РЕШЕНИЕ

по делу № 13-01-15-03/231

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 16 января 2014 г. г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 10 февраля 2014 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;

Донецков Е.С. – государственный инспектор отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 13-01-15-03/231 по признакам нарушения Администрацией городского округа – города Камышина Волгоградской области (403882, г. Камышин, ул. Октябрьская, 60) п. 2 ч.1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

при участии в заседании:

- представителя Администрации городского округа-города Камышина (доверенность от 13.01.2014 г. №06-1), представителя МУП «Автоколонна городского округа Камышина» (доверенность от 10.01.2014 №3) Саутенко А.А.;

- представителя Администрации городского округа-города Камышина (доверенность от 13.01.2014 г. №06), представителя МУП «Автоколонна городского округа Камышина» (доверенность от 10.01.2014 №4) Петрова Д.В.;

- ИП Золотухина В.А.;

- ИП Галицина Н.Г.;

- ИП Ларина Е.С.;

- ИП Смерека Е.Н.

УСТАНОВИЛА:

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области

Приказом №118 от 10.04.2013 возбуждено дело № 13-01-15-03/149 в целях проверки на соответствие требованиям антимонопольного законодательства Решения Камышинской городской Думы Волгоградской области от 18.12.2012 № 58 «О правилах организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа - город Камышин».

В целях полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела и необходимостью исследования обстоятельств дела отдельно по действиям Камышинской городской думы (принятие нормативного акта) и по действиям Администрации городского округа-город Камышин (принятие Реестров маршрутов регулярного сообщения), Комиссией принято решение о выделении дела в отношении Администрации городского округа – город Камышин в отдельное производство.

На основании приказа УФАС по Волгоградской области от 30.05.2013 №191 возбуждено дело №13-01-15-03/231 по признакам нарушения Администрацией городского округа – города Камышина Волгоградской области п. 2 ч.1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в действиях необоснованно препятствующих осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, путем принятия Постановления от 27.03.2013 г. № 612-п «Об утверждении реестра маршрутов регулярного сообщения на территории городского округа – город Камышин», которым утвержден реестр маршрутов регулярного сообщения на территории городского округа – город Камышин без указания действующих маршрутов.

Постановлением Администрации городского округа – города Камышина Волгоградской области от 27.03.2013 № 612-п «Об утверждении реестра маршрутов регулярного сообщения на территории городского округа – город Камышин» (далее по тексту Постановление от 27.03.2013 № 612-п), утверждены «Реестр маршрутов регулярного сообщения пассажирского автотранспорта с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах» (приложение 1 к постановлению), «Реестр маршрутов регулярного сообщения пассажирского автотранспорта в режиме маршрутного такси с остановками по требованию пассажиров» (приложение 2 к постановлению), данные в которые, в том числе количество автобусов на маршруте, внесены на основании научно-исследовательской работы «Обследование пассажиропотоков в городском округе – город Камышин в целях выявления актуальных проблем предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере пассажирских перевозок, и определение оптимального количества пассажирского транспорта общего пользования в часы пик», научно исследовательской работы «Анализ маршрутов регулярного сообщения пассажирского транспорта общего пользования, разработка мероприятий по улучшению транспортного обслуживания населения в часы пик в городском округе - город Камышин», что подтверждается письмом Администрации городского округа-город Камышин от 01.11.2013 № 08/01-10/736, объяснениями представленными Администрацией городского округа-город Камышин.

Индивидуальные предприниматели полагают, что поскольку в дальнейшем Администрация городского округа-город Камышин планирует проведение конкурсов на осуществление перевозок пассажиров на всех маршрутах, а количество транспортных средств на маршруте, указанное в утвержденном

Администрацией городского округа-город Камышин реестре не соответствуют реальному количеству транспорта, осуществляющего перевозки, то после проведения конкурса количество предпринимателей будет сокращено.

Администрацией городского округа-город Камышин представлены объяснения по делу от 14.08.2013 б/н, от 17.09.2013 б/н в которых указано, что Администрация считает, что своими действиями не нарушает антимонопольное законодательство, до утверждения реестров Постановлением от 27.03.2013 г. № 612-п у Администрации информации о количестве транспорта, обслуживающего маршруты не имелось, сведения в Реестры были внесены на основании изучения пассажиропотока.

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

Согласно пункту 7 ст.14 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ведении поселений находятся вопросы местного значения, к которым отнесена организация транспортного обслуживания населения. В соответствии с подпунктом 7 пункта 1 ст. 16 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 городского округа относится к вопросам местного значения городского округа.

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно (часть 3 статьи 17 Закона №131-ФЗ).

Уставом городского округа - город Камышин Волгоградской области (принят решением Камышинской городской Думы Волгоградской обл. от 28.06.2005 № 56) к вопросам местного значения отнесены:

создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа (п.п.7 п.1 ст. 5 Устава);

дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (п.п.5 п.1 ст.5 Устава).

В пункте 3 ст. 10 Правил организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа - город Камышин, утвержденных Решением Камышинской городской Думы Волгоградской области от 18.12.2012 № 58 закреплено, что данные о маршрутах регулярного сообщения вносятся в реестр маршрутов регулярного сообщения. Реестр маршрутов регулярного сообщения утверждается правовым актом администрации городского округа - город

Камышин.

Таким образом, Администрация городского округа - город Камышин, утвердив Постановлением Администрации городского округа - город Камышин от 27.03.2013 г. № 612-п реестры маршрутов регулярного сообщения действовала в рамках своих полномочий.

Пункт 2 Правил организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа - город Камышин содержал нормы о том, что маршруты регулярного сообщения могут иметь следующие режимы движения:

1) обычные маршруты - со всеми остановками;

2) маршруты в режиме маршрутного такси - с остановками по требованию пассажиров.

Решением от 19.07.2013 по делу № 13-01-15-03/149 признан факт нарушения Камышинской городской думой Волгоградской области пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в принятии Правил организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа - город Камышин, утвержденных Решением Камышинской городской Думы Волгоградской области от 18.12.2012 № 58 нормы которого, а именно: абз. 7 п.1 ст.1, п.7 ст.9, п.п. 2 п.2 ст.10, п.3 ст. 11, ст.14, п.2 ст.15, ст.13 противоречат п.2 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Камышинской городской думе Волгоградской области для исполнения выдано предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Федеральный закон от 18.11.2007 №259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее по тексту – Устав автомобильного транспорта) регулирует отношения, возникающие при оказании услуг автомобильным транспортом.

Согласно п. 1 ст. 19 Устава автомобильного транспорта регулярные перевозки пассажиров и багажа осуществляются на основании публичного договора перевозки пассажира по маршруту регулярных перевозок. Пунктом 2 указанной статьи предусмотрено, что регулярные перевозки пассажиров и багажа относятся к перевозкам транспортом общего пользования.

Пунктами 3, 4 статьи 19 Устава автомобильного транспорта установлено, что регулярные перевозки пассажиров и багажа подразделяются на перевозки с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах по маршруту регулярных перевозок; перевозки с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок.

Пункт 4 ст.19 Устава автомобильного транспорта указывает, что перевозки с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах по маршруту регулярных перевозок осуществляются в соответствии с расписаниями, установленными для каждого остановочного пункта. Остановки транспортных средств для посадки и высадки пассажиров обязательны в каждом остановочном

пункте по маршруту регулярных перевозок, за исключением случаев, если согласно расписанию посадка и высадка пассажиров в остановочном пункте осуществляются по требованию пассажиров. Пункт 5 данной статьи закрепляет, что перевозки с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок осуществляются в соответствии с расписаниями, установленными для следования из начального и конечного остановочных пунктов по маршруту регулярных перевозок. Остановки транспортных средств для посадки и высадки пассажиров осуществляются в начальном и конечном остановочных пунктах по маршруту регулярных перевозок, а также по требованию пассажиров.

Таким образом, федеральным нормативным актом в сфере перевозок пассажиров уже установлен порядок осуществления перевозки с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок и введение Камышинской городской Думой Волгоградской области вида перевозок транспортом общего пользования в режиме *маршрутного такси* не обоснованно и вводит дополнительное регулирование, не предусмотренное федеральным законодательством. Поскольку вид перевозок в режиме *маршрутного такси* установлен только Правилами организации транспортного обслуживания, данный вид перевозок оказывается вне федерального регулирования, в результате чего *перевозки с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте* Правилами выводятся из под регулирования федеральным законодательства путем подмены данного вида перевозок перевозкой в режиме *маршрутного такси*.

Законодательством РФ органам местного самоуправления не дано право устанавливать виды перевозок пассажиров, а только осуществлять организацию транспортного обслуживания населения в границах городского округа относится к вопросам местного значения городского округа. Полномочия органа местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения есть публичные обязанности перед населением с целью обеспечения его потребностей в услугах по перевозке автомобильным транспортом.

Исполнение органом местного самоуправления публичных обязанностей перед населением, не предусматривает правового закрепления иных предметов регулирования, в том числе предпринимательской деятельности перевозчиков и отношений конкуренции между ними, а распространяет властные полномочия лишь в части, необходимой для исполнения этих обязанностей. Таким образом, Камышинская городская дума, превысила свои полномочия в сфере перевозок пассажиров, путем введения нового вида перевозок, что в результате может привести к ограничению конкуренции и ущемлению прав хозяйствующих субъектов.

Решением Камышинской городской Думы от 31.10.2013 №4 внесены изменения в Правила организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа - город Камышин, утвержденные Решением Камышинской городской Думы Волгоградской области от 18.12.2012 № 58, в том числе в п.2 ст.10, из текста исключено понятие «маршрутное такси».

Таким образом, Реестр маршрутов регулярного сообщения пассажирского

автотранспорта в режиме маршрутного такси с остановками по требованию пассажиров (приложение 2 к Постановлениею Администрации городского округа - город Камышин от 27.03.2013 г. № 612-п) противоречит требованиям законодательства, и в том числе новой редакции Решения Камышинской городской Думы Волгоградской области от 18.12.2012 № 58, с изменениями внесенными Решением Камышинской городской Думы от 31.10.2013 №4.

Постановлением Администрации городского округа – города Камышина Волгоградской области от 27.03.2013 № 612-п «Об утверждении реестра маршрутов регулярного сообщения на территории городского округа – город Камышин» утверждены «Реестр маршрутов регулярного сообщения пассажирского автотранспорта с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах» (приложение 1 к постановлению), «Реестр маршрутов регулярного сообщения пассажирского автотранспорта с в режиме маршрутного такси с остановками по требованию пассажиров» (приложение 2 к постановлению), данные в которые, в том числе количество автобусов на маршруте, внесены на основании научно-исследовательской работы «Обследование пассажиропотоков в городском округе – город Камышин в целях выявления актуальных проблем предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере пассажирских перевозок, и определение оптимального количества пассажирского транспорта общего пользования в часы пик», научно исследовательской работы «Анализ маршрутов регулярного сообщения пассажирского транспорта общего пользования, разработка мероприятий по улучшению транспортного обслуживания населения в часы пик в городском округе - город Камышин», что подтверждается письмом Администрации городского округа-город Камышин от 01.11.2013 № 08/01-10/736, объяснениями представленными Администрацией городского округа-город Камышин.

В ходе рассмотрения дела Администрацией городского округа – города Камышина Волгоградской области заявлено об отсутствии у Администрации достоверной информации о количестве перевозчиков, осуществляющих перевозки пассажиров по маршрутам регулярного сообщения на территории городского округа – город Камышин (пояснение б/н от 17.09.2013).

При этом, на запрос УФАС по Волгоградской области Министерством топлива, энергетики и тарифного регулирования Волгоградской области представлен реестр автобусных маршрутов регулярного сообщения, проходящих в границах городского округа – г.Камышин по состоянию на 15.10.2012, который направлялся Администрацией городского округа – город Камышин Волгоградской области (исх. № 01-09/995 от 15.10.2012), для установления тарифов на перевозки.

В рамках рассмотрения дела отделом экономического анализа УФАС по Волгоградской области проведено «Определение состояния конкуренции на рынке услуг по перевозке пассажиров автотранспортом на внутригородских маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа – город Камышин» (докладная записка от 13.01.2014 №02 приобщена к материалам дела) ввиду необходимости проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке услуг по перевозке пассажиров автотранспортом на внутригородских маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа – город Камышин в части установления продуктовых и географических границ, а также примерного состава участников товарного рынка, для всестороннего и

объективного рассмотрения дела №13-01-15-03/231.

В рамках анализа установлено, что географические границы товарного рынка определены как городской округ – город Камышин. Продавцами на исследуемом рынке являются хозяйствующие субъекты, осуществляющие регулярные автомобильные перевозки пассажиров автомобильным транспортом по внутригородским маршрутам, имеющие лицензию на этот вид деятельности. Согласно сведениям, полученным из реестра лицензий о хозяйствующих субъектах, зарегистрированных на территории г. Камышин, владельцах лицензий на право осуществления деятельности по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, действующих в 2012-2013 годах, направленным УГАДН по Волгоградской области, общее число лицензиатов составляет 285, потребителями являются пассажиры - физические лица. Так же установлено, что перевозки по подвидам: с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах по маршруту регулярных перевозок (автобусы категории «М3»(1)) и перевозки с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных (микроавтобусы категории «М2»(2)) как отдельный вид перевозок не рассматриваются и являются аналогами. Так часть маршрутов между автоколонной №1733, ИП и иными юридическими лицами пересекаются между собой либо полностью совпадают и являются параллельными (полностью или частично) и взаимозаменяемыми с точки зрения потребителя услуг по перевозке пассажиров автотранспортом на внутригородских маршрутах регулярного сообщения в границах городского округа – город Камышин.

Администрацией городского округа – город Камышин в пояснениях по б/н от 17.09.2013 указано, что сведения в реестр, в том числе количество автобусов на маршруте, внесены на основании научно-исследовательской работы «Обследование пассажиропотоков в городском округе – город Камышин в целях выявления актуальных проблем предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере пассажирских перевозок, и определение оптимального количества пассажирского транспорта общего пользования в часы пик». При этом, Администрация городского округа – город Камышин поясняет, что не располагает достоверными сведениями о количестве перевозчиков осуществляющих перевозки пассажиров по маршрутам регулярного сообщения на территории городского округа город Камышин.

Приказ Минтранса РФ от 14.08.2003 № 178 «Об утверждении Порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 04.09.2003 N 5044) в п. 16 закрепляет, что Управление автомобильного и электрического пассажирского транспорта Министерства транспорта Российской Федерации на основании утвержденных паспортов маршрутов формирует общий реестр регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации.

Закон Волгоградской области от 13.11.2012 № 147-ОД «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении на территории Волгоградской области» в ст. 1 устанавливает, что реестр автобусных маршрутов - перечень автобусных маршрутов, пролегающих в границах Волгоградской области, формируемый организатором транспортного обслуживания и

содержащий сведения о номере, наименовании начального и конечного остановочного пункта автобусного маршрута, его протяженности, наименовании перевозчика. Пункт 3 ст.7 закрепляет, что сведения об открытии, изменении или закрытии автобусного маршрута, изменении расписания движения по действующим маршрутам в течение пяти дней со дня принятия соответствующего решения вносятся организатором транспортного обслуживания в реестр автобусных маршрутов.

Решение Камышинской городской Думы Волгоградской области от 18.12.2012 № 58 «О правилах организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа - город Камышин» в ст. 1 устанавливает, что реестр маршрутов регулярного сообщения - установленный правовым актом администрации городского округа - город Камышин перечень маршрутов регулярного сообщения соответствующего вида перевозок. Подпункт 1 п.1 ст. 5 Правил закрепляет, что организатор пассажирских перевозок осуществляет ведение реестра маршрутов регулярного сообщения. Пункт 3 ст.10 Правил закрепляет, что установление или изменение наименования и номера маршрута, режима работы маршрута и вида перевозок осуществляются на основании соответствующего реестра маршрутов регулярного сообщения. Данные о маршрутах регулярного сообщения вносятся в реестр маршрутов регулярного сообщения. Реестр маршрутов регулярного сообщения утверждается правовым актом администрации городского округа - город Камышин.

Таким образом, исходя из содержания вышеуказанных норм транспортного законодательства, исходя из аналогии норм права, формирование реестра автобусных маршрутов должно производиться на основе реально действующих на соответствующей территории автобусных маршрутов, а не планируемых органом власти к организации маршрутов.

В ходе рассмотрения дела установлено, что данные в графе № 4 реестров, утвержденных Постановлением Администрации городского округа – города Камышина Волгоградской области от 27.03.2013 № 612-п (количество и характеристика подвижного состава на маршруте) не соответствуют реально действующим на территории городского округа - город Камышин маршрутам, и в том числе сводным расписаниям, утвержденным Администрацией городского округа – города Камышина и направленным в Министерство топлива, энергетики и тарифного регулирования Волгоградской области (исх. № 01-09/995 от 15.10.2012), что не отрицается Администрацией городского округа – города Камышина.

Ранее действовавшая редакция Правил организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа - город Камышин, утвержденных Решением Камышинской городской Думы Волгоградской обл. от 18.12.2012 № 58 в п. 1 части 2 статьи 13 устанавливала, основание проведения конкурса, в том числе утверждение нового реестра маршрутов регулярного сообщения. Утвержденные Постановлением Администрации городского округа – города Камышина Волгоградской области от 27.03.2013 № 612-п реестры являлись новыми и таким образом на основании их принятия организатор пассажирских перевозок (Комитет жилищно-коммунального хозяйства и капитального строительства администрации городского округа – город Камышин) имел право для проведения конкурса по всем действующим в г. Камышине маршрутам регулярного сообщения. При этом, нахождение в реестре сведений не

являющихся достоверными и не отражающими существующее количество транспортных средств, осуществляющих перевозки пассажиров по маршрутам в г. Камышине создавало угрозу наступления негативных последствий для конкуренции на рынке услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом в городе Камышине посредством сокращения числа хозяйствующих субъектов на рынке и ограничения их права на свободную продажу товара (оказание услуг), что противоречит целям антимонопольного законодательства и запрещено п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Решением Камышинской городской Думы от 31.10.2013 №4 внесены изменения в Правила организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа - город Камышин, утвержденные Решением Камышинской городской Думы Волгоградской области от 18.12.2012 № 58, Постановление Администрации городского округа – города Камышина Волгоградской области от 27.03.2013 № 612-п не соответствует новым нормам указанного Решения Камышинской городской Думы от 31.10.2013 №4.

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 Администрации городского округа – города Камышина пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в действиях необоснованно препятствующих осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, путем принятия Постановления от 27.03.2013 г. № 612-п «Об утверждении реестра маршрутов регулярного сообщения на территории городского округа – город Камышин», которым утвержден реестры маршрутов регулярного сообщения на территории городского округа – город Камышин с указанием сведений, не являющихся достоверными и не отражающими существующее количество транспортных средств, осуществляющих перевозки пассажиров по маршрутам регулярного сообщения в г. Камышине.

2. Выдать Администрации городского округа – города Камышина для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно отменить, либо внести изменения в Постановление от 27.03.2013 г. № 612-п «Об утверждении реестра маршрутов регулярного сообщения на территории городского округа – город Камышин» в части приведения в соответствие с Решением Камышинской городской Думы Волгоградской области от 18.12.2012 № 58 «О правилах организации транспортного обслуживания населения на территории городского округа - город Камышин» и закрепления достоверной информации о действующих на территории города Камышина автобусных маршрутах регулярного сообщения.

Срок исполнения предписания 2 месяца с момента получения.

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

(1) M3 - транспортное средство, которое используется для перевозки пассажиров, имеет помимо места водителя более 8 мест для сидения и максимальная масса которого превышает 5 тонн;

(2) M2 - транспортное средство, которое используется для перевозки пассажиров, имеет помимо места водителя более 8 мест для сидения и максимальная масса которого не превышает 5 тонн;