



**Национальная Ассоциация Грузового Автомобильного Транспорта
«ГРУЗАВТОТРАНС»**

194156 Санкт-Петербург, пр. Энгельса, д. 37, оф. 312
Тел. +7-905-230-05-50

www.sro-auto.ru, e-mail: gruzavtotrans@sro-auto.ru

Исх. № 079 от 23 июля 2020г.

В Прокуратуру города Москвы

109992, г. Москва, ГСП-2, пл. Крестьянская Застава, дом
1

**В Управление Федеральной антимонопольной
службы по г. Москве**

107078, г. Москва, Мясницкий проезд, д. 4, стр. 1

для сведения: **В Высший исполнительный орган государственной
власти города Москвы - Правительство Москвы**
125032, г. Москва, ул. Тверская, д. 13

**В Государственное казенное учреждение города
Москвы – Центр организации дорожного движения
Правительства Москвы**

111033, г. Москва, ул. Золоторожский вал, д. 4, стр. 2

заявитель: **Национальная Ассоциация Грузового
Автомобильного Транспорта
«ГРУЗАВТОТРАНС»**

194156, г. Санкт-Петербург, пр. Энгельса, д.37 литер Б,
офис 30-Н

ОГРН 1137800003076, ИНН 7841291311

e-mail: gruzavtotrans@sro-auto.ru

ЗАЯВЛЕНИЕ

**о нарушении антимонопольного законодательства (нарушение запрета на ограничивающий
конкуренцию акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации)**

Правительством Москвы 22.08.2011 принято Постановление № 379-ПП «Об ограничении движения грузового автотранспорта в городе Москве и признании утратившими силу отдельных правовых актов Правительства Москвы» (далее – Постановление № 379-ПП).

Данное постановление и приложения к нему регулируют вопросы запрета и ограничения движения грузового автотранспорта в городе Москве, а также процедуру получения пропуска, предоставляющего право на такое движение.

Постановлением № 379-ПП утверждены, среди прочих, следующие приложения к нему:

- Административный регламент предоставления государственной услуги города Москвы «Внесение в Реестр действующих пропусков, предоставляющих право на въезд и передвижение грузового автотранспорта в зонах ограничения его движения в городе Москве, сведений об оформленных и аннулированных пропусках сроком действия не более одного года, об оформленных пропусках сроком действия не более одного года с измененными маршрутами



Национальная Ассоциация Грузового Автомобильного Транспорта
«ГРУЗАВТОТРАНС»

194156 Санкт-Петербург, пр. Энгельса, д. 37, оф. 312
Тел. +7-905-230-05-50

www.sro-auto.ru, e-mail: gruzavtotrans@sro-auto.ru

движения и (или) с большей зоной действия с аннулированием ранее оформленных пропусков» (приложение 1) (далее – Административный регламент № 1);

- Административный регламент предоставления государственной услуги города Москвы «Внесение в Реестр действующих пропусков, предоставляющих право на въезд и передвижение грузового автотранспорта в зонах ограничения его движения в городе Москве, сведений об оформленных и аннулированных пропусках сроком действия не более одного года» (приложение 2) (далее – Административный регламент № 2).

Ряд нормативных положений (далее обобщенно – оспариваемые положения), содержащихся в Постановлении № 379-ПП и в Административных регламентах № 1 и № 2 прямо нарушают законодательство о защите конкуренции, поскольку содержат нормативные положения, которые явно ограничивают конкуренцию, при том, что федеральное законодательство не предусматривает в данном случае оснований для ограничения конкуренции.

Ограничивающими конкуренцию являются следующие нормативные положения Постановления № 379-ПП:

- пункт 4.5.3, согласно которому ограничения движения не распространяются на грузовой автотранспорт, «закрепленный на праве собственности либо используемый по договору лизинга подведомственной организацией (государственным, муниципальным учреждением либо унитарным предприятием) федерального органа государственной власти, органа государственной власти города Москвы, органа государственной власти Московской области, органа местного самоуправления города Москвы или органа местного самоуправления Московской области»;

- пункт 7 (1), согласно которому «сведения о грузовых автотранспортных средствах, указанных в пункте 4.5 настоящего постановления, вносятся в Реестр сроком на пять лет»;

- пункт 8.1.2, согласно которому основанием для аннулирования пропуска является получение сведений о «лишении права управления транспортным средством водителя, указанного в запросе заявителя - индивидуального предпринимателя или заявителя - юридического лица, которые обращались за предоставлением государственных услуг, предусмотренных приложением 1 и приложением 2 к настоящему постановлению, на основании вступившего в законную силу в течение срока действия пропуска постановления по делу об административном правонарушении, предусмотренном частями 1, 2 статьи 12.8, частями 4, 5 и 7 статьи 12.9, частью 3 статьи 12.12, частями 4 и 5 статьи 12.15, частью 2 статьи 12.17, частями 3, 5, 6 статьи 12.21.1, частью 1 статьи 12.21.2, статьей 12.24, частью 1 статьи 12.26 и частями 2 и 3 статьи 12.27 КоАП РФ»;

- пункт 8.1.3, согласно которому основанием для аннулирования пропуска является получение сведений о «вступивших в законную силу в течение срока действия пропуска двух и более постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частями 4-7 статьи 12.9, частью 2 статьи 12.11, статьей 12.12, частями 2-5 статьи 12.15, частями 3-7 статьи 12.16, статьями 12.17, 12.18, 12.19, 12.21, частями 1-7, 10 и 11 статьи 12.21.1, статьями 12.21.2, 12.24, частью 2 статьи 12.25, частями 2, 3 статьи 12.27, частями 1 и 2 статьи 12.31, статьей 12.33, частью 1 статьи 19.4 (при осуществлении надзора в сфере транспорта), статьей 19.4.1 (при осуществлении надзора в сфере транспорта) КоАП РФ (за исключением случаев, указанных в пунктах 8.1.1 или 8.1.2 настоящего постановления), статьями 8.14, 8.25 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» и совершенных при эксплуатации грузового автотранспортного средства, внесенного в Реестр»;



Национальная Ассоциация Грузового Автомобильного Транспорта
«ГРУЗАВТОТРАНС»

194156 Санкт-Петербург, пр. Энгельса, д. 37, оф. 312
Тел. +7-905-230-05-50

www.sro-auto.ru, e-mail: gruzavtotrans@sro-auto.ru

- пункт 8.1.5, согласно которому основанием для аннулирования пропуска является получение сведений о «наличии у владельца либо водителя грузового автотранспортного средства, внесенного в Реестр, не погашенной в течение установленного статьей 32.2 КоАП РФ срока задолженности по оплате штрафа, наложенного за совершение административного правонарушения при эксплуатации грузового автотранспортного средства, внесенного в Реестр, в соответствии со вступившим в законную силу постановлением по делу об административном правонарушении, предусмотренном частями 1, 2 статьи 12.8, частями 4-7 статьи 12.9, частью 2 статьи 12.11, статьей 12.12, частями 2-5 статьи 12.15, частями 3-7 статьи 12.16, статьями 12.17, 12.18, 12.19, 12.21, частями 1-7, 10 и 11 статьи 12.21.1, статьями 12.21.2, 12.24, частью 2 статьи 12.25, частями 2, 3 статьи 12.27, частями 1 и 2 статьи 12.31, статьей 12.33, частью 1 статьи 19.4 (при осуществлении надзора в сфере транспорта), статьей 19.4.1 (при осуществлении надзора в сфере транспорта) КоАП РФ (за исключением случаев, указанных в пунктах 8.1.1 или 8.1.2 настоящего постановления), статьями 8.14, 8.25 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», выявленной в течение срока действия пропуска»;

- пункт 8.3, согласно которому основанием для аннулирования пропуска является «выявление Департаментом фактов отклонения грузового автотранспортного средства, внесенного в Реестр, от маршрутов движения, несоблюдения периодичности или объема перевозок, заявленных в запросе на предоставление государственных услуг, предусмотренных приложениями 1, 2 к настоящему постановлению».

Ограничивающими конкуренцию являются следующие нормативные положения Административного регламента № 1:

- пункт 2.5.2.1, согласно которому условием предоставления государственной услуги является запрашиваемая с использованием межведомственного информационного взаимодействия «информация о наличии у владельца либо водителя грузового автотранспортного средства, внесенного в Реестр действующих пропусков, предоставляющих право на въезд и передвижение грузового автотранспортного средства в зонах ограничения его движения в городе Москве (далее - Реестр), не погашенной в течение установленного статьей 32.2 КоАП РФ срока задолженности по оплате штрафа, наложенного за совершение административного правонарушения при эксплуатации грузового автотранспортного средства, внесенного в Реестр, в соответствии со вступившим в законную силу постановлением по делу об административном правонарушении, предусмотренном частями 1, 2 статьи 12.8, частями 4-7 статьи 12.9, частью 2 статьи 12.11, статьей 12.12, частями 2-5 статьи 12.15, частями 3-7 статьи 12.16, статьями 12.17, 12.18, 12.19, 12.21, частями 1-7, 10 и 11 статьи 12.21.1, статьями 12.21.2, 12.24, частью 2 статьи 12.25, частями 2, 3 статьи 12.27, частями 1 и 2 статьи 12.31, статьей 12.33, частью 1 статьи 19.4 (при осуществлении надзора в сфере транспорта), статьей 19.4.1 (при осуществлении надзора в сфере транспорта) КоАП РФ (за исключением случаев, указанных в пунктах 8.1.1 или 8.1.2 настоящего постановления), статьями 8.14, 8.25 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»;

- пункт 2.10.1.5, согласно которому основанием (причиной) для отказа в предоставлении государственной услуги, среди прочего, является «наличие у владельца либо водителя грузового автотранспортного средства, указанного в запросе, не погашенной в течение установленного статьей 32.2 КоАП РФ срока задолженности по оплате штрафа, наложенного в соответствии со вступившим в законную силу постановлением по делу об административном



Национальная Ассоциация Грузового Автомобильного Транспорта
«ГРУЗАВТОТРАНС»

194156 Санкт-Петербург, пр. Энгельса, д. 37, оф. 312
Тел. +7-905-230-05-50

www.sro-auto.ru, e-mail: gruzavtotrans@sro-auto.ru

правонарушении, предусмотренном частями 1, 2 статьи 12.8, частями 4-7 статьи 12.9, частью 2 статьи 12.11, статьей 12.12, частями 2-5 статьи 12.15, частями 3-7 статьи 12.16, статьями 12.17, 12.18, 12.19, 12.21, частями 1-7, 10 и 11 статьи 12.21.1, статьями 12.21.2, 12.24, частью 2 статьи 12.25, частями 2, 3 статьи 12.27, частями 1 и 2 статьи 12.31, статьей 12.33, частью 1 статьи 19.4 (при осуществлении надзора в сфере транспорта), статьей 19.4.1 (при осуществлении надзора в сфере транспорта) КоАП РФ (за исключением случаев, указанных в пунктах 8.1.1 или 8.1.2 настоящего постановления), статьями 8.14, 8.25 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».

Нарушение антимонопольного законодательства приведенными нормами заключается в следующем:

Постановление № 379-ПП имеет прямые указания на цели и основания как принятия постановления вообще, так и на цели нормативных положений, содержащихся в нём и его приложениях; постановлением № 379-ПП определены следующие цели и основания правового регулирования:

- постановление принято «в соответствии со статьей 30 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», статьей 6 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», в целях улучшения экологической обстановки и увеличения пропускной способности автомобильных дорог города Москвы» (преамбула Постановления № 379-ПП);

- «право на въезд и передвижение грузового автотранспорта в зонах ограничения его движения в городе Москве предоставляется в целях обеспечения непрерывного технологического цикла предприятий и жизнедеятельности города, а также потребностей населения» (п. 5 Постановления № 379-ПП).

Указанные положения законодательства и цели не предусматривают оснований принятия актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции; иные федеральные законы таких оснований также не устанавливают.

Оспариваемые положения являются произвольными:

- во-первых, их принятие не вызвано строгой необходимостью;
- во-вторых, их отсутствие не влечет недостижимость установленных целей регулирования;
- в третьих, оспариваемые положения выходят за пределы целей регулирования и вступают в противоречие не только с целями регулирования, но и с требованиями федерального (антимонопольного и гражданского) законодательства.

В силу ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации «в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности».

Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ № 135), целями данного закона являются «обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков».

В развитие данных положений ч. 1 ст. 15 ФЗ № 135 устанавливает, что «Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении



Национальная Ассоциация Грузового Автомобильного Транспорта
«ГРУЗАВТОТРАНС»

194156 Санкт-Петербург, пр. Энгельса, д. 37, оф. 312
Тел. +7-905-230-05-50

www.sro-auto.ru, e-mail: gruzavtotrans@sro-auto.ru

государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку 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 (бездействия)».

Федеральным законодательством дискриминационные условия определяются как «условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами» (п. 7 ст. 4 ФЗ № 135).

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее - органы местного самоуправления), регулируются Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – ФЗ № 210).

Данный федеральный закон предусматривает, что государственная услуга – это «деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги» (п. 1 ст. 2 ФЗ № 210).

Действующее законодательство не позволяет обязывать заявителя к совершению действий, объективно не обусловленных функцией органа власти (ст. 7 ФЗ № 210).

Таким образом, государственная услуга является деятельностью органа власти по реализации функций этого органа в пределах его полномочий, осуществляемая по запросам заявителей. В своей деятельности органы власти не вправе подменять деятельность иных органов, выходить за пределы своей компетенции и предмета ведения.

В частности, оспариваемые положения:

- предоставляют преимущества отдельным видам коммерческих организаций (государственным, муниципальным учреждениям либо унитарным предприятиям) по отношению к остальным коммерческим организациям, а также преимущества именно тем из них, учредителями которых являются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти города Москвы, органы государственной власти Московской области, органы местного самоуправления города Москвы или Московской области. В результате, при заключении договора перевозки груза данные ГУП и МУП приобретают конкурентное преимущество (отсутствие временных ограничений на движение по городу) перед остальными перевозчиками;

- предоставляют преимущества для ГУП и МУП в части упрощения административной процедуры;



Национальная Ассоциация Грузового Автомобильного Транспорта
«ГРУЗАВТОТРАНС»

194156 Санкт-Петербург, пр. Энгельса, д. 37, оф. 312
Тел. +7-905-230-05-50

www.sro-auto.ru, e-mail: gruzavtotrans@sro-auto.ru

- право (возможность) на осуществление перевозки хозяйствующим субъектом ставят в прямую зависимость от тех действий физического лица – водителя, которые являются административными правонарушениями согласно КоАП РФ, но которые не находятся и объективно не могут находиться под контролем хозяйствующего субъекта.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ); защита законных экономических интересов физических и юридических лиц является одной из задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 2 КоАП РФ). Пункт 8.1.2 нарушает принцип личной ответственности, а также фактически устанавливает не предусмотренный федеральными законами случай ограничения конкуренции, поскольку в данном случае действия одного хозяйствующего субъекта на рынке ограничиваются не действиями другого хозяйствующего субъекта, а нормативным правовым актом по основаниям, которые не предусмотрены федеральным законодательством.

Данный пункт фактически подразумевает запрет на допуск к управлению транспортным средством иного водителя при том, что п. 8.1.4 Постановления № 379-ПП в качестве одного из оснований для аннулирования пропуска называет не допуск к управлению транспортным средством иного водителя вообще, а допуск водителя, *«не имеющего в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о безопасности дорожного движения, российского национального водительского удостоверения или временного разрешения на право управления транспортными средствами»*.

- устанавливают «квази-административную ответственность» за совершение некоторых административных правонарушений в виде ограничения права (возможности) на осуществление перевозки хозяйствующим субъектом, что не предусмотрено федеральным законодательством;

- устанавливают «квази-административную ответственность» в виде ограничения права (возможности) на осуществление перевозки хозяйствующим субъектом за не уплату в установленный срок административного штрафа.

При этом правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц (в т.ч. постановлений о привлечении к административной ответственности) является задачей исполнительного производства (ст. 2 Федерального закона «Об исполнительном производстве»), а организация и осуществление принудительного исполнения данных актов является одной из задач органов принудительного исполнения Российской Федерации (ст. 6.5 Федерального закона «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации»).

Согласно ч. 1 ст. 68 Федерального закона «Об исполнительном производстве» *«мерами принудительного исполнения являются действия, указанные в исполнительном документе, или действия, совершаемые судебным приставом-исполнителем в целях получения с должника имущества, в том числе денежных средств, подлежащего взысканию по исполнительному документу»*.

В данном случае фактически осуществлено вмешательство и отчасти подмена задачи органов принудительного исполнения, поскольку не только вводится мера принудительного исполнения, не предусмотренная федеральным законодательством, но и противозаконно наделяется правом её применения не судебный пристав-исполнитель, а совершенно иное лицо.

Результатом этого является ограничение конкуренции, чем грубо нарушается ч. 2 ст. 15 ФЗ № 135, которая устанавливает прямой запрет на *«наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления полномочиями,*



**Национальная Ассоциация Грузового Автомобильного Транспорта
«ГРУЗАВТОТРАНС»**

194156 Санкт-Петербург, пр. Энгельса, д. 37, оф. 312

Тел. +7-905-230-05-50

www.sro-auto.ru, e-mail: gruzavtotrans@sro-auto.ru

осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, установленных федеральными законами».

Дополнительно к этому аннулирование пропуска хозяйствующего субъекта связано с административным штрафом, наложенным на водителя, что является также незаконным;

- несоблюдение периодичности или объема перевозок, заявленных в запросе на предоставление государственных услуг, признают основанием для аннулирования пропуска, что фактически может вынуждать хозяйствующего субъекта совершать экономически не обоснованное и искусственное поддержание «требуемой» периодичности или объема, а также ухудшает экологическую обстановку.

Данные обстоятельства подтверждают, что оспариваемыми положениями нарушается антимонопольное законодательство.

В силу ст. 71 Конституции Российской Федерации, в ведении Российской Федерации находятся: установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки (п. «ж»), судоустройство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности (п. «о»).

В данном случае оспариваемыми положениями нормативного правового акта органа государственной власти субъекта РФ фактически введено ограничение правоспособности юридического лица (предмет гражданского и антимонопольного законодательства) при том, что федеральным законодательством не предусмотрена возможность принятия таких оснований недопущения, ограничения или устранения конкуренции.

Положения Федерального закона «О некоммерческих организациях», а также ст. 208 КАС РФ, с учетом разъяснений, содержащихся в п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50, не предусматривают права Ассоциации «ГРУЗАВТОТРАНС» на предъявление административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим. Вместе с тем, данными полномочиями наделены органы прокуратуры и федеральной антимонопольной службы.

На основании изложенного, Ассоциация «ГРУЗАВТОТРАНС»

ПРОСИТ:

принять в рамках компетенции меры к устранению нарушений антимонопольного законодательства указанными выше положениями постановления Правительства Москвы от 22.08.2011 № 379-ПП «Об ограничении движения грузового автотранспорта в городе Москве и признании утратившими силу отдельных правовых актов Правительства Москвы».

**Президент Ассоциации
«ГРУЗАВТОТРАНС»**



[Handwritten signature]
/Матягин В.В.