

## РЕШЕНИЕ

по делу №11-01-15-03/324

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 27 июля 2011 г. г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 10 августа 2011 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

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

Члены Комиссии: Иванов И.П. – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

Рудаков А.С. – государственный инспектор отдела контроля органов власти, рассмотрев дело №11-01-15-03/324 по признакам нарушения Администрацией городского поселения г. Ленинск Ленинского муниципального района Волгоградской области (404620, Волгоградская область, г. Ленинск, ул. Ленина, 233) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Дело возбуждено по заявлению ИП Щ. (вх.№3666 от 24.05.2011) с жалобой на действия Администрации городского поселения г. Ленинск Ленинского муниципального района Волгоградской области, связанными с принятием Распоряжения №53-р от 10.05.2011 «Об утверждении единого сводного расписания движения коммерческих маршрутов», Распоряжения №60-р от 20.05.2011 «О временном приостановлении движения городского маршрута №3 ИП «Щ.» и Постановления №41 от 20.05.2011 «О временном приостановлении движения городского маршрута №3 «А» ИП «Щ.», которые необоснованно препятствуют осуществлению деятельности по пассажирским перевозкам ИП Щ.

Заявитель Щ. зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя в Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы №4 по Волгоградской области.

В соответствии с Лицензией, выданной Федеральной службой по надзору в сфере транспорта, ИП Щ. имеет право осуществлять перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек. Срок действия лицензии до 07.10.2014.

Индивидуальный предприниматель Щ. осуществляет обслуживание автобусных маршрутов №3 «Духановка – Почтовый ящик - Духановка» и №3 «А» «Духановка – Промзона - Духановка», согласно паспортам автобусных маршрутов, утвержденных в установленном порядке.

В соответствии с п. 1.5 Правил организации транспортного обслуживания населения на городских автобусных маршрутах регулярных перевозок в городском поселении г. Ленинск Ленинского муниципального района Волгоградской области (далее - Правила), утвержденных Решением Совета депутатов городского поселения г. Ленинск №19/266 от 09.12.2008, организатором городских пассажирских перевозок является Администрация городского поселения г. Ленинск.

Пунктом 3.1 Правил предусмотрено, что движение автобусов на маршрутах организуется по расписаниям (графикам), утвержденным организатором.

Согласно п. 3.5 Правил, перевозчики обязаны 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 реестру автобусных маршрутов городского поселения г. Ленинск на территории поселения действуют 4 коммерческих маршрута: №1, №2, №3 и №3 «А». Автобусный маршрут №1 обслуживается ИП К., маршрут №2 - ИП Ж., ИП Ш. и ИП С., маршрут №3- ИП К. и ИП Щ., маршрут №3 «А» - ИП Щ.

Распоряжением Администрации городского поселения г. Ленинск №53-р от 10.05.2011 «Об утверждении единого сводного расписания движения коммерческих маршрутов» утверждено сводное расписание движения автобусов единое для всех маршрутов, т.е. не отдельно по каждому автобусному маршруту, обслуживаемому несколькими перевозчиками, а по 4 разным маршрутам. Время движения автобусов по маршрутам №3 и №3 «А», обслуживаемым ИП Щ., внесено Администрацией городского поселения г. Ленинск в сводное расписание без учета расписаний, составленных ИП Щ. и ранее утвержденных Главой городского поселения г. Ленинск.

В соответствии с п. 3 Распоряжения №53-р от 10.05.2011 перевозчику Щ. необходимо предоставить заверенные копии документов на право собственности или иное право, на транспортные средства, осуществляющие перевозку пассажиров на маршруте, а также заверенные копии трудовых договоров (контрактов), подтверждающих трудовые отношения между водителями и перевозчиком.

В связи с не предоставлением требуемых документов ИП Щ. Администрацией городского поселения г. Ленинск приняты Распоряжение №60-р от 20.05.2011 «О временном приостановлении движения городского маршрута №3 ИП «Щ.» и Постановление №41 от 20.05.2011 «О временном приостановлении движения городского маршрута №3 «А» ИП «Щ.».

Впоследствии в связи с предоставлением ИП Щ. требуемых документов Администрацией городского поселения г. Ленинск приняты Распоряжение №64-р от 30.05.2011 «Об отмене Распоряжения №60-р от 20.05.2011 «О временном приостановлении движения городского маршрута №3 ИП «Щ.» и Постановление №45 от 30.05.2011 «Об отмене Постановления №41 от 20.05.2011 «О временном приостановлении движения городского маршрута №3 «А» ИП «Щ.».

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

1. Согласно п.7 ч.1 ст.14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения относится к вопросу местного значения поселения.

Конституцией Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (п. 1 ст. 8).

Частями 1 и 3 ст. 23 Гражданского кодекса РФ установлено, что гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. К предпринимательской деятельности граждан,

осуществляемой без образования юридического лица, соответственно применяются правила Гражданского кодекса, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения. В соответствии с п. 1 ст. 49 ГК РФ отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). В соответствии с пунктом 3 той же статьи, право юридического лица осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии или в указанный срок и прекращается по истечении срока ее действия. То есть перевозчик - юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию на осуществление деятельности по пассажирским перевозкам на автомобильном транспорте вправе осуществлять указанную деятельность.

Согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) органам местного самоуправления 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 (бездействия), в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам. Из вышеприведенных норм следует, что транспортное обслуживание населения в сфере пассажирских перевозок, является прерогативой не только органов местного самоуправления, но может осуществляться и субъектами предпринимательской деятельности, т.е. инициатива по открытию, изменению или закрытию маршрутов пассажирских перевозок может исходить как от органов местного самоуправления, так и от юридических лиц и предпринимателей, осуществляющих данный вид деятельности. При этом органам местного самоуправления запрещается ограничивать самостоятельность хозяйствующих субъектов и ущемлять их экономические интересы.

В случае, если транспортное обслуживание населения не обеспечивается в результате осуществления пассажирских перевозок по маршрутам и расписаниям движения, разработанным индивидуальными предпринимателями по собственной инициативе, органы местного самоуправления вправе организовать транспортное обслуживание населения по собственным разработанным маршрутам и расписаниям движения, на основании договоров на оказание услуг по перевозке пассажиров, заключенных с перевозчиками в порядке, установленном законодательством РФ.

Согласно п. 4 ст. 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» в редакции от 11.07.2011 (далее - Закон о безопасности дорожного движения) к полномочиям органов местного самоуправления поселения в области обеспечения безопасности дорожного движения относится осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах местного значения, в том числе на объектах улично-дорожной сети, в границах населенных пунктов поселения при осуществлении дорожной деятельности, включая принятие решений о временных ограничениях или прекращении движения транспортных средств на автомобильных дорогах местного значения в границах населенных пунктов поселения в целях обеспечения

безопасности дорожного движения.

Иными словами, органы местного самоуправления могут ограничивать и контролировать деятельность хозяйствующих субъектов, осуществляющих пассажирские перевозки лишь в части, касающейся соблюдения требований безопасности дорожного движения и не вправе ограничивать такую деятельность по иным основаниям (экономическим, целесообразности и т.д.).

2. Действия Администрации городского поселения г. Ленинск по предъявлению требований к перевозчикам о предоставлении заверенных копий документов на право собственности или иное право, на транспортные средства, осуществляющие перевозку пассажиров на маршруте, и трудовых договоров (контрактов), подтверждающих трудовые отношения между водителями и перевозчиками, со ссылкой на пп. «а» и «б» п. 2.5 Правил, противоречат п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Подпунктами «а» и «б» п. 2.5 Правил предусмотрено, что при рассмотрении представленных документов организатором проводится проверка возможности выполнения перевозчиком требований по организации автобусного маршрута по следующим критериям:

- наличие транспортных средств на праве собственности или ином законном основании в количестве, необходимом для исполнения проекта расписания движения, и соответствующих виду перевозок;

- наличие водителей, состоящих в трудовых отношениях с перевозчиком, в количестве согласно проекту расписания движения автобусов, имеющих необходимые квалификацию и стаж работы (для междугородных маршрутов).

Согласно пп. «а», «е» п. 4 Положения о лицензировании перевозок 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), утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.10.2006 № 637, лицензионными требованиями и условиями при осуществлении перевозок пассажиров являются:

- а) наличие у лицензиата (соискателя лицензии) на праве собственности или на ином законном основании транспортных средств, соответствующих по назначению, конструкции, внешнему и внутреннему оборудованию техническим требованиям в отношении перевозок пассажиров и допущенных в установленном порядке к участию в дорожном движении;

- е) наличие у лицензиата (соискателя лицензии) водителей, имеющих необходимые квалификацию и стаж работы и прошедших медицинское освидетельствование. В соответствии с п. 11 указанного Положения 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.

Лицензионная карточка подтверждает то, что деятельность по перевозке пассажиров на конкретном транспортном средстве осуществляется при наличии специального разрешения, то есть лицензии.

Проверка соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении лицензируемого вида деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом осуществляется федеральным органом исполнительной власти - Федеральной службой по надзору в сфере транспорта,

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.

Таким образом, положения пп. «а» и «б» п. 2.5 Правил выходят за рамки полномочий органов местного самоуправления городского поселения г. Ленинск и устанавливают к перевозчику не предусмотренное законодательством РФ требования, которые в рассматриваемом случае вследствие принятия Администрацией городского поселения г. Ленинск Распоряжения №60-р от 20.05.2011 «О временном приостановлении движения городского маршрута №3 ИП «Щ.» и Постановления №41 от 20.05.2011 «О временном приостановлении движения городского маршрута №3 «А» ИП «Щ.» приводят к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности по пассажирским перевозкам ИП Щ.

В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства №11-01-15-03/325 возбужденного Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области в отношении Совета депутатов городского поселения г. Ленинск Ленинского муниципального района и Главы администрации городского поселения г. Ленинск Ленинского муниципального района, Решением Совета депутатов городского поселения г. Ленинск №6/116 от 23.06.2011 «О внесении изменений в Решение Совета депутатов городского поселения г. Ленинск №19/266 от 09.12.2008 «О Правилах организации транспортного обслуживания населения на городских автобусных маршрутах регулярных перевозок в городском поселении г. Ленинск Ленинского муниципального района Волгоградской области» пп. «а» и «б» п.2.5 Правил исключены.

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

Обязанность по разработке графиков (расписания) движения автобусов - 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, предусмотрена для владельцев автобусов в силу 5.2.2. Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденного приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 №2.

Согласно требованиям ГОСТа Р 51825-2001 «Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования», организации и индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги пассажирского автомобильного транспорта, обеспечивают осуществление перевозки в соответствии с установленным расписанием, другими требованиями по времени и скорости движения автотранспортных средств, предусмотренных договором перевозки. В соответствии с указанным ГОСТом расписание движения транспортных средств является техническим документом, определяющим параметры и последовательность осуществления технологического процесса оказания услуги пассажирского автомобильного транспорта.

Составление сводного расписания заключается в своде расписаний движения автобусов, составленных несколькими перевозчиками, обслуживающими один маршрут, в единую табличную форму, и носит информационный характер, как для населения, так и для перевозчиков.

Следовательно, составление сводного маршрутного расписания Администрацией городского поселения г. Ленинск для разных городских автобусных маршрутов, а также отличающегося от расписаний разработанных и утвержденных в установленном порядке перевозчиками, обслуживающими данные маршруты, что как следствие приводит к ущемлению интересов перевозчиков, и не связанное с соблюдением требований безопасности дорожного движения, противоречит действующему законодательству.

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

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

Согласно п.13 ст.2 Устава автомобильного транспорта, перевозчиком является юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, принявшие на себя по договору перевозки пассажира, договору перевозки груза обязанность перевезти пассажира и доставить багаж, а также перевезти вверенный грузоотправителем груз в пункт назначения и выдать багаж, груз управомоченному на их получение лицу.

Сторонами по договору перевозки пассажиров являются перевозчик и пассажир. В соответствии с Главой 40 ГК РФ, ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств по перевозке стороны несут ответственность, установленную ГК РФ, транспортными уставами и кодексами, а также соглашением сторон.

Время отправления и время прибытия автобусных рейсов являются существенными условиями договора перевозки. Администрация городского поселения г. Ленинск, не являясь стороной по данному договору, не может влиять на существенные условия договора пассажирских перевозок, а также не может являться субъектом гражданско-правовой ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязанностей, связанных с оказанием услуг по перевозке пассажиров, в том числе за не соблюдение времени отправления от остановки.

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

В силу этого перевозчики, усматривающие выгодное для себя время отправления автобуса в зависимости от спроса потребителей и действий конкурентов, вследствие составления и утверждения Администрацией городского поселения г. Ленинск иного расписания, нежели предложенного ими, ограничены в законном

праве осуществлять предпринимательскую деятельность самостоятельно и оказывать услуги по перевозке пассажиров на выгодных для себя условиях. Таким образом, действия Администрации городского поселения г. Ленинск по составлению и утверждению расписания движения автобусов являются вмешательством в осуществление предпринимательской деятельности. Частичное или полное совпадения схем движения автобусных маршрутов, обслуживаемых разными перевозчиками, равно как обслуживание одного автобусного маршрута несколькими перевозчиками, является обстоятельством обеспечивающим конкуренцию на рынке пассажирских перевозок, и не противоречит действующему законодательству.

Соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке, является конкуренцией в понимании п.7 ст.4 Закона о защите конкуренции.

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

Так как составление и утверждение сводного расписания движения автобусов, в случае отсутствия антиконкурентной договоренности между перевозчиками, устраняет конкуренцию в административном порядке и необоснованно препятствует осуществлению деятельности ИП Щ., то данные действия Администрации городского поселения г. Ленинск противоречат п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

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 Администрацией городского поселения г. Ленинск Ленинского муниципального района Волгоградской области п.2 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», которое выразилось в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности ИП Щ., посредством предъявления требований, не предусмотренных законодательством РФ, координации экономической деятельности перевозчиков на городских автобусных маршрутах городского поселения г. Ленинск и воздействия на общие условия обращения товара на рынке (оказание услуг по пассажирским перевозкам), в результате принятия Распоряжения №53-р от 10.05.2011 «Об утверждении единого сводного расписания движения коммерческих маршрутов», Распоряжения №60-р от 20.05.2011 «О временном приостановлении движения городского маршрута №3 ИП «Щ.» и Постановления №41 от 20.05.2011 «О временном приостановлении движения городского маршрута №3 «А» ИП «Щ.».

2. Выдать Администрации городского поселения г. Ленинск Ленинского муниципального района Волгоградской области для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: отменить Распоряжение Администрации городского поселения г. Ленинск №53-р от 10.05.2011 «Об утверждении единого сводного расписания движения коммерческих маршрутов»; при отсутствии договоренности по составлению сводного маршрутного расписания между перевозчиками, обслуживающими один автобусный маршрут, составить и утвердить сводное расписание движения

автобусов на данном маршруте с учетом расписаний, разработанных перевозчиками.