



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
ХМЕЛЬНИЦЬКЕ ОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВІДДІЛЕННЯ

РЕКОМЕНДАЦІЇ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

17 січня 2020 року

м. Хмельницький

№ 72/01 – рк/к

*Про припинення дій,
що містять ознаки порушення
законодавства про захист
економічної конкуренції*

Адміністративна колегія Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (надалі – адміністративна колегія Відділення), розглянувши матеріали дослідження товарного ринку пасажирських перевезень на території Хмельницької області на виконання доручення Голови Антимонопольного комітету України від 11.03.2019 року №13-01/223,

ВСТАНОВИЛА:

Хмельницьким обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України (далі – Відділення) під час здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції на ринку міських пасажирських перевезень на виконання доручення Голови Антимонопольного комітету України від 11.03.2019 року №13-01/223 було встановлено наступне.

Організатором перевезень пасажирів на міських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі м. Хмельницький є виконавчий комітет Хмельницької міської ради (вул. Гагаріна, 3, м. Хмельницький, 29000, ідентифікаційний код юридичної особи - 04060772) (надалі – ВК Хмельницької МР, Організатор).

Відповідно до статті 5 Закону України «Про автомобільний транспорт» основним завданням державного регулювання та контролю у сфері автомобільного транспорту є створення умов безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів та вантажів, надання додаткових транспортних послуг.

Державне регулювання та контроль у сфері автомобільного транспорту спрямовані на:

- забезпечення балансу інтересів держави, органів місцевого самоврядування, користувачів транспортних послуг та підприємств, установ, організацій, інших юридичних та фізичних осіб - суб'єктів господарювання на автомобільному транспорті незалежно від форм власності;
- захист прав споживачів під час їх транспортного обслуговування;
- захист національного ринку транспортних послуг та суб'єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність у сфері автомобільного транспорту;
- створення рівних умов для роботи всіх суб'єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність у сфері автомобільного транспорту, обмеження монополізму та розвиток конкуренції.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про автомобільний транспорт» забезпечення організації пасажирських перевезень на міських автобусних маршрутах загального користування покладається на виконавчий орган сільської, селищної, міської ради відповідного населеного пункту.

Враховуючи викладене, у відповідних органів влади наявні повноваження та функції контролю за перевізниками, які здійснюють обслуговування пасажирів на маршрутах загального користування на відповідних територіях.

Відповідно до статей 43 і 44 Закону, визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування здійснюється виключно на конкурсних засадах і організація проведення конкурсу та визначення умов перевезень покладаються на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

У конкурсі на визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування можуть брати участь автомобільні перевізники, які мають ліцензію на той вид послуг, що виносять на конкурс, на законних підставах використовують у достатній кількості сертифіковані автобуси відповідного класу, відповідають вимогам, викладеним у статті 34 Закону України «Про автомобільний транспорт».

Згідно з статтею 34 Закону України «Про автомобільний транспорт» автомобільний перевізник повинен:

- виконувати вимоги цього Закону та інших законодавчих і нормативно-правових актів України у сфері перевезення пасажирів та/чи вантажів;
- утримувати транспортні засоби в належному технічному і санітарному стані та забезпечувати їх зберігання відповідно до вимог статті 21 цього Закону;
- забезпечувати контроль технічного і санітарного стану транспортних засобів перед виїздом на маршрут;
- забезпечувати проведення медичного контролю стану здоров'я водіїв;
- організувати проведення періодичного навчання водіїв методам надання домедичної допомоги потерпілим від дорожньо-транспортних пригод;
- забезпечувати умови праці та відпочинку водіїв згідно з вимогами законодавства;
- забезпечувати проведення стажування та інструктажу водіїв у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту;
- забезпечувати безпеку дорожнього руху;
- забезпечувати водіїв відповідною документацією на перевезення пасажирів.

Статтею 21 цього Закону передбачено, що власники (користувачі) автобусів, що використовуються для перевезення пасажирів на комерційній основі, повинні забезпечувати їх зберігання у спеціально пристосованих для цього приміщеннях, гаражах, на майданчиках, стоянках, забезпечених засобами охорони. Власникам (користувачам) транспортних засобів забороняється зберігання їх у житлових зонах поза спеціально відведеними для цього майданчиками.

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 року №1081 затверджено Порядок проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування який визначає процедуру підготовки та проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування і є обов'язковим для виконання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами (організаціями), залученими на договірних умовах для організації забезпечення проведення конкурсів, конкурсними комітетами та автомобільними перевізниками.

Постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 року №180 до Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 року №1081 (надалі - Порядок), було внесено ряд змін.

Згідно з частиною першою пункту 10 Порядку Організатор перевезень затверджує умови конкурсу, в тому числі обов'язкові, відповідно до статті 44 Закону України «Про автомобільний транспорт». Крім обов'язкових організатор може затверджувати додаткові умови конкурсу (наявність у перевізника GPS-системи, встановленої на транспортних засобах, які пропонуються для роботи на автобусному маршруті, тощо). Організатор

встановлює вимогу щодо забезпечення роботи на об'єкті конкурсу, який включає міські та приміські внутрішньообласні автобусні маршрути загального користування, транспортних засобів, пристосованих для перевезення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, в кількості до 35 відсотків загальної кількості автобусів до 31 грудня 2019 р. та до 50 відсотків - з 1 січня 2020 року.

Метою визначення автомобільного перевізника на конкурсних засадах окрім іншого є створення конкурентного середовища (Пункт 5 Порядку).

Отже, з метою створення конкурентного середовища встановлені організатором умови, що стосуються відповідного об'єкту конкурсу обов'язково мають бути обґрунтовані у спосіб не заборонений чинним законодавством.

Для підготовки та проведення конкурсу органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування утворюють конкурсний комітет, до складу якого входять представники відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, та територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України, відповідальних за безпеку дорожнього руху, а також громадських організацій у сфері автомобільного транспорту.

У конкурсі на визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування можуть брати участь автомобільні перевізники, які мають ліцензію на той вид послуг, що виносять на конкурс, на законних підставах використовують у достатній кількості сертифіковані автобуси відповідного класу, відповідають вимогам, викладеним у статті 34 Закону України «Про автомобільний транспорт».

Згідно із пунктом 28 Порядку організатор або робочий орган публікує в друкованих засобах масової інформації не пізніше ніж за 30 календарних днів до початку конкурсу оголошення про конкурс (крім друкованих оголошення може бути розміщено також в інших засобах масової інформації), яке повинне містити таку інформацію:

- 1) найменування організатора та робочого органу;
- 2) порядковий номер та основні характеристики кожного об'єкта конкурсу: на міжміському маршруті номер рейсу, початковий та кінцевий пункти маршруту, протяжність, час відправлення з кінцевих пунктів та прибуття до них, особливості періодичності виконання перевезень, рекомендовану кількість зірочок за параметрами комфортності; на міському та приміському маршруті - номер маршруту, найменування кінцевих зупинок, кількість оборотних рейсів або кількість автобусів для забезпечення перевезень, режим руху та інтервал, особливості періодичності виконання перевезень (сезонний, у певні дні тижня тощо);
- 3) умови конкурсу;
- 4) порядок одержання необхідної інформації про об'єкт конкурсу;
- 5) кінцевий строк прийняття документів для участі в конкурсі;
- 6) найменування організації, режим її роботи та адреса, за якою подаються документи для участі в конкурсі;
- 7) місце та дата одержання бланків документів для участі в конкурсі;
- 8) місце, дата та час початку проведення засідання конкурсного комітету;
- 9) розмір плати за участь у конкурсі;
- 10) телефон для довідок (електронна адреса або адреса веб-сайту) з питань проведення конкурсу.

Виконавчим комітетом Хмельницької міської ради, як організатором перевезень на відповідній території, прийнято рішення від 09.08.2018 року №632 «Про внесення змін до рішення виконавчого комітету від 06.09.2017 року №607 «Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування в м. Хмельницький, типової форми Договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування в м. Хмельницькому, встановлення Умов конкурсу з перевезення пасажирів на автобусних

маршрутах загального користування в м. Хмельницькому та втрату чинності рішень виконавчого комітету».

Додатком 2 до цього рішення затверджено умови конкурсу з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування де однією із основних засад організації пасажирських перевезень визначено наявність власної або орендованої виробничо-технічної бази, на якій забезпечується проведення медичного огляду водіїв, їх стажування та інструктажі, а також огляд технічного стану автобусів та їх зберігання, розміщену на відстані не більше, як 20 кілометрів від місця формування рейсу.

4 жовтня 2018 року та 31 жовтня 2019 року виконавчим комітетом Хмельницької міської ради були проведенні конкурси з перевезення пасажирів в звичайному режимі руху. Однією з основних умов цих конкурсів було визначено умову про те, що перевізник – претендент при подачі документів на участь конкурсах з перевезення пасажирів в звичайному режимі руху у м. Хмельницькому зобов'язаний мати власну або орендовану виробничо-технічну базу, на якій забезпечується проведення медичного огляду водіїв, їх стажування та інструктажі, а також огляд технічного стану автобусів та їх зберігання, розміщену на відстані не більше, як 20 кілометрів від місця формування рейсу.

Тобто, суб'єкти господарювання – перевізники у яких відсутня власна або орендована виробничо-технічна база, на якій забезпечується проведення медичного огляду водіїв, їх стажування та інструктажі, а також огляд технічного стану автобусів та їх зберігання розміщена на відстані більше як 20 кілометрів від місця формування рейсу відповідних об'єктів конкурсу, ознайомившись із умовами конкурсів з перевезення пасажирів в звичайному режимі руху у м. Хмельницькому, розуміли, що при поданні документів на участь у конкурсах їх пропозиції будуть відхилені, а тому подача документів є недоцільною.

Листом від 30.08.2019 №12-3544-02-14 ВК Хмельницької МР повідомив, що дане рішення обумовлено можливістю забезпечення перевізником – претендентом своєчасного виходу на лінію транспортних засобів, враховуючи час на проходження передрейсового технічного огляду транспортного засобу, медичного огляду водія, час на доставку транспортного засобу до місця формування рейсу, за умови початку роботи з 6.00 години та безпечного повернення на території виробничої бази.

Дані пояснення спростовуються наступним.

Згідно з пунктом 2 Порядку умови конкурсу це встановлені організатором (обов'язкові та додаткові) умови перевезень пасажирів, які повинні виконувати автомобільні перевізники, визначені на відповідному об'єкті конкурсу.

Відповідно до додатку 5 Порядку «наявність матеріально-технічної бази, на якій забезпечується проведення медичного огляду водіїв, їх стажування та інструктажі, а також огляд технічного стану автобусів та їх зберігання у разі розміщення такої бази на відстані не більше, як 20 кілометрів від місця формування рейсу» є лише одним із показників нарахування балів за системою оцінки пропозицій автомобільних перевізників-претендентів за який перевізникам-претендентам може бути додатково нараховано 15 балів. Бали нараховуються за інформацією Укртрансбезпеки відповідно до бази ліцензійного реєстру.

Наявність матеріально-технічної бази, на якій забезпечується проведення медичного огляду водіїв, їх стажування та інструктажі, а також огляд технічного стану автобусів та їх зберігання є обов'язковим для суб'єктів господарювання, які надають або мають намір надавати послуги з перевезення пасажирів на міських автобусних маршрутах на договірних умовах (статті 30 та 34 Закону України «Про автомобільний транспорт»).

При цьому, норма щодо обов'язкової прив'язки місця розташування матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання - перевізника до території обслуговування (місця формування рейсу) у чинних нормативно-правових актах, що регулюють діяльність у сфері транспорту відсутня взагалі.

Тобто, перевізники – претенденти, за умови відповідності ряду інших умов конкурсів з перевезення пасажирів в звичайному режимі руху у м. Хмельницький, мають

бути допущенні до участі цих конкурсах не залежно від місця розташування їх матеріально-технічної бази.

Таким чином, встановлена умова на участь у конкурсах з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування у м. Хмельницькому щодо наявності власної або орендованої виробничо-технічної бази, розміщеної на відстані не більше, як 20 кілометрів від місця формування рейсу може призвести до обмеження кількості потенційних учасників конкурсів так, як подані пропозиції перевізників (претендентів) виробничо-технічна база яких, розміщена на відстані більше, як 20 кілометрів від місця формування рейсу не відповідатимуть умовам конкурсів та комісією будуть відхилені.

Разом з тим, суб'єкти господарювання – перевізники (ТОВ «Штефанік-Арсенюк», ТОВ «Він-Авто-Експрес», ФОП Когут Л. В., ТОВ «Автотранс Поділля» та інші), які здійснюють свою діяльність на товарному ринку з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування у районах, що межують з містом Хмельницький, зокрема, Красилівському, Ярмолинецькому, Деражнянському тощо, але виробничо-технічна база яких знаходиться на відстані більше ніж 20 кілометрів від місця формування рейсу, є потенційними конкурентами учасників даних конкурсів проте не мають змоги прийняти участь у конкурсах з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування у м. Хмельницькому.

Слід також зазначити, що у вищевказаній умові конкурсу Організатор не вказує, як саме має вираховуватись відстань не більше 20 кілометрів від місця формування рейсу чи географічно чи по протяжності автомобільної дороги, що також може ставити суб'єктів господарювання – перевізників у нерівні умови.

Тому, в результаті таких дій ВК Хмельницької МР звужено кількість потенційних суб'єктів господарювання – перевізників, які спроможні прийняти участь у конкурсах, що може призвести до обмеження конкуренції під час проведення конкурсів з перевезення пасажирів на приміських автобусних маршрутах на м. Хмельницького.

Відповідно до пункту 2 статті 25 Господарського кодексу України органам державної влади і органам місцевого самоврядування, що регулюють відносини у сфері господарювання забороняється приймати акти, або вчиняти дії, що регулюють відносини у сфері господарювання та визначають привілейоване становище суб'єктів господарювання тієї чи іншої форми власності, або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції.

Частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, є прийняття будь-яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь-які інші дії чи бездіяльність органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю (колегіального органу чи посадової особи), які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

Згідно з приписами частини другої статті 4 Закону України «Про захист економічної конкуренції» органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

В свою чергу, обмеження конкуренції є негативним впливом на потенційну конкуренцію, внаслідок чого вона не може стати реальною конкуренцією.

Відповідно до пункту 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції.

Згідно зі статтею 1 Закону України "Про захист економічної конкуренції" економічна конкуренція - це змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття

завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі мають можливість вибрати між кількома продавцями.

Отже, ринок перевезення пасажирів автобусними маршрутами загального користування є потенційно конкурентним і будь-який суб'єкт господарювання, який діє на зазначеному ринку, може взяти участь у конкурсі з перевезення пасажирів на відповідному автобусному маршруті загального користування.

Таким чином, умова конкурсу в частині визначення наявності власної або орендованої виробничо-технічної бази, розміщеної на відстані не більше, як 20 кілометрів від місця формування рейсу, буде завідомо відома потенційному учаснику конкурсу - перевізнику, та створює обставини при яких подача документів на участь у даному конкурсі буде недоцільна оскільки виникає не відповідність умовам конкурсу і така конкурсна позиція буде обов'язково відхилена на початковій стадії.

Враховуючи вищезазначене, дії ВК Хмельницької МР, які полягають у необґрунтованому встановленні та застосуванні додаткової умови на участь у конкурсах з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування у м. Хмельницькому щодо наявності власної або орендованої виробничо-технічної бази, розміщеної на відстані не більше, як 20 кілометрів від місця формування рейсу може призвести до обмеження кількості потенційних учасників конкурсів, містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачене пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органів влади, які можуть призвести до обмеження конкуренції.

Зважаючи на те, що вищезазначені дії ВК Хмельницької МР не призвели до суттєвого обмеження чи спотворення конкуренції та не завдали значних збитків окремим особам чи суспільству та з метою усунення причин виникнення ознак порушень законодавства про захист економічної конкуренції і умов, що їм сприяють, на підставі статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», керуючись статтями 7, 12¹, 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», пунктами 3, 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, що затверджене розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 року №32-р, та зареєстроване в Міністерстві юстиції України 30.03.2001 року за №291/5482 зі змінами та доповненнями, адміністративна колегія Відділення,

РЕКОМЕНДУЄ:

Виконавчому комітету Хмельницької міської ради (вул. Гагаріна, 3, м. Хмельницький, 29000, ідентифікаційний код юридичної особи - 04060772) припинити дії, які полягають у необґрунтованому встановленні та застосуванні додаткової умови на участь у конкурсах з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування у м. Хмельницькому щодо наявності власної або орендованої виробничо-технічної бази, розміщеної на відстані не більше, як 20 кілометрів від місця формування рейсу.

Відповідно до частини другої статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції» рекомендації органів Антимонопольного комітету України підлягають обов'язковому розгляду органами чи особами, яким вони надані.

Частиною третьою статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що за умови виконання положень рекомендацій органів Антимонопольного комітету України у разі, якщо порушення не призвело до суттєвого обмеження чи спотворення конкуренції, не завдало значних збитків окремим особам чи суспільству та вжито відповідних заходів для усунення наслідків порушення, розпочате провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції закривається.

Про результати розгляду рекомендацій необхідно повідомити територіальне відділення у місячний строк з дня отримання рекомендацій.

Голова адміністративної колегії,
голова відділення

О. ФЕДОРЧУК