

РЕШЕНИЕ

по делу № 15-01-15-03/201

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 05 мая 2015 г.

г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 19 мая 2015 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: **Савинкова О.Л.** – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти;

Тибилова Э.А. – государственный инспектор отдела контроля органов власти;

рассмотрев дело № 15-01-15-03/201 по признакам нарушения Администрацией городского поселения г. Дубовка п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»;

при участии в заседании:

- представителя Администрации городского поселения г. Дубовка Зюзиной С.В. (доверенность от 18.11.2014 № 1437);

- ИП Молоканова С.В.;

- представителя ИП Молоканова С.В. Климовой А.Е. (доверенность от 06.04.2015 № 1);

УСТАНОВИЛА:

В Управление ФАС по Волгоградской области поступили заявления ИП Молоканова С.В. (вх. № 261 от 20.01.2015, вх. 756 от 06.02.2015, вх. № 468 от 28.01.2015) с жалобой на ситуацию сложившуюся на территории Администрации городского поселения г. Дубовка Дубовского района Волгоградской области в сфере перевозок пассажиров.

В ходе анализа Правил организации обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на автобусных маршрутах городского поселения г. Дубовка, утвержденных Постановлением № 436 от 14.11.2014 (далее Правила,

утвержденные Постановлением № 436 от 14.11.2014) на соответствие требованиям антимонопольного законодательства установлено, что п. 2.4 Правил, предусматривается обязательное заключение договора для осуществления перевозок, устанавливает запрет на осуществление перевозок без заключения договора. Правилами, утвержденными Постановлением № 436 от 14.11.2014 не урегулированы отношения с перевозчиками, осуществляющими обслуживание населения на действующих маршрутах, Правила не содержат порядка заключения договоров на уже действующих маршрутах или же распространение установленного разделом 2 порядка на заключение таких договоров.

В соответствии с [пунктом 3](#) Постановления Администрации городского поселения г. Дубовка № 436 от 14.11.2014 данный документ вступает в силу со дня официального опубликования. Постановление Администрации городского поселения г. Дубовка № 436 от 14.11.2014, утвердившее Правила опубликовано в «Бюллетене муниципальных правовых актов городского поселения г. Дубовка», № 13 от 14.11.2014.

ИП Молоканов С.В. имеет лицензию на осуществление деятельности по перевозкам пассажиров от 19.09.2013 № АСС-34-035146, паспорт автобусного маршрута № 3 «п. Восточный – школа № 2», утвержденный Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области 23.03.2005, согласованный Администрацией городского поселения г. Дубовка 11.01.2009 г., паспорт автобусного маршрута № 3 «п. Восточный – ХПП», согласованный Администрацией городского поселения г. Дубовка 28.12.2009 г. На основании данных документов Молоканов осуществлял перевозки пассажиров.

Ссылаясь на нормы Правил, утвержденных Постановлением № 436 от 14.11.2014 Администрация городского поселения г. Дубовка требует от ИП Молоканова С.В. прекращения осуществления движения автобусов на маршруте № 3 «п. Восточный – ХПП». В связи с отсутствием заключенного договора, предусмотренного правилами.

По данному факту Управлением ФАС по Волгоградской области на основании приказа № 137 от 25.03.2015 возбуждено дело № 15-01-15-03/201.

Определением от 25.03.2015 к рассмотрению дела в качестве ответчика привлечена Администрация городского поселения г. Дубовка, в качестве заявителя привлечен ИП Молоканов С.В.

Заявитель ИП Молоканов С.В. на рассмотрении дела пояснил, что Администрация городского поселения требует от ИП Молоканова С.В. прекращения осуществления движения на маршруте № 3 «п. Восточный – ХПП».

Администрацией городского поселения г. Дубовка на заседание комиссии представлены пояснения по делу (исх. № 487 от 07.04.2015). Администрация городского поселения г. Дубовка полагает, что перевозки на территории г. Дубовка могут осуществляться только лицом, победившем в конкурсе и заключившем договор в порядке, установленном Правилами организации обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на автобусных маршрутах городского поселения г. Дубовка, утвержденных Постановлением № 436 от 14.11.2014.

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

Устав городского поселения г. Дубовка (принят решением Думы городского поселения г. Дубовка Волгоградской обл. от 26.02.2015 № 9/39) в п.п. 7) в п. 1 ст. 5 к вопросам местного значения городского поселения г. Дубовка относит создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского поселения г. Дубовка.

Пунктом 16) ст. 24 Статья 24 Устава городского поселения г. Дубовка закреплено, что к компетенции Администрации городского поселения г. Дубовка относится осуществление полномочий, предусмотренных федеральным законодательством, законодательством Волгоградской области, настоящим Уставом, решениями Думы городского поселения г. Дубовка.

Ранее действовавший Устав городского поселения г. Дубовка (принят решением Думы городского поселения г. Дубовка Дубовского муниципального района Волгоградской обл. от 29.11.2005 № 4/15) в п.п. 7) п. 1 ст. 7 устанавливал, что к вопросам местного значения городского поселения относятся создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского поселения. Подпункт 1) п. 1 ст. 37 Устава устанавливает, что к компетенции Администрации городского поселения г. Дубовка относится обеспечение исполнения решений органов местного самоуправления городского поселения по реализации вопросов местного значения.

Реализация вопроса местного значения, касающегося осуществления перевозок пассажиров на территории г. Дубовки, до вступления в силу 14 ноября 2014 года Правил организации обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на автобусных маршрутах городского поселения г. Дубовка, утвержденных Постановлением Администрации городского поселения г. Дубовка № 436 от 14.11.2014 (далее Правила, утвержденные Постановлением № 436 от 14.11.2014), осуществлялась на основании Постановления Администрации городского поселения г. Дубовка № 382 от 03.12.2008 (далее Правила, утвержденные Постановлением № 382 от 03.12.2008).

Правила, утвержденные Постановлением № 382 от 03.12.2008, не содержали условия об организации маршрутов только по результату отбора. Пунктом 5.1 указанных правил предусматривалось, что перевозки пассажиров на автобусных маршрутах осуществляются в соответствии с нормативными актами РФ, Волгоградской области, городского поселения г. Дубовка, а так же на основании договоров, заключаемых между организатором и перевозчиком, в соответствии с действующим законодательством.

Правилами, утвержденные Постановлением № 436 от 14.11.2014 предусматривается обязательное заключение договора для осуществления перевозок. Пункт 2.4 Правил, утвержденных Постановлением № 436 от 14.11.2014 устанавливает запрет на осуществление перевозок без заключения договора.

Глава 3 Правил, утвержденных Постановлением № 436 от 14.11.2014, предусматривает порядок открытия, изменения и закрытия автобусных

маршрутов. Статьей 3.1 устанавливается порядок открытия нового маршрута, договор на который в соответствии с п. 3.1.11 заключается по результатам конкурса.

Заключение договора без отбора может осуществляться в случаях:

1. возникновения потребности в осуществлении перевозок пассажиров и багажа в связи с чрезвычайной ситуацией природного и техногенного характера – на срок до устранения последствий такой ситуации;
2. досрочного расторжения договора с перевозчиком, осуществляющим регулярные перевозки пассажиров и багажа на автобусном маршруте – на срок до заключения договора по результатам конкурса, но не более 6 месяцев.
3. приостановления действия лицензии перевозчика, осуществляющего регулярные перевозки пассажиров и багажа на автобусном маршруте – на срок приостановления действия его лицензии.
4. аннулирования лицензии перевозчика, осуществляющего регулярные перевозки пассажиров и багажа на автобусном маршруте – на срок до заключения договора по результатам конкурса, но не более чем 6 месяцев.

При этом, Правила утвержденные Постановлением № 436 от 14.11.2014, не содержат порядка заключения договоров на уже действующих маршрутах или же распространение установленного разделами 2, 3 порядка на заключение таких договоров.

Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 25.12.2001 № 1138 «Об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом на автобусных маршрутах в Волгоградской области» (утратило силу в связи с изданием [Постановления](#) Главы Администрации Волгоградской обл. от 05.06.2006 № 663) в ст. 5.1 устанавливало, что перевозки пассажиров на автобусных маршрутах осуществляются в соответствии с правовыми актами Российской Федерации и Волгоградской области, а также на основании договоров, заключаемых между заказчиком и перевозчиком в соответствии с действующим законодательством.

Исходя из толкования вышеуказанных нормативных актов, до вступления в силу Правил, утвержденных Постановлением № 436 от 14.11.2014, на территории г. Дубовка заключение договора между перевозчиком и организатором перевозок (заказчиком) не являлось обязательным условием осуществления перевозок, а предусматривалось как возможное в установленных законом случаях.

На момент открытия маршрута автобусного маршрута № 3 «п. Восточный – школа № 2» (23.03.2005), полномочиями по утверждению маршрутной документации и в том числе паспорта маршрута, номера маршрута на территории Волгоградской области на основании Закона Волгоградской области от 17.04.2000 № 391-ОД «О пассажирских перевозках автомобильным транспортом на территории Волгоградской области» обладал орган исполнительной власти субъекта РФ, а именно – Управление транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области.

Закон Волгоградской области от 17.04.2000 № 391-ОД утратил силу в связи с принятием [Закона](#) Волгоградской области от 29.12.2007 № 1616-ОД, [вступившего](#) в

силу со дня его официального опубликования (опубликован в «Волгоградской правде» - 16.01.2008). Информация об организованных Управлением транспорта и коммуникаций Администрации Волгоградской области маршрутах передавалась Администрации городского поселения г. Дубовка при разграничении полномочий. Автобусный маршрут № 3 «п. Восточный – ХПП» согласован Администрацией городского поселения г. Дубовка 28 декабря 2009 года.

Таким образом, автобусные маршруты № 3 «п. Восточный – школа № 2», № 3 «п. Восточный – ХПП» открыты до вступления в силу Правил, утвержденных Постановлением № 436 от 14.11.2014.

Постановление Госстандарта РФ от 30.01.2004 № 4 «О национальных стандартах Российской Федерации» в ст. 1 устанавливает, что со дня вступления в силу Федерального [закона](#) от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» национальными стандартами признаются государственные и межгосударственные стандарты, принятые Госстандартом России до 1 июля 2003 года. Постановлением Госстандарта РФ от 14.11.2001 № 461-ст утвержден государственный стандарт «Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования. ГОСТ Р 51825-2001» (далее - ГОСТ Р 51825-2001).

Из системного толкования норм п. 3.1, п. 4.3 ГОСТ Р 51825-2001 следует, что паспорт маршрута, расписание движения есть технические документы, определяющие параметры и последовательность осуществления технологического процесса оказания услуги по непосредственному перемещению пассажиров и багажа с использованием автотранспортных средств (далее - услуги по перевозке).

Указанные технические документы разрабатываются на стадии проектирования процесса оказания услуг по перевозке пассажиров. Согласно п. 4.3.1 ГОСТ Р 51825-2001 процедуры процесса оказания услуги, в том числе разработка паспорта маршрута и расписания движения, могут быть реализованы исполнителем самостоятельно в полном объеме либо с привлечением подрядных организаций. Обязанность органа власти состоит в согласовании указанных документов в соответствии с требованиями нормативных актов.

Паспортом маршрута № 3 «п. Восточный – ХПП» как техническим документом подтверждается технологический процесс оказания услуги, следовательно, наличие согласованного паспорта маршрута свидетельствует, что ИП Молоканов С.В. имеет право на оказание услуги перевозки и оказывает услуги с соблюдением поименованного в паспорте технологического процесса (наименование маршрута, схема маршрута, схема опасных участков).

ИП Молоканов С.В. осуществляет перевозки по маршруту № 3 «п. Восточный – ХПП» на рынке оказания услуг перевозки пассажиров автобусами по маршрутам общего пользования на территории городского поселения г. Дубовка, его конкурентами на данном маршруте являются ПАТП 2 филиал государственного унитарного предприятия Волгоградской области «Волгоградавтотранс» (победитель по лоту № 1 отбора перевозчиков пассажиров по маршрутам на территории городского поселения г. Дубовка) и ООО «Автотранспортное предприятие» (победитель по лоту № 3 отбора перевозчиков пассажиров по маршрутам на территории городского поселения г. Дубовка).

Администрации городского поселения г. Дубовка, предъявляя требования

прекратить движение по маршруту № 3 «п. Восточный – ХПП» к ИП Молоканову С.В. (в том числе письмом от 28.01.2015 исх. № 84) совершает действия по прекращению ИП Молокановым С.В. осуществления движения по маршруту и тем самым вытеснению хозяйствующего субъекта, осуществляющего перевозки на законных основаниях, с рынка перевозок пассажиров по регулярным маршрутам общего пользования на территории городского поселения г. Дубовка, распространяя на него требования разделов 2, 3 Правил организации обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на автобусных маршрутах городского поселения г. Дубовка, утвержденных Постановлением № 436 от 14.11.2014 г. об обязательном наличии договора.

Организационные и правовые основы защиты конкуренции определены Федеральным законом от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Закон о защите конкуренции в п. 2 п. 1 ст. 15 запрещает органам государственной власти субъектов Российской Федерации принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

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 г. № 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.

Администрация городского поселения г. Дубовка создала возможность наступления последствий в виде ограничения конкуренции путем вытеснения с рынка перевозок по маршрутам в г. Дубовка хозяйствующих субъектов, не имеющих договора, заключенного в порядке, установленном разделами 2,3 Правил организации обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на автобусных маршрутах городского поселения г. Дубовка, утвержденных Постановлением № 436 от 14.11.2014, но имеющих паспорта маршрутов, согласованные до вступления в силу указанных правил, в частности ИП Молоканова С.В. осуществляющего предпринимательскую деятельность по перевозке.

Таким образом, рассматриваемые действия Администрации городского

поселения г. Дубовка образуют 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»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Администрации городского поселения г. Дубовка Волгоградской области пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», которое выразилось в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований разделами 2, 3 Правил организации обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на автобусных маршрутах городского поселения г. Дубовка, утвержденных Постановлением № 436 от 14.11.2014 о наличии договора об организации обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования по маршрутам, организованным хозяйствующими субъектами до вступления в силу Правил.

2. Выдать Администрации городского поселения г. Дубовка Волгоградской для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно отменить, либо внести изменения разделы 2, 3 Правил организации обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на автобусных маршрутах городского поселения г. Дубовка, утвержденных Постановлением № 436 от 14.11.2014 г. в части требования о наличии договора об организации обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования по маршрутам, организованным хозяйствующими субъектами до вступления в силу Правил.

Срок исполнения предписания 2 месяца.

О выполнении предписания сообщить не позднее пяти дней с момента его выполнения.