСР от 24.12.1987 №176, только органы исполнительной власти субъектов РФ наделены правом согласования расписания движения автобусов на маршрутах.

Кроме того, федеральным законодательством не предусмотрена обязанность перевозчиков составлять сводное маршрутное расписание.

Таким образом, требования п.3.2. Правил, обязывающие перевозчиков составлять сводное маршрутное расписание, в совокупности с п.2.10 Правил, обязывающим перевозчика согласовывать сводное расписание с органами местного самоуправления, не наделенными полномочиями в части организации транспортного обслуживания населения в пригородном и межмуниципальном сообщении, являются административным барьером, препятствующим ведению предпринимательской деятельности на законных основаниях.

Так как несоблюдение требования пункта 2.10 и п.3.2 Правил препятствует осуществлению перевозок пассажиров в пригородном либо межмуниципальном сообщении, то он в этой части противоречит подп.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая запрещает органам исполнительной власти субъекта РФ необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам.

7. В соответствии с требованием пункта 2.12 Правил, не допускается утверждение паспорта маршрута без расписания движения автобусов.

В соответствии с п.18 Приказа №200, в случае, когда признано целесообразным открыть автобусный маршрут, службой эксплуатации в порядке, определенном Инструкцией по заполнению паспорта автобусного маршрута, составляется паспорт маршрута по установленной форме, разрабатывается расписание движения автобусов, которое утверждается в установленном порядке.

В паспорт включаются сведения, характеризующие маршрут: наличие линейных сооружений, остановочных пунктов, расстояния между ними, стоимость проезда, состояние дороги и др.

Согласно п. 1.3.11 Правил, паспорт автобусного маршрута - документ установленной формы, характеризующий схему движения автобусов на маршруте регулярных перевозок, наличие и расположение объектов дорожных коммуникаций, общую протяженность маршрута и расстояние между остановочными пунктами, состояние уличной и дорожной сети, стоимость проезда и другое.

В соответствии с п.51 Приказа №200, расписание является основой организации движения автобусов на маршрутах и обязательно для выполнения всеми линейными работниками пассажирского автотранспорта. Им определяется количество рейсов, время движения автобусов между остановочными пунктами. Таким образом, паспорт маршрута характеризует схему движения, а расписание - время движения и количество выполняемых рейсов. П.2.12 Правил ставит в зависимость независимые друг от друга паспорт маршрута и расписание. Согласно Приказу № 2, № 200 каждый из этих документов отдельно согласовывается и утверждается. Ни одним действующим федеральным нормативным документом утверждение паспорта маршрута не ставится в зависимость от расписания и наоборот.

Таким образом, установление недопустимости утверждения паспорта маршрута без расписания движения автобусов является необоснованным

препятствованием осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, что запрещено п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

8. Пункт 2.17. Правил предусматривает, что утвержденные паспорт маршрута и расписание движения автобусов аннулируются Организатором, в том числе в случаях:

невозобновления движения на маршруте в течение трехмесячного срока, самовольного изменения перевозчиком утвержденной схемы движения автобусов на маршруте или изменения утвержденного расписания движения автобусов. Аннулирование паспорта маршрута и расписания движения автобусов осуществляется путем издания распоряжения организатором.

Целями антимонопольного законодательства согласно ч.2 ст.1 Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободы экономической деятельности в РФ, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Юридические лица, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации должны соблюдать требования Закона о защите конкуренции.

Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области как уполномоченный орган в сфере транспортного обслуживания должно создавать условия для эффективного функционирования рынка транспортных услуг и свободы предпринимательской деятельности на данном товарном рынке. Аннулирование паспорта маршрута организатором транспортного обслуживания влечет как следствие ограничение предпринимательской деятельности по перевозке пассажиров.

В соответствии со ст.2 Гражданского кодекса РФ, предпринимательской деятельностью 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. Таким образом, предприниматель самостоятельно может определять риски своей предпринимательской деятельности, решать вопросы об осуществлении тех или иных пассажирских перевозок и периоды времени осуществления данного вида деятельности.

Паспорт маршрута (согласно понятию, определенному Приложением 3 Приказа №200) является документом, не зависящим от расписания движения автобусов по маршруту. В связи с чем, паспорт маршрута не может быть аннулирован при изменении расписания, будь то это сделано самовольно перевозчиком или нет. Паспорт маршрута выдается перевозчику без ограничения срока и является документом характеризующим схему движения автобусов по маршруту, общую протяженность маршрута, расстояния между остановочными пунктами, расположение объектов дорожных коммуникаций.

Аннулирование паспорта маршрута не может производиться при изменении схемы маршрута, т.к. бланк данного документа позволяет вносить необходимые изменения в паспорт маршрута. Порядок внесения данных изменений предусмотрен Приказом № 2 и Приказом № 200.

Таким образом, аннулирование паспорта маршрута на условиях предусмотренных п. 2.17 Правил является необоснованным препятствованием осуществлению предпринимательской деятельности хозяйствующими субъектами, что запрещено п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

9. Пункт 3.1 Правил устанавливает дополнительное, не предусмотренное федеральным законодательством требование к перевозчику, согласно которому количество автобусов на маршруте должно соответствовать имеющемуся пассажиропотоку и пропускной способности улично-дорожной сети и дорожных коммуникаций.

В соответствии с п.5 Приказа №200, организация пассажирских перевозок включает в себя в частности систематическое изучение пассажиропотоков. Согласно п.35 вышеуказанного Приказа №200, предприятия и организации, имеющие право открытия автобусных маршрутов, ежегодно составляют и утверждают планы обследования пассажиропотоков, в которых определяют сроки его проведения.

Таким образом, Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области, являясь организатором пассажирских перевозок, перекладывает свою обязанность по изучению пассажиропотоков на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность по перевозке пассажиров. Следовательно, Организатор налагает на предпринимателей дополнительное требование для организации пассажирских перевозок, чем препятствует в осуществлении их деятельности.

Кроме того, согласно Решения Верховного суда РФ от 04.02.2003 №ГКПИ03-13, указанные положения Приказа №200 касаются лишь автотранспортных предприятий и транспортных управлений, следовательно, действие данных положений не распространяется на индивидуальных предпринимателей.

Количество предусматриваемых для работы по маршруту автобусов должно определяться перевозчиком самостоятельно. Предприниматель, усматривающий выгодное изменение расписания движения транспорта в зависимости от спроса потребителей и действий конкурентов, ограничен в законном праве осуществлять предпринимательскую деятельность самостоятельно и направлять её на систематическое получение прибыли от пользования имуществом и оказания услуг по перевозке пассажиров.

Таким образом, требование, установленное п.3.1 Правил, ограничивает права хозяйствующих субъектов в отношении свободного перемещения товаров на территории Российской Федерации и необоснованно препятствует осуществлению предпринимательской деятельности, что запрещено п.2 и п.3 ч.1 ст.15 Федерального закона «О защите конкуренции».

10. Пунктом 3.3. Правил установлено, что расписания движения составляются перевозчиком на основании данных нормирования скоростей движения автобусов и материалов обследования пассажиропотоков на маршрутах.

Независимо от разнотипности подвижного состава на пригородном маршруте норма времени на рейс устанавливается единая, определяемая по подвижному составу с более низкими динамическими качествами.

При утверждении сводного маршрутного расписания Организатор должен обеспечить контроль за скоординированным и равномерным движением автобусов на маршруте, обеспечивая равные условия работы на маршруте для всех перевозчиков.

Согласно требованиям ГОСТа Р 51825-2001 «Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования» исполнитель обеспечивает осуществление перевозки в соответствии с установленным расписанием, другими требованиями по времени и скорости движения автотранспортных средств, предусмотренных договором перевозки.

При этом перевозка пассажиров должна осуществляться при соблюдении следующих условий, в том числе: назначение и вид исполнения автотранспортных средств должны соответствовать виду перевозок с учетом дорожных и погодноклиматических условий; количество перевозимых пассажиров не должно превышать норм вместимости; путь следования автотранспортного средства (маршрут) и параметры его движения (расписание, скорость, места остановок и т.п.) должны соответствовать условиям договора перевозки, установленным в технических документах с обязательным соблюдением Правил дорожного движения.

Таким образом, данной нормой, во-первых, установлено дополнительное, не предусмотренное федеральным законодательством требование к составлению расписания движения транспорта на маршруте в части подготовки материалов обследования пассажиропотоков на маршрутах регулярного сообщения. То есть перевозчики, усматривающие выгодное изменение расписания движения транспорта в зависимости от спроса потребителей и действий конкурентов, ограничены в законном праве осуществлять предпринимательскую деятельность самостоятельно и оказывать услуги по перевозке пассажиров. Указанные нормы Правил создают препятствия для доступа перевозчиков на рынок посредством открытия новых маршрутов и расширения действующих.

Во-вторых, указание пункта 3.3, предусматривающего, что норма времени на рейс устанавливается единая, определяемая по подвижному составу с более низкими динамическими качествами независимо от разновидности подвижного состава на пригородном маршруте, противоречит целям Закона о защите конкуренции, а именно: обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в РФ, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (ч.2 ст.1 Закона о защите конкуренции).

Часть 1 ст.3 вышеуказанного закона указывает, что данный закон регулирует отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Нормы п.3.3. Правил создают препятствия для входа на рынок услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, приводят к ограничению прав хозяйствующих субъектов на продажу товаров (услуг) и необоснованно препятствует осуществлению предпринимательской деятельности, что противоречит целям антимонопольного законодательства и запрещено п.2 и п.3 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

11. Пункт 3.5 Правил предусматривает обязанность перевозчиков работать на маршруте по единому сводному маршрутному расписанию. В случае обслуживания автобусного маршрута несколькими перевозчиками в сводном расписании перевозчики указывают порядковые номера автобусов и наименование каждого перевозчика, имеющего оформленный в соответствии с настоящими Правилами паспорт маршрута. В случае если перевозчики не достигли договоренности по составлению сводного маршрутного расписания, то данное расписание составляет Организатор.

Согласно пункту 3.8 Правил, внесение изменений в сводное маршрутное расписание движения оформляется распоряжением организатора. Перевозчик,

по инициативе которого производится изменение расписания движения автобусов, обязан довести вновь утвержденное расписание до всех перевозчиков, обслуживающих данный маршрут, не позднее чем за два дня до даты его введения в действие.

Пунктом 15 статьи 2 Устава автомобильного транспорта от 08.11.2007 №259-ФЗ определено, что под расписанием понимается график, устанавливающий время или интервалы прибытия транспортных средств в остановочный пункт либо отправления транспортных средств от остановочного пункта. При этом согласно ч.6 ст.19 указанного Устава состав информации, включаемой в расписание, определяется правилами перевозок пассажиров.

Согласно ГОСТ Р 51825-2001 расписание движения транспортных средств является техническим документом, определяющим параметры и последовательность осуществления технологического процесса оказания услуги пассажирского автомобильного транспорта.

Из буквального смысла п.52 Приказа Минтранса №200 следует, что автотранспортные предприятия и организации обязаны составлять (сводить в табличную форму) сводные расписания по видам сообщений, а не отдельному маршруту.

Таким образом, действующим федеральным законодательством не предусмотрена обязанность предпринимателя, осуществляющего перевозки пассажиров по регулярным маршрутам, составлять сводное расписание движения автобусов на конкретном маршруте.

Так как согласно п.3.5. перевозчик обязан не только составить сводное расписание, но и достичь договоренности с другими перевозчиками, то данным пунктом устанавливается для перевозчика, намеревающегося открыть маршрут либо изменить расписание, обязанность координации действий с другими перевозчиками, действующими на маршруте. Количество рейсов по расписанию и наполняемость автобусов пассажирами, зависящая от времени отправления и времени нахождения автобуса в пути, являются показателями, определяющими доход перевозчика.

Следовательно, п.3.5 в совокупности с п.2.10 и п.3.8. Правил предусмотрена координация экономической деятельности перевозчиков вновь входящих на маршрут с действующими. Результат такой координации может привести к разделу рынка по объему продаж и по составу продавцов.

Пункт 3.5 Правил устанавливает обязанность перевозчикам действовать в нарушение ч.3 ст.16 Закона о защите конкуренции, которая запрещает физическим лицам, коммерческим организациям и некоммерческим организациям осуществлять координацию экономической деятельности хозяйствующих субъектов, если такая координация приводит или может привести к последствиям, указанным в ч.1 указанной статьи.

Обязанность по разработке графиков (расписания) движения автобусов, а также по утверждению и составлению маршрута регулярных автобусных перевозок, паспорта и схемы маршрута с указанием опасных участков лежит на владельцах автобусов в силу п. 5.2.1, 5.2.2 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Министра транспорта Российской Федерации от 08.01.1997 №2, п. 5.7.3 Положения об обеспечении безопасности дорожного движения в предприятиях, учреждениях, организациях, осуществляющих перевозки пассажиров и грузов, утвержденного Приказом Министра транспорта Российской Федерации от 09.03.1995 №27.

К компетенции администрации относится согласование маршрутов и графиков движения пассажирского транспорта, обязанность же администрации по

разработке, составлению и утверждению единого графика движения транспорта законодательством не установлена.

Совершение указанных действий означает выход Организатора за пределы полномочий, установленных органу исполнительной власти субъекта РФ, и незаконное вмешательство в осуществление предпринимательской деятельности, в результате которого, а не в результате конкуренции, происходит раздел рынка по объему продаж и по составу продавцов.

Так как требованиями пункта 3.5 Правил, в случае отсутствия антиконкурентной договоренности между перевозчиками, устраняется конкуренция в административном порядке, то он в этой части противоречит ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая запрещает органам исполнительной власти субъекта РФ совершать действия, устраняющие конкуренцию.

12. Пункт 4.4 Правил устанавливает, что тип автобусов, используемых на регулярных автобусных маршрутах, должен соответствовать виду перевозок и интенсивности пассажиропотока.

Исходя из положений пп. «а» п.2.5 и п.4.4 Правил, Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области вправе решать вопрос о соответствии типа автобуса виду перевозок и интенсивности пассажиропотока. Однако в соответствии с требованиями ГОСТа перевозка пассажиров должна осуществляться при соблюдении следующих условий: назначение и вид исполнения транспортного средства должны соответствовать виду перевозок с учетом дорожных и погодных-климатических условий и при осуществлении перевозок должны соблюдаться требования Правил дорожного движения. Таким образом, указанный пункт Правил вводит дополнительный критерий – «исследование пассажиропотока», которое не предусмотрено требованиями ГОСТа, а также иными нормативными актами, как и не установлен порядок его исследования и определения.

Предоставление указанного полномочия Управлению транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области приводит или может привести к ограничению конкуренции на рынке пассажирских перевозок автомобильным транспортом, что является нарушением ч.2 ст.15 Закона о защите конкуренции.

13. Пункт 5.1 Правил предусматривает обязанность заключения между Организатором и перевозчиком договоров на организацию транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом. Согласно ст.421 ГК РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Из положений ст.445 ГК РФ, предусматривающий заключение договора в обязательном порядке следует, что заключение такого договора может быть установлено только Гражданским кодексом РФ или иными законами. Правила организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщении в Волгоградской области, утвержденные Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 09.09.2008 №1202 не являются законом.

Таким образом, положение пункта 5.1 Правил противоречат Гражданскому кодексу РФ, и является необоснованным препятствованием осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, что в соответствии с п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции является нарушением антимонопольного законодательства.

14. Согласно Пункт 5.5 Правил, перевозчики обязаны обеспечить наличие у водителя автобуса, осуществляющего перевозки на маршрутах регулярных перевозок, помимо предусмотренных Правилами дорожного движения, в частности следующих документов:

- заверенной перевозчиком копии документа по форме, установленной организатором, удостоверяющего право работы на маршруте;
- листа учета выполненных рейсов (листа регулярности).

В силу п.1 ст.20 Закона 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 пункте 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).

Таким образом, п.5.5 Правил в совокупности со ст.11.6. Кодекса Волгоградской области об административной ответственности от 11.06.2008 №1693-ОД, предусматривающей ответственность за осуществление перевозки пассажиров автомобильным транспортом по автобусным маршрутам без оформления документов, предусмотренных правилами организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом, предусматривает обязанность перевозчика обеспечивать водителей дополнительно следующими документами:

- заверенной перевозчиком копии документа по форме, установленной организатором, удостоверяющего право работы на маршруте;
- листа учета выполненных рейсов (листа регулярности).

Из системного анализа Правил в его взаимосвязи с положениями федерального законодательства не усматривается смысл, назначение и форма документов, дополнительно поименованных в п.5.5. Правил, а также их причинно-следственная связь с требованиями обеспечения безопасности дорожного движения. Кроме того, Правилами не урегулированы отношения в области организации и осуществления контроля за наличием у водителя документов, поименованных Правилами.

Таким образом, требования п.5.5 Правил из-за правовой неопределенности нормы и возможности неограниченного усмотрения в процессе её правоприменения могут повлечь необоснованное препятствование осуществлению предпринимательской деятельности частных перевозчиков и создание преференций государственным унитарным предприятиям.

Так как неисполнение требований п.5.5 Правил лишает перевозчика права осуществлять предпринимательскую и иную экономическую деятельность, не

запрещенную законом, то данный пункт противоречит подп.1 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая запрещает органам исполнительной власти субъекта РФ вводить ограничения в отношении осуществления отдельных видов деятельности.

15. Пункт 6.2 Правил предусматривает, что пользование дорожными коммуникациями, расположенными на маршруте регулярных перевозок, осуществляется на основе договора, заключенного между их владельцем и перевозчиком.

Исходя из п.1.3.9 Правил под дорожными коммуникациями (объектами транспортной инфраструктуры) понимается система специально оборудованных объектов улично-дорожной сети, предназначенных для обеспечения движения маршрутных транспортных средств и обслуживания пассажиров на маршрутах регулярных перевозок (автовокзалы, автостанции, автопавильоны, билетные кассы, автобусные остановки, площадки для разворота и отстоя автобусов, системы диспетчерского регулирования, связи и информации).

В соответствии с пп.10 ст.2 Устава автомобильного транспорта от 08.11.2007 №259-ФЗ к объектам транспортной инфраструктуры относятся сооружения, производственно-технологические комплексы, предназначенные для обслуживания пассажиров, фрахтователей, грузоотправителей, грузополучателей, перевозчиков и фрахтовщиков, а также для обеспечения работы транспортных средств.

В соответствии с п.1 ст.3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. №257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Закон об автомобильных дорогах) к объектам транспортной инфраструктуры отнесена автомобильная дорога (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы, а также дорожные сооружения, являющиеся технологической частью дороги).

Под пользователями автомобильных дорог понимаются физические и юридические лица, использующие автомобильные дороги в качестве участников дорожного движения. Данному определению корреспондирует гл.5 Закона об автомобильных дорогах, где раскрывается основное содержание права использования автомобильных дорог, а также права и обязанности пользователей автомобильных дорог.

В силу п.1 ст.28 Закона об автомобильных дорогах пользователи автомобильными дорогами имеют право свободно и бесплатно осуществлять проезд транспортных средств, перевозки пассажиров, грузов по автомобильным дорогам общего пользования в пределах Российской Федерации, за исключением случаев использования платных автомобильных дорог и случаев временных ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам в соответствии с указанным Федеральным законом. Также о праве участников дорожного движения свободно и беспрепятственно передвигаться по дорогам в соответствии и на основании установленных правил говорится и в п. 3 ст. 24 Закона о безопасности дорожного движения.

В ч.1 ст.27 Закона об автомобильных дорогах сделана оговорка о том, что законодательными актами федерального уровня могут быть предусмотрены изъятия из права использования автомобильных дорог общего пользования. Ряд таких изъятий предусмотрен непосредственно указанным Законом, в т.ч. возможность установления временных ограничений или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам (ст. 30), применение

специальных правил перевозки по автомобильным дорогам опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов (ст. 31). Случаи ограничения использования автомобильных дорог, в том числе случаи недопущения транспортных средств к участию в дорожном движении, предусмотрены Законом о безопасности дорожного движения.

Под владельцами автомобильных дорог понимаются исполнительные органы государственной власти, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), физические или юридические лица, владеющие автомобильными дорогами на вещном праве в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст.3 Закона об автомобильных дорогах).

Применительно к перевозкам, организация которых регулируется Правилами, объектом пользования могут быть автомобильные дороги федерального значения, регионального или межмуниципального значения, местного значения, правом собственности (вещным правом) на которые обладает соответствующее публично-правовое образование. Владелец же автомобильной дороги является либо государственное или муниципальное унитарное предприятие, за которым автомобильная дорога закреплена на праве хозяйственного ведения имуществом, либо казенное предприятие, государственное или муниципальное (бюджетное или автономное) учреждение, за которым автомобильная дорога закреплена на праве оперативного управления имуществом. Владельцами их объектов транспортной инфраструктуры могут быть в том числе физические и юридические лица.

В соответствии с п. 1 ст. 421 ГК РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена названным Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

Таким образом, п.6.2. Правил, оговаривающий в качестве условия пользования дорожными коммуникациями, расположенными на маршруте регулярных перевозок в Волгоградской области, заключение договора с их владельцем, устанавливает изъятие из общего права свободного и беспрепятственного пользования объектами транспортной инфраструктуры. Так как данная норма не может быть установлена нормативным актом субъекта РФ, то она незаконна. Кроме того, данной нормой субъекта РФ не соблюдена гарантия государственной защиты свободы в заключении договора, предусмотренная ст. 421 ГК РФ.

Так как несоблюдение пункта 6.2 Правил препятствует осуществлению перевозок пассажиров в пригородном либо межмуниципальном сообщении, в том числе при открытии маршрутов в установленном порядке, то он в этой части противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая запрещает органам исполнительной власти субъекта РФ необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам.

16. Пункт 6.7 Правил устанавливает, что использование автобусных остановок маршрутов регулярных перевозок при организации специальных, туристско-экскурсионных и заказных автобусных маршрутов не допускается.

П.1.3.6. Правил определено понятие специального, туристско-экскурсионного, заказного автобусного маршрута. В соответствии с указанным пунктом Правил это установленный в процессе организации перевозок путь следования автобусов с определением параметров транспортной услуги по местам остановок и времени отправления на основании договора фрахтования.

Перевозки пассажиров и багажа подразделяются на регулярные перевозки, перевозки по заказам и перевозки легковыми такси (статья 5 Устава

автомобильного транспорта от 08.11.2007 №259-ФЗ). Из смысла пункта 5.12 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 №2, следует, что туристско-экскурсионные, специальные и разовые перевозки, осуществляемые на основании оформленных заказов, относятся к перевозкам по заказу.

Также в пункте 1.3.6 Правил определено, что транспортные услуги по специальным, туристско-экскурсионным, заказным автобусным маршрутам осуществляются на основании договора фрахтования.

Следовательно, из содержания п.6.7 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.

Согласно пункта 16 Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в РСФСР, утвержденных приказом Минтранса РСФСР от 24.12.1987 №176, посадка в автобус и выход пассажиров из автобуса производится только на установленных специальными указателями остановочных пунктах.

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 субъектом РФ в пункте 6.7 Правил запрет на использование остановочных пунктов по маршруту регулярных перевозок при организации специальных, туристско-экскурсионных и заказных автобусных маршрутов не основан на положениях федерального законодательства и ограничивает право перевозчиков (фрахтовщикам), намеривающихся осуществлять либо осуществляющих перевозки по заказу (отдельному виду перевозок), а также их заказчикам (фрахтователям), пользоваться объектами транспортной инфраструктуры при участии в дорожном движении.

Так как п.6.7 Правил введено ограничение в отношении оказания услуг перевозок по заказу в пригородном либо межмуниципальном сообщении, то он в этой части противоречит подп.1 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая запрещает

органам исполнительной власти субъекта РФ вводить ограничения в отношении производства определенных видов товаров.

Исходя из смысла антимонопольного законодательства, акты органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления не должны вступать в противоречие с федеральным законодательством, ущемлять права и интересы участников гражданского оборота, поэтому Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 09.09.2008 №1202 утвердил «Об утверждении Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальных сообщениях в Волгоградской области» не может противоречить актам, имеющим большую юридическую силу.

Действия Главы Администрации Волгоградской области, выразившиеся в принятии пп. «в», «д», «е», «ж» п.2.3, пп. «б» п.2.5, п.2.6, п.2.10, п.2.12, п.2.17, п.3.1, п.3.2, п.3.3, п.3.5, п.4.4, п.5.1, п.5.5, п.6.2, п.6.4, п.6.7 Правил, приводят или могут привести к ограничению, устранению конкуренции, что запрещено ст.15 Федерального Закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ.

Руководствуясь ст.23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, частью 1 ст.49 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ, Комиссия
Р Е Ш И Л А:

1. Признать факт нарушения Главой Администрации Волгоградской области Максютой Н.К. ст.15 ФЗ «О защите конкуренции» от 26.07.2006 №135-ФЗ, которое выразилось в принятии пп. «в», «д», «е», «ж» п.2.3, пп. «б» п.2.5, п.2.10, п.2.6, п.2.12, п.2.17, п.3.1, п.3.2, п.3.3, п.3.5, п.4.4, п.5.1, п.5.5, п.6.2, п.6.4, п.6.7 Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальных сообщениях в Волгоградской области, утвержденных Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 09.09.2008 №1202, как противоречащих ст. 15 ФЗ "О защите конкуренции".

2. Выдать Главе Администрации Волгоградской области для исполнения Предписание об изменении Правил организации транспортного обслуживания населения на автобусных маршрутах регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальных сообщениях в Волгоградской области, утвержденных Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 09.09.2008 №1202, посредством отмены пп. «в», «д», «е», «ж» п.2.3, пп. «б» п.2.5, п.2.10, п.2.6, п.2.12, п.2.17, п.3.1, п.3.2, п.3.3, п.3.5, п.4.4, п.5.1, п.5.5, п.6.2, п.6.4, п.6.7 указанных Правил или изменения указанных пунктов в части, нарушающей антимонопольное законодательство.