

РЕШЕНИЕ

по делу № 15-01-15-03/847

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 09 ноября 2015 г.

г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 23 ноября 2015 г.

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

председателя Комиссии: Бурба В.В. – заместителя
руководителя управления – начальника отдела контроля
органов власти,

членов комиссии: Лосевской Е.В. – главного
государственного инспектора отдела контроля органов
власти,

Савинковой О.Л. – старшего государственного инспектора
отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 15-01-15-03/847 по признакам нарушения Администрацией Волгограда (адрес: 400066, Волгоградская область, г. Волгоград, ул. им. Володарского, д. 5) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

с участием

Бирюля А.О., представителя ИП Авдеева Н.И. (доверенность № 1 от 16.02.2015),

Мололкиной Ю.Д., представителя Администрации Волгограда (доверенность от 06.04.2015 № 05-ид/59),

Прокофьева С.М., представителя Комитета транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда (доверенность от 05.11.2015 № КПС/02-05),

Белоусова Ю.Н., председателя правления «Ассоциации пассажирских автотранспортников Волгограда»

в присутствии

ИП Григоренко И.М.

директора ООО «Техноавто», Бужак О.В.,

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, статьей 41, статьей 48, статьей 49

Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Волгоградское УФАС России поступило заявление «Ассоциации пассажирских автотранспортников Волгограда» (вх. № 7031 от 23.09.2015) с жалобой на действия Администрации Волгограда, выразившихся в направлении в адрес коммерческих перевозчиков г. Волгограда уведомления № 05-и/5243 от 04.09.2015, в котором доведено до сведения, что Администрацией Волгограда принято решение о временном закрытии с 10.11.2015 маршрутов регулярных перевозок и аннулировании паспортов маршрутов, в связи с неисполнением коммерческими перевозчиками требований о заключении договора транспортного обслуживания, выраженных в ранее направленном письме Комитета транспорта и Дорожного хозяйства администрации Волгограда от № КТДХ/08-5101 от 18.05.2015.

Председатель правления «Ассоциации пассажирских автотранспортников Волгограда» Белоусов Ю.Н. в заседании пояснил, что указанное уведомление получили перевозчики, входящие в Ассоциацию пассажирских автотранспортников Волгограда. Члены Ассоциации полагают, что Администрация Волгограда понуждает заключить договор, из условий которого следует изменение маршрутной документации, согласование расписания, что фактически означает организацию маршрута на новых условиях. Перевозчики, входящие в Ассоциацию, опасаются последствий незаключения договора в виде закрытия маршрутов, но и его заключение может привести к закрытию маршрута из-за неисполнения условий договора. Кроме того Белоусов Ю.Н. полагает, что в связи с вступлением в действие Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 220-ФЗ), требования муниципальных актов о заключении договора не подлежат применению.

Администрацией Волгограда письменные пояснения не представлены. Представитель Администрации Волгограда полагает, что уведомление Администрации Волгограда № 05-и/5243 от 04.09.2015 является разъясняющим и не повлекло никаких негативных последствий для коммерческих перевозчиков.

Комитетом транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда письменные пояснения не представлены. Представитель Комитета транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда поддерживает позицию Администрации Волгограда.

ИП Авдеев Н.И., обратившийся в Волгоградское УФАС России с жалобой на действия Администрации Волгограда (вх. № 8178 от 29.10.2015), просит рассмотреть его жалобу в рамках дела № 15-01-15-03/847. Определением от 09.11.2015 ИП Авдеев Н.И. привлечен к рассмотрению дела № 15-01-15-03/847 в качестве заинтересованного лица.

Представитель Авдеева Н.И., осуществляющего перевозки по маршрутам № 35э «Хлебозавод (Кировский район) – ул. Ватутина», № 48 «А» ТРЦ «Акварель» - пл. Дзержинского (ДП -3)», № 7А «Больничный комплекс – ул. Тулака», полагает, что уведомление Администрации Волгограда № 05-и/5243 от 04.09.2015 понуждает его

к заключению договора, который не является обязательным, под угрозой временного прекращения перевозок и аннулирования паспорта маршрута.

Волгоградским УФАС России (№ 03-14/6729 от 02.10.2015) запрошена информация в Администрации Волгограда. Согласно ответа Комитета транспорта Администрации Волгограда, структурного подразделения Администрации Волгограда (исх. № КТПС/03-771 от 09.10.2015, вх. № 7677 от 12.10.2015), уведомление № 05-и/5243 от 04.09.2015 направлено в адрес 47 коммерческих перевозчиков. Комитетом транспорта Администрации Волгограда к ответу на запрос приложен предлагаемый к заключению договор.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, доводы и возражения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в п. 7 ст. 16 к вопросам местного значения городского округа относит создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Уведомление Администрации Волгограда № 05-и/5243 от 04.09.2015, направленное коммерческим перевозчикам, издано в рамках полномочий Администрации Волгограда по созданию условий по организации транспортного обслуживания населения.

Уведомлением от 04.09.2015 № 05-и/5243 Администрация Волгограда извещает перевозчиков о принятом решении о временном закрытии с 10.11.2015 маршрутов и в обоснование принятого решения положены требования пункта 1.4, пункта 2.12 Правил организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград, утвержденных Решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 № 51/1244, Постановление администрации Волгограда от 22.05.2014 № 575 «Об утверждении Порядка отбора перевозчика для обслуживания организуемого маршрута регулярного сообщения (регулярных перевозок) в границах городского округа город-герой Волгоград, формы договора на транспортное обслуживание населения на маршруте регулярного сообщения (регулярных перевозок) в границах городского округа город-герой Волгоград».

В правилах организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград, утвержденных решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 № 51/1244 (далее – Правила организации пассажирских перевозок), в пп. з п. 1.4 предусматривается, что организация транспортного обслуживания населения в том числе осуществляется путем оформления договорных отношений с перевозчиками в сфере транспортного обслуживания населения на маршруте регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград. Случаи заключения договора на транспортное обслуживание населения с перевозчиком перечислены в п. [2.12](#) Правил. В частности, заключение договора на транспортное обслуживание населения проводится Организатором: при отсутствии договора на транспортное обслуживание населения на существующем (открытом) маршруте регулярного сообщения, по результатам отбора перевозчика, при изменении схемы движения транспорта общего

пользования на существующем (открытом) маршруте регулярного сообщения.

В действующей редакции, измененной на основании Решения Волгоградской городской Думы от 22.04.2013 № 76/2269, подпункт 3 пункта 1.4, пункт 2.12 Правил организации пассажирских перевозок вступили в силу 16 мая 2013 года. В предыдущих редакциях п. 2.12 устанавливалось, что организатор и перевозчик заключают договор об организации регулярных перевозок на открываемом маршруте регулярного сообщения по результатам конкурса на право осуществления регулярных перевозок на маршруте регулярного сообщения. Требования к перевозчикам, открывшим маршрут в заявительном порядке без проведения конкурса, о наличии договора на транспортное обслуживание с 20.11.2007 по 16.05.2013 не предъявлялось.

Порядок заключения договоров на транспортное обслуживание населения на маршруты, действующие на момент вступления в силу изменений в п. 2.12 Правил организации пассажирских перевозок, форма и условия договоров, заключаемых без проведения конкурса по отбору перевозчиков, действующими нормативными правовыми актами органов местного самоуправления г. Волгограда не установлены.

Таким образом, возможность заключения договора на транспортное обслуживание населения при его отсутствии появилась у организатора транспортного обслуживания с 16.05.2013, при этом обязанность перевозчиков, обслуживающих действующие автобусные маршруты, по заключению договора в определенном порядке не установлена. В свою очередь отсутствие договора не является основанием для закрытия маршрутов регулярного сообщения, исчерпывающий перечень которых установлен п. 2.13 Правил организации пассажирских перевозок, либо внесения изменений в маршрутную документацию.

Следовательно, в отношении перевозчиков, осуществляющих обслуживание действующих автобусных маршрутов, открытым по ранее действующим нормативным актам до 16 мая 2013 года, отсутствие договора транспортного обслуживания не является поводом для признания их маршрутной документации несоответствующей требованиям транспортного законодательства.

Кроме того при открытии маршрутов после 16.05.2013 заключение договоров в обязательном порядке не осуществлялось. Так паспорт маршрута № 48 «А» ТРЦ «Акварель» - пл. Дзержинского (ДП - 3)», перевозки по которому осуществляет ИП Авдеев Н.И., утвержден 20 февраля 2015 года. При открытии маршрута в 2015 году договор между ИП Авдеевым Н.И. и Администрацией Волгограда к заключению не предлагался.

Также в уведомлении Администрации Волгограда от 04.09.2015 № 05-и/5243 указано, что принятое решение о временном закрытии с 10.11.2015 маршрутов регулярных перевозок и аннулировании паспортов маршрутов основано на неисполнении перевозчиками требований, выраженных в ранее направленном письме Комитета транспорта и дорожного хозяйства администрации Волгограда от 18.05.2015 № КТДХ/08-5101.

Решением Волгоградского УФАС России по делу № 15-01-15-03/724 от 02.11.2015 действия Комитета транспорта и дорожного хозяйства Администрации Волгограда, правопреемником которого является Комитет транспорта

промышленности и связи Администрации Волгограда, по изданию письма № КТДХ/08-5101 от 18.05.2015 признаны нарушающими пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ, вступивший в силу с 14.07.2015, предусматривает заключение государственного или муниципального контракта только при осуществлении регулярных перевозок по регулируемым тарифам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 14 Федерального закона № 220-ФЗ).

Осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам производится при наличии следующих документов: государственного или муниципального контракта, свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, карт маршрута регулярных перевозок, выданных на срок действия государственного или муниципального контракта (ст. 14, ст. 19 Федерального закона № 220-ФЗ).

Перевозки по нерегулируемым тарифам осуществляются на основании свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, карт маршрута регулярных перевозок (п. 2 ст. 17 Федеральным законом № 220-ФЗ). Наличие иных документов для допуска на осуществления перевозок по регулируемым и нерегулируемым тарифам Федеральным законом № 220-ФЗ не предусмотрено.

Пункт 10 ст. 39 Федерального закона № 220-ФЗ предусматривает, что в течение ста восьмидесяти дней (до 11.01.2016) со дня официального опубликования настоящего Федерального закона органы местного самоуправления приводят муниципальные нормативные правовые акты в соответствие с положениями настоящего Федерального закона. До приведения в соответствие с положениями настоящего Федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты действуют в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

Требования о наличии договора и порядок его заключения, установленные в Правилах организации пассажирских перевозок транспортом общего пользования на маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа город-герой Волгоград, утвержденных Решением Волгоградской городской Думы от 25.10.2007 № 51/1244, в Постановлении администрации Волгограда от 22.05.2014 № 575 «Об утверждении Порядка отбора перевозчика для обслуживания организуемого маршрута регулярного сообщения (регулярных перевозок) в границах городского округа город-герой Волгоград, формы договора на транспортное обслуживание населения на маршруте регулярного сообщения (регулярных перевозок) в границах городского округа город-герой Волгоград», на основании пункта 10 ст. 39 не подлежат применению с 14.07.2015 как противоречащие Федеральному закону № 220-ФЗ.

В уведомлении от 04.09.2015 № 05-и/5243 Администрация Волгограда ссылается на неисполнение перевозчиками требований, выраженных в ранее направленном письме Комитета транспорта и Дорожного хозяйства администрации Волгограда от № КТДХ/08-5101 от 18.05.2015.

Тем самым Администрация Волгограда повторяет требования письма № КТДХ/08 – 5101 от 18.05.2015 в части обязательности заключения договора и дополнительно указывает, что только при его заключении движение по маршруту будет возобновлено.

Пункт 2.1.3 договора на транспортное обслуживание населения на маршруте регулярного сообщения (регулярных перевозок), который предлагается к заключению и форма которого утверждена Постановлением администрации Волгограда от 22.05.2014 № 575, предусматривает обязанность перевозчика оформить маршрутную документацию и представить на утверждение Организатору в течение 15 дней со дня заключения договора в порядке, установленном Правилами организации пассажирских перевозок.

В уведомлении Администрации Волгограда № 05-и/5243 от 04.09.2015 установлена дата 10 ноября 2015 года, до которой необходимо совершить действия по заключению договора. В уведомлении указано, что при устранении нарушений и заключении договоров движение транспортных средств на маршрутах будет возобновлено в порядке, предусмотренном транспортным законодательством.

Действующими нормами, регулируемыми регулярные перевозки, не предусмотрена процедура возобновления закрытого маршрута. Таким образом, заключением договора не гарантируется возобновление движения транспортных средств на законных основаниях.

Администрация Волгограда понуждает хозяйствующих субъектов к заключению невыгодных договоров под угрозой наступления негативных последствий в виде временного прекращения регулярных перевозок и аннулирования паспортов маршрутов, то есть закрытия маршрута.

Таким образом, в уведомлении от 04.09.2015 № 05-и/5243 требования об изменении типа подвижного состава и расписания движения, которые фактически приводят к изменению маршрутной документации и изменению условий ведения предпринимательской деятельности усиливаются возможностью наступления негативных последствий.

Требование о заключении невыгодного договора, содержащего обязанности действующим на рынке перевозчикам подтверждать своё право на их осуществление, приводит к значительным рискам предпринимательства (потерям времени и средств) и могут нарушить сложившиеся условия конкуренции из-за ухода с рынка отдельных перевозчиков.

Администрация Волгограда, Комитет транспорта промышленности и связи Администрации Волгограда не представили достаточных доказательств и не привели убедительных аргументов в пользу того, что целью принятия решения о временном закрытии с 10.11.2015 маршрутов является защита интересов муниципального образования г. Волгоград, его населения как пассажиров транспорта общего пользования либо законное использование властных полномочий для получения дополнительных возможностей и гарантий в процессе организации регулярных перевозок пассажиров. Тем самым в действиях Администрации Волгограда усматривается использование административного ресурса в целях устранения с рынка пассажирских перевозок хозяйствующих субъектов, не заключивших соглашения на условиях, продиктованных

администрацией в одностороннем порядке и влияющих на результат ведения предпринимательской деятельности.

Таким образом, из анализа требований уведомления № 05-и/5243 от 04.09.2015 следует, что Администрация Волгограда использует административный ресурс для изменения состава участников рынка регулярных перевозок, условий оказания услуг и доходности транспортной работы.

Содержание конкретных публичных интересов формулируется путем перечисления целей законодательного регулирования соответствующей сферы общественных отношений. Целями [Закона](#) о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков ([ч. 2 ст. 1](#) Закона о защите конкуренции). Тем самым государство объективно заинтересовано в поддержании конкуренции, в том числе на рынках регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом, посредством единообразного применения регулирующих норм федерального законодательства и устранения предпосылок для их толкования в пользу использования административных инструментов для вмешательства в отношения конкуренции на конкретном рынке.

Закон о защите конкуренции в п. 2 п. 1 ст. 15 запрещает органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Из указанной нормы следует, что акты и (или) действия (бездействие) органа местного самоуправления подлежат антимонопольному контролю, если такие акты и (или) действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Признаки ограничения конкуренции определены подпунктом 17 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и включают в себя: сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке.

Президиум ВАС РФ в своём Постановлении от 29.11.2011 № 8799/11 указал, что из положений статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Таким образом, рассматриваемые действия Администрации Волгограда по принятию решения о временном закрытии с 10.11.2015 маршрутов регулярных перевозок и аннулировании паспортов маршрутов, в связи с незаключением коммерческими перевозчиками договоров на основании норм, противоречащих и не подлежащих применению, содержат состав нарушения пункта 2 части 1 статьи

15 Закона о защите конкуренции.

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 Администрацией Волгограда п. 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в направлении уведомления № 05-и/5243 от 04.09.2015 о принятии решения о временном закрытии с 10.11.2015 маршрутов регулярных перевозок и аннулировании паспортов маршрутов, результатом которого может быть ограничение конкуренции на рынках услуг по перевозке пассажиров в городском сообщении.

2. Выдать Администрации Волгограда предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции.