



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ
ПІВДЕННО-ЗАХІДНЕ МІЖОБЛАСНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВІДДІЛЕННЯ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

РІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ

16 жовтня 2020 року

м. Хмельницький

№72/50-р/к

Справа №02-27/29

Про порушення законодавства
про захист економічної конкуренції
та закриття провадження у справі

У зв'язку із здійсненням контролю за дотриманням Чернівецькою обласною державною адміністрацією (**надалі – Чернівецька ОДА, Відповідач**) вимог законодавства про захист економічної конкуренції на ринку перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міських (обласні центри), приміських, міжміських (внутрішньообласних) автобусних маршрутах загального користування в територіальних межах Чернівецької області, було встановлено, що Чернівецькою обласною державною адміністрацією не було проведено конкурс на визначення виконавців послуг з перевезення пасажирів приміськими, міжміськими (внутрішньообласними) маршрутами загального користування на території Чернівецької області.

Як наслідок, суб'єкти господарювання надавали послуги з перевезення пасажирів приміськими, міжміськими (внутрішньообласними) автобусними маршрутами загального користування в територіальних межах Чернівецької області не на конкурентних засадах.

За результатами розгляду справи №02-27/29 адміністративна колегія Південно-західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України (**надалі – адміністративна колегія Відділення**) визнала бездіяльність Чернівецької ОДА, що полягає у непроведенні конкурсу з визначення виконавців послуг з перевезення пасажирів приміськими, міжміськими автобусними маршрутами загального користування на території Чернівецької області, антиконкурентними діями органу влади, які призвели до обмеження конкуренції, що є порушенням, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною 1 статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Відповідача зобов'язано у двомісячний строк з дня отримання рішення припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, шляхом проведення конкурсу на надання послуг з перевезення пасажирів приміськими, міжміськими автобусними маршрутами загального користування на території Чернівецької області.

Адміністративна колегія Відділення, розглянувши матеріали справи №02-27/29 про порушення Чернівецькою ОДА законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50 та частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та подання Відділу досліджень і розслідувань у Чернівецькій області з попередніми висновки у справі №02-27/29 від 23 вересня 2020 року №72-03/71п,

ВСТАНОВИЛА:

1. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ДІЇ

- (1) На виконання доручення Голови Антимонопольного комітету України від 11.03.2019 №13-01/223 Чернівецьким обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України здійснено дослідження ринку перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міських (обласні центри), приміських, міжміських (внутрішньообласних) автобусних маршрутах загального користування, зокрема, щодо дотримання Чернівецькою ОДА законодавства про захист економічної конкуренції під час допуску у 2018 році – I півріччі 2019 року суб'єктів господарювання на вказаний ринок з урахуванням питань, порушених у службовій записці Департаменту досліджень і розслідувань ринків невиробничої сфери від 11.03.2019 №130-01/1841.
- (2) За наслідками такого дослідження у діях Чернівецької обласної державної адміністрації виявлено ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, з огляду на, що дорученням Голови Антимонопольного комітету України від 30.09.2019 №13-01/1008 Чернівецьке обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України було уповноважено розглянути такі дії Чернівецької обласної державної адміністрації на предмет дотримання законодавства про захист економічної конкуренції.
- (3) Розпорядженням адміністративної колегії Чернівецького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 15.11.2019 №30 розпочато розгляд справи №02-27/29 за ознаками вчинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції, передбачених пунктами 3, 7 статті 50, частиною 1 статті 15 та статтею 17 Закону України «Про захист економічної конкуренції» у вигляді вчинення Чернівецькою обласною державною адміністрацією антиконкурентних дій та створення умов для вчинення суб'єктами господарювання порушень законодавства про захист економічної конкуренції.
- (4) Водночас, відповідно до розпорядження Антимонопольного комітету України від 28.11.2019 №23-рп «Про реорганізацію територіальних відділень Антимонопольного комітету України» (зі змінами), 01 червня 2020 року припинено виконання функцій Вінницьким, Тернопільським та Чернівецьким обласними територіальними відділеннями Антимонопольного комітету України, з 02 червня 2020 року виконання їх функцій розпочало Хмельницьке обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України.
- (5) 05 червня 2020 року відбулася перейменування Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України на Південно-західне міжобласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України.
- (6) Листом від 23 вересня 2020 року №72-02/2072 Відповідачеві було направлено подання з попередніми висновками у справі №02-27/29 від 23 вересня 2020 року №72-03/71п.
- (7) Листом від 07 жовтня 2020 року №72-02/2311 Чернівецькій ОДА було направлено запрошення на засідання адміністративної колегії Відділення.

2. ВІДПОВІДАЧ

- (8) Відповідачем у справі є Чернівецька обласна державна адміністрація (ідентифікаційний код: 00022680, юридична адреса: вул. Грушевського 1, м. Чернівці, 58010).
- (9) У розумінні абзацу 7 статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» Чернівецька обласна державна адміністрація є органом влади.

3. ОПИС РИНКУ

- (10) У ході проведеного дослідження ринків перевезення пасажирів автобусними маршрутами загального користування Відділенням встановлено, що в межах Чернівецької області вказані послуги надають більше 50 суб'єктів господарювання.
- (11) Відповідно до частини першої статті 45 Закону України «Про автомобільний транспорт» 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 цього Закону.
- (12) Процедура підготовки та проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування визначена Порядком проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, який затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 № 1081 (надалі – **Порядок №1081**).
- (13) Згідно з пунктом 2 Порядку №1081 перевізник-претендент –автомобільний перевізник, який в установленому порядку подав заяву та документи для участі в конкурсі.
- (14) При цьому, будь-яких інших обмежень щодо участі у такому конкурсі Закон України «Про автомобільний транспорт» та Порядок №1081 не містить, а, отже, конкурс є відкритим для всіх претендентів.
- (15) 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.

4. ПРАВОВА КВАЛІФІКАЦІЯ ДІЙ ВІДПОВІДАЧА

- (16) Відносини між органами влади та суб'єктами господарювання з питань пасажирських перевезень на автобусних маршрутах загального користування регулюються Законом України «Про місцеві державні адміністрації», Законом України «Про автомобільний транспорт» та іншими нормативно-правовими документами.
- (17) Відповідно до пункту 8 статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів.
- (18) Пунктом 2 статті 20 цього ж Закону встановлено, що місцева державна адміністрація забезпечує організацію обслуговування населення підприємствами, установами та організаціями житлово-комунального господарства, зв'язку, телебачення, радіомовлення, торгівлі та громадського харчування, побутового і транспортного обслуговування незалежно від форм власності.
- (19) Відповідно до статті 5 Закону України «Про автомобільний транспорт» державне регулювання та контроль у сфері автомобільного транспорту спрямовані, зокрема, 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. При цьому державне регулювання та контроль у сфері автомобільного транспорту реалізується шляхом проведення центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування економічної, тарифної, науково-технічної та соціальної політики, ліцензування, стандартизації та сертифікації на автомобільному транспорті,

задоволення потреб автомобільного транспорту в паливно-енергетичних і матеріально-технічних ресурсах і транспортних засобах.

- (20) Відповідно до статті 7 Закону України «Про автомобільний транспорт» забезпечення організації пасажирських перевезень на приміських автобусних маршрутах загальногосподарського користування, що не виходять за межі області (внутрішньообласні маршрути) покладається на обласні державні адміністрації.
- (21) Згідно пункту 1 Розпорядження Чернівецької ОДА від 03.05.2019 №435-р «Про деякі питання організації пасажирських перевезень автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області» організація перевезень пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області (внутрішньообласні маршрути), покладається на Чернівецьку ОДА.
- (22) Отже, Чернівецька ОДА має наявні повноваження та функції контролю за перевізниками, які здійснюють обслуговування пасажирів на маршрутах загального користування на території Чернівецької області.

4.1. Непроведення Чернівецькою ОДА конкурсу на визначення виконавців послуг у сфері перевезення пасажирів

- (23) Відповідно до статей 43 і 44 Закону України «Про автомобільний транспорт», визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування здійснюється виключно на конкурсних засадах, організація проведення конкурсу та визначення умов перевезень покладаються на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.
- (24) Згідно з пунктом 5 Порядку № 1081 метою визначення автомобільного перевізника на конкурсних засадах є, зокрема, створення конкурентного середовища.
- (25) Відповідно до частини 5 статті 44 Закону України «Про автомобільний транспорт» договір з переможцем конкурсу (або дозвіл) органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування укладають (або надають) на термін від трьох до п'яти років.
- (26) Водночас, згідно абзацу 9 пункту 53 Порядку №1081 строк дії договору (дозволу) продовжується один раз на п'ять років за рішенням організатора перевезень за наявності заяви автомобільного перевізника - переможця попереднього конкурсу, яку він подає за формою згідно з додатком 7, в якій, зокрема, зазначається інформація про підтверджене інвестування коштів на придбання більш нових та/або комфортабельних автобусів стосовно тих, які використовувались автомобільним перевізником на об'єкті конкурсу, наявності вмотивованих підстав вважати зазначеного автомобільного перевізника таким, що здійснював перевезення за цим маршрутом протягом попереднього періоду без порушення умов укладеного попереднього договору.
- (27) Відповідно до абзацу 11 пункту 53 Порядку №1081 організатор перевезень зобов'язаний провести конкурс не пізніше ніж за 45 календарних днів до дня закінчення строку дії договору (дозволу), укладеного (виданого) попередньому переможцю конкурсу. У такому разі дія договору (дозволу), укладеного (виданого) за результатами конкурсу, починається після закінчення строку дії договору (дозволу) на перевезення, укладеного (виданого) відповідно до результатів попереднього конкурсу на цьому об'єкті.
- (28) Крім цього, згідно пункту 55 Порядку №1081 Організатор зобов'язаний:
 - 1) забезпечити за заявою автомобільного перевізника продовження строку дії договору (дозволу), але не більше одного разу і не більше ніж на п'ять років у разі виникнення підстав, визначених абзацом дев'ятим пункту 53 цього Порядку;

2) забезпечити дострокове розірвання договору (анулювання дозволу) з автомобільним перевізником - переможцем конкурсу у разі:

- наявності фактів порушення ним умов договору (дозволу). Розірвання договору (анулювання дозволу) відбувається після невиконання надісланого організатором попередження такому перевізникові про недопущення порушення умов договору (дозволу). У такому разі для роботи на внутрішньообласному, внутрішньорайонному та міському автобусному маршрутах призначається автомобільний перевізник, який за результатами конкурсу визнаний таким, що зайняв друге місце, на строк до закінчення строку дії договору (дозволу), який було розірвано (анульовано), а в разі його відмови чи відсутності - призначається до проведення конкурсу інший автомобільний перевізник, транспортні засоби якого відповідають за параметрами, класом, категорією, комфортністю і пасажиромісткістю вимогам, передбаченим для відповідного виду перевезень, один раз на строк не більш як три місяці.

- підтвердження інформації про факт подання перевізником-претендентом недостовірних відомостей для участі у конкурсі з перевезення пасажирів.

(29) Інших випадків для призначення перевізників для здійснення перевезень пасажирів без проведення конкурсу у Порядку №1081 не передбачено.

(30) З метою створення конкурентного середовища, обмеження монополізму на ринку пасажирських транспортних послуг та відбору на конкурсних засадах перевізників, які спроможні забезпечувати належну якість обслуговування на приміських, міжміських пасажирських маршрутах, створення безпечних та комфортних умов, виконання необхідних обсягів перевезень пасажирів на автобусних маршрутах загального користування на території Чернівецької області, Чернівецька ОДА повинна проводити конкурс по визначенню суб'єктів господарювання – перевізників на приміських, міжміських автобусних маршрутах загального користування на території Чернівецької області.

(31) Проте, згідно переліку маршрутів приміського, міжміського сполучення Чернівецької області, наданого Управлінням інфраструктури Чернівецької ОДА листом від 18.07.2019 №05.01.-02/447 (із відповідними змінами) термін дії договорів на маршрутах міжміського та приміського внутрішньообласного сполучення, зокрема №27/28, №129/130, №131/132, №185/186, №331/332, №137, №140, №271, №275 тощо (згідно наданого переліку), сплинув. Конкурс на перевезення пасажирів автомобільним транспортом на даних приміських, міжміських автобусних маршрутах загального користування на території Чернівецької області не проведено у вказаний в законодавстві термін, автомобільні перевізники, термін дії договорів з якими сплинув, продовжували здійснювати перевезення пасажирів на приміських, міжміських автобусних маршрутах загального користування на території Чернівецької області.

(32) При цьому, після проведення протягом 2019 року засідань конкурсного комітету та укладення відповідних договорів (20.06.2019 та 20.08.2019 року), згідно переліку маршрутів приміського, міжміського сполучення Чернівецької області, наданого Управлінням інфраструктури Чернівецької обласної державної адміністрації листом від 11.03.2020 №05.01.-02/159 (із відповідними змінами) протермінованими залишаються близько **100 договорів**. Зокрема, щодо 48 міжміських автобусних маршрутів (із них 17 тимчасових) та 53 приміських автобусних маршрутів (із них 11 тимчасових).

(33) Зазначене призводить до того, що перевізники працюють на маршрутах з порушенням законодавства про автомобільний транспорт, зокрема без договору з органом влади (або з тимчасовим договором).

(34) Таким чином, Чернівецькою ОДА не проведено конкурси на визначення виконавців послуг з перевезення пасажирів на понад 100 приміських та міжміських автобусних маршрутах загального користування на території Чернівецької області, що призвело до

здійснення перевезень пасажирів на даних маршрутах суб'єктами господарювання, строк дії договорів з якими сплинув.

- (35) Непроведення Чернівецькою ОДА, всупереч вимогам чинного законодавства, конкурсу з перевезення пасажирів на приміських, міжміських автобусних маршрутах загального користування на території Чернівецької області обмежує право суб'єктів господарювання, які мали (мають) намір взяти участь у такому конкурсі, змагатися за право здійснення відповідної господарської діяльності на ринку перевезення пасажирів на приміських, міжміських автобусних маршрутах загального користування в межах Чернівецької області.
- (36) Отже, бездіяльність Чернівецької ОДА, яка полягає у непроведенні конкурсу на визначення виконавців послуг з перевезення пасажирів приміськими, міжміськими автобусними маршрутами загального користування на території Чернівецької області є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 3 статті 50, частиною 1 статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, що можуть призвести до обмеження конкуренції.

4.2. Участь Чернівецької ОДА у тарифній політиці на ринку послуг з перевезення пасажирів

- (37) Статтею 10 Закону України «Про автомобільний транспорт» визначено, що тарифна політика на автомобільному транспорті має сприяти вирішенню, зокрема, таких завдань, як забезпечення стабільності, прозорості та прогнозованості тарифів.
- (38) До введення в дію постанови Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 240 «Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 №1548» (далі – **Постанова №240**), тобто до 06.05.2015, тарифи на перевезення пасажирів автобусами, що працюють у звичайному режимі руху, перебували в державному регулюванні, а саме: тарифи на перевезення пасажирів автобусами, які працюють у звичайному режимі руху на приміських та міжміських автобусних маршрутах, встановлювались обласними державними адміністраціями.
- (39) Водночас, після прийняття Постанови №240, державне регулювання вартості послуг з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування було відмінено, та у такий спосіб перевізники отримали право на встановлення тарифів з перевезення пасажирів автобусами, які працюють в звичайному режимі руху на приміських та міжміських автобусних маршрутах.
- (40) Разом з тим сама відміна державного регулювання тарифів на послуги з перевезення пасажирів не позбавила відповідні державні органи контрольних функцій в питанні ціноутворення на ці послуги та не відмінила необхідність забезпечення обґрунтованості таких тарифів.
- (41) Так, відповідно до статей 43 і 44 Закону України «Про автомобільний транспорт», визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування здійснюється виключно на конкурсних засадах, організація проведення конкурсу та визначення умов перевезень покладаються на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Зокрема, згідно з частиною третьою статті 43 Закону, на конкурс виносяться маршрути із затвердженими паспортами. У свою чергу паспорт маршруту визначається Законом як документ, що містить схему маршруту, розклад руху, таблицю вартості проїзду, графіки режимів праці та відпочинку водіїв тощо (стаття 1 Закону).
- (42) Відповідно до пункту 10 Порядку №1081 організатор затверджує умови конкурсу, в тому числі обов'язкові, відповідно до статті 44 Закону України «Про автомобільний транспорт». Крім обов'язкових умов, організатор може затверджувати додаткові умови конкурсу (наявність у перевізника GPS-системи, встановленої на транспортних засобах, які пропонуються для роботи на автобусному маршруті тощо).

- (43) Отже, запропонована перевізниками вартість перевезення пасажирів має фіксуватись під час проведення конкурсу, як додаткова умова конкурсу.
- (44) Згідно з статтею 31 Закону України «Про автомобільний транспорт» відносини автомобільного перевізника, що здійснює перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування міських, приміських та міжміських, які не виходять за межі території області (внутрішньообласні маршрути), із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування визначаються договором про організацію перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування, в якому встановлюються: перелік маршрутів загального користування, які буде обслуговувати автомобільний перевізник, умови організації перевезень, показники якості транспортного обслуговування населення, термін роботи автомобільного перевізника, зобов'язання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо облаштування маршруту, підтримки проїзної частини автомобільної дороги та під'їзних шляхів у належному стані (тільки для міських автобусних маршрутів), розмір компенсації витрат автомобільного перевізника внаслідок перевезення пільгових пасажирів та регулювання тарифів, механізм їх виплати.
- (45) Згідно із пунктом 14 Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 року №176 (далі – **Правила**) регулярні перевезення організують відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (організатори регулярних перевезень) згідно з програмами розвитку автомобільного транспорту на відповідній території з метою задоволення потреби населення у перевезеннях з урахуванням пропозицій громадян, підприємств, установ, організацій і перевізників.
- (46) Відповідно до частини першої статті 910 Цивільного кодексу України за договором перевезення пасажирів одна сторона (перевізник) зобов'язується перевезти другу сторону (пасажирів) до пункту призначення, а в разі здавання багажу – також доставити багаж до пункту призначення та видати його особі, яка має право на одержання багажу, а пасажир зобов'язується сплатити встановлену плату за проїзд, а в разі здавання багажу - також за його провезення.
- (47) Згідно з пунктами 40, 41 Правил за договором перевезення пасажирів автобусом перевізник зобов'язується безпечно перевезти пасажирів до пункту призначення, а в разі здавання ним багажу – доставити до пункту призначення багаж та видати його пасажирів або уповноваженій ним особі. Пасажир зобов'язується внести встановлену плату за проїзд, а в разі здавання багажу до багажного відділення – плату за його перевезення. Пасажир повинен мати квиток на проїзд в автобусі (для пільгового проїзду – посвідчення особи встановленого зразка чи довідку, на підставі якої надається пільга), а в разі запровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду – електронний квиток та документи для пільгового проїзду.
- (48) Враховуючи, що вартість проїзду повинна затверджуватися як частина паспорта маршруту і, крім того, є істотною умовою договору про перевезення, під умовами організації перевезень, які встановлюються у договорах про організацію перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування, що укладаються між державними адміністраціями та перевізниками, слід розуміти також і **ціну (вартість) перевезення пасажирів**, тим більше, що перевізники під час проведення конкурсу для визначення відповідного перевізника на автобусних маршрутах загального користування мають змагатися між собою, у тому числі за допомогою пропозиції встановлення відповідної ціни (вартості) послуг перевезення.
- (49) Пунктом 55 Порядку №1081 передбачено, що організатор конкурсу зобов'язаний забезпечити дострокове розірвання договору (анулювання дозволу) з автомобільним перевізником - переможцем конкурсу у разі наявності фактів порушення ним умов договору (дозволу).

- (50) У такий спосіб відповідні органи влади, які є організаторами пасажирських перевезень на відповідній території, повністю відповідають за організацію належного перевезення пасажирів, визначення на конкурсних умовах перевізників, укладення договорів з такими перевізниками, та контролю за дотриманням вказаними перевізниками відповідних умов перевезень і державних соціальних стандартів.
- (51) Тобто, питання обґрунтованості ціноутворення пасажирських перевізників, що виконують рейси на території Чернівецької області, може знаходитися у площині контролю договірних взаємовідносин між автомобільними перевізниками та відповідною обласною державною адміністрацією.
- (52) Водночас, відповідно до інформації, наданої Управлінням інфраструктури Чернівецької ОДА листами від 18.07.2019 №05.01.-02/447, від 27.05.2019 №01-06/229, від 22.07.2019 №05.01-02/453 та від 11.03.2020 №05.01.-02/159, 27 лютого 2018 року, 20 червня 2019 та 20 серпня 2019 року було проведено конкурси з визначення автомобільних перевізників з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області, в цілому на 152 автобусних маршрутах.
- (53) В ході проведення дослідження Відділенням встановлено, що Чернівецькою ОДА, яка є організатором конкурсів на визначення перевізників на приміських, міжміських (внутрішньообласних) автобусних маршрутах загального користування на території Чернівецької області:
- 1) незатверджено критерій «вартість перевезення» як умова конкурсу на визначення виконавців послуг з перевезення пасажирів на приміських та міжміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території області (внутрішньообласні маршрути);
 - 2) невизначено у договорах з переможцями конкурсів таку істотну умову як вартість перевезення пасажирів та порядок її зміни.
- (54) Крім того, аналіз конкурсної документації, зокрема Умов конкурсу з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території області, затверджених розпорядженням Чернівецької ОДА від 22.11.2012 №828-р та Умов конкурсу з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області, затверджених розпорядженням Чернівецької ОДА від 10.04.2019 №339-р показав, що Чернівецькою ОДА під час проведення конкурсів з визначення переможців на перевезення пасажирів на приміських, міжміських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі території Чернівецької області, взагалі не розглядалась така умова конкурсу, як вартість перевезення.
- (55) Тобто, при визначенні перевізників на відповідні приміські, міжміські (внутрішньообласні) автобусні маршрути загального користування на території Чернівецької області, Чернівецька ОДА не враховує пропозиції перевізників щодо ціни (вартості) перевезення пасажирів та не розглядає ціну (вартість), за якою перевізник буде здійснювати перевезення пасажирів автомобільним транспортом.
- (56) В умовах конкурсу з визначення автомобільних перевізників на приміських, міжміських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі території Чернівецької області та договорах, укладених Чернівецькою ОДА з перевізниками на перевезення пасажирів, відсутні вимоги щодо вартості перевезення пасажирів, здійснення контролю за встановленням та/або зміною автомобільними перевізниками вартості перевезення пасажирів.

- (57) Варто уваги, що дії окремих перевізників, маршрути яких не є взаємозамінними, і які можуть за певних умов займати монопольне (домінуюче) становище на відповідному ринку перевезення пасажирів автомобільним транспортом, у вигляді необґрунтованого підвищення цін на перевезення пасажирів автомобільним транспортом, можуть кваліфікуватись як зловживання монопольним (домінуючим) становищем на відповідному ринку, що є порушенням, передбаченим пунктом 1 частини другої статті 13, пунктом 2 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді встановлення таких тарифів на послуги з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на приміських, міжміських (внутрішньообласних) автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі Чернівецької області, які неможливо було б встановити за умов існування значної конкуренції.
- (58) При цьому, бездіяльність Чернівецької ОДА, яка полягає в нездійсненні контролю у сфері автомобільного транспорту щодо встановлення/зміни автомобільними перевізниками тарифів на послуги з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на приміських, міжміських (внутрішньообласних) автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі Чернівецької області, що створює умови для вчинення автомобільними перевізниками вищезазначеного порушення законодавства про захист економічної конкуренції, може кваліфікуватись як порушення, передбачене статтею 17, пунктом 7 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції».
- (59) Водночас, в ході розслідування у справі фактів зловживання монопольним (домінуючим) становищем у діях автомобільних перевізників Відділенням не виявлено.
- (60) Окрім цього, аналізом чинного законодавства вбачається, що здійснення контролю за встановленням/зміною тарифів автомобільними перевізниками є лише правом, а не нормативно-правовим обов'язком Чернівецької ОДА на ринку здійснення перевезення пасажирів.
- (61) Таким чином, вчинення Чернівецькою ОДА порушення законодавства про захист економічної конкуренції, яке полягає в нездійсненні контролю у сфері автомобільного транспорту щодо встановлення/зміни автомобільними перевізниками тарифів на послуги з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на приміських, міжміських (внутрішньообласних) автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі Чернівецької області, що створює умови для вчинення автомобільними перевізниками порушення законодавства про захист економічної конкуренції, в контексті вищезазначеного, не знайшло свого підтвердження в ході розгляду справи.

4.3. Аналіз результатів проведених Чернівецькою ОДА конкурсів на визначення виконавців послуг у сфері перевезення пасажирів

- (62) 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, Укртрансбезпеки, Національної поліції, територіального органу з надання сервісних послуг МВС та громадських організацій.
- (63) Згідно з абзацом 1 пункту 46 Порядку організатор перевезень визнає переможцем конкурсу з перевезення пасажирів на внутрішньообласних, внутрішньорайонних та міських автобусних маршрутах того перевізника-претендента, який за результатами розгляду набрав найбільшу кількість балів відповідно до системи оцінки пропозицій перевізників-претендентів, підготовлених конкурсним комітетом.
- (64) Відповідно до абзацу 4 пункту 46 Порядку перевізника-претендента, визнаного переможцем конкурсу з перевезення пасажирів на внутрішньообласних,

внутрішньорайонних та міських автобусних маршрутах, може бути визнано таким, лише у разі, коли набрана ним за окремим об'єктом конкурсу кількість балів вища ніж нуль.

- (65) Для проведення конкурсу перевезення пасажирів на приміських, міжміських (внутрішньообласних) автобусних маршрутах загального користування згідно розпорядження Чернівецької ОДА від 10.04.2019 №339-р було затверджено Умови конкурсу з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області (далі – **Умови конкурсу**).
- (66) Згідно з Розпорядженням Чернівецької ОДА від 03.05.2019 №435-р «Про деякі питання організації пасажирських перевезень автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області» утворено конкурсний комітет з визначення автомобільних перевізників з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області.
- (67) 09.05.2019 у газеті «Чернівці» №19 було розміщене оголошення про проведення конкурсу. Відповідно до вказаного оголошення, об'єктом конкурсу визначено 46 автобусних маршрутів загального користування приміського та міжміського сполучення.
- (68) Відповідно до оголошення та згідно з Умовами конкурсу 20 червня 2019 року проведено засідання Конкурсного комітету з визначення автомобільних перевізників з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області, яке оформлене Протоколом №8 засідання Конкурсного комітету з визначення автомобільних перевізників з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області, від 20.06.2019 року (далі – **Протокол**).
- (69) Розпорядженням Чернівецької ОДА від 08.07.2019 №682-р «Про введення в дію рішення конкурсного комітету від 20 червня 2019 року» було уведено в дію рішення Конкурсного комітету з визначення автомобільних перевізників з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області від 20 червня 2019 року, згідно з витягом із Протоколу.
- (70) Аналізом матеріалів проведеного конкурсу були встановлені обставини, які свідчили про наявність ознак порушення Чернівецькою ОДА законодавства про захист економічної конкуренції, з огляду на наступне.
- (71) Згідно з пунктом 2.9. Протоколу, на маршрути № 25/26, №173/174, №335/336, №337/338 (Бережонка – Чернівці) заяви було подано двома претендентами-перевізниками: МКП «Злагода-1», ФОП Влад М. А.
- (72) Відповідно до пунктів 3.3. та 3.4. Протоколу конкурсним комітетом було прийнято рішення про недопуск МКП «Злагода-1» до участі в конкурсі на автобусних маршрутах загального користування №25/26, №173/174 у зв'язку із непроходженням транспортними засобами обов'язкового технічного контролю. За результатами голосування конкурсним комітетом прийнято рішення щодо надання права на здійснення перевезення на вказаних маршрутах ФОП Влад М. А. терміном на 5 років. Водночас, згідно пункту 4.1. Протоколу, переможцем конкурсу на даних автобусних маршрутах загального користування визнано МКП «Злагода-1», яке було не допущене до участі у конкурсі на дані маршрути.

- (73) Крім цього, згідно з пунктом 3.4. Протоколу за результатами бальної оцінки конкурсних пропозицій на автобусних маршрутах №335/336 та №337/338 ФОП Влад М.А. отримав 0 балів та посів друге місце, перше місце з кількістю балів 45 отримало МКП «Злагода-1». Водночас, згідно з пунктом 4.1. Протоколу переможцем конкурсу на автобусних маршрутах №335/336 та №337/338 визнано ФОП Влад М.А., який набрав 0 балів та посів друге місце при участі у конкурсі на дані маршрути.
- (74) При цьому, обґрунтування щодо вжиття таких заходів у Протоколі були відсутні.
- (75) Відповідно, наведені вище законодавчі норми, обставини та обґрунтування свідчили про те, що Чернівецькою ОДА було визначено переможця конкурсу не на підставі бальної оцінки конкурсних пропозицій та за результатами добросовісного змагання суб'єктів, які брали участь у конкурсі, а на власний розсуд.
- (76) Відповідно, такі дії Чернівецької ОДА містили ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого частиною 1 статті 15, пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які призвели до спотворення конкуренції.
- (77) Водночас, в ході розслідування у справі Управлінням інфраструктури Чернівецької ОДА листом від 18.12.2019 №05.01-01/440 повідомлено наступне (надалі курсивом – мова оригіналу):
- (78) *Згідно Протоколу №8 засідання Конкурсного комітету з визначення автомобільних перевізників заяви для участі у конкурсі на маршрути №25/26, №173/174, №335/336, №337/338 (Бережонка-Чернівці) дійсно було подано двома претендентами - МКП «Злагода-1» та ФОП Влад М.А. За результатами голосування, членами конкурсного комітету прийнято рішення про недопуск МКП «Злагода-1» до участі у конкурсі на маршрути №25/26, №173/174. Право обслуговувати вказані маршрути надано другому претенденту ФОП Влад М.А., з яким підписано відповідний договір. Одночасно, згідно пункту 3.4. за результатами бальної оцінки право обслуговувати автобусні маршрути загального користування №335/336, №337/338 надано МКП «Злагода-1», підписано договір.*
- (79) *У доповнення до зазначеного вище, просимо вважати технічною помилкою інформацію, зазначену у пункті 4.1. Протоколу №8, зокрема в рядках 13,14,15,16 таблиці. Тобто, інформацію в стовбці «Автомобільний перевізник» в рядках 13 та 14, а саме слова МКП «Злагода-1» замінити на ФОП Влад М.А., а в рядках 15 та 16 слова ФОП Влад М.А. замінити на МКП «Злагода-1».*
- (80) Вищевказане підтверджено договорами, укладеними за результатами конкурсу з ФОП Влад М.А та МКП «Злагода-1».
- (81) Таким чином, вчинення Чернівецькою ОДА порушення законодавства про захист економічної конкуренції, в частині визначення переможців конкурсу на маршрути №25/26, №173/174, №335/336, №337/338 згідно з Протоколом №8 від 20.06.2019 засідання Конкурсного комітету з визначення автомобільних перевізників з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області, не на підставі бальної оцінки конкурсних пропозицій та за результатами добросовісного змагання суб'єктів, які брали участь у конкурсі, а на власний розсуд, не знайшло свого підтвердження під час розгляду справи.

5. ЗАПЕРЕЧЕННЯ ВІДПОВІДАЧА ТА ЇХ СПРОСТУВАННЯ

- (82) У відповідь на подання з попередніми висновками у справі №02-27/29, Управлінням інфраструктури, капітального будівництва та експлуатації доріг Чернівецької ОДА листом від 07.10.2020 №05.01-01/294 повідомлено наступне (курсивом – мова оригіналу):

З метою належної організації пасажирських перевезень на території Чернівецької області, обласною державною адміністрацією відповідно до Закону України «Про автомобільний транспорт» та постанови Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 №1081 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування» (зі змінами) 17.07.2020 проведено засідання Конкурсного комітету з визначення автомобільних перевізників з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області. За результатами проведеного засідання зазначеного комітету з 45 об'єктів, визначено переможців конкурсу на 39 об'єктах.

Разом з цим, у відповідності до опублікованого оголошення в газеті «Чернівці» від 20 серпня 2020 року №33 обласною державною адміністрацією 08.10.2020 заплановано проведення конкурсу з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області. У відповідності до зазначеного оголошення об'явлено конкурс на 91 об'єкті.

Підсумовуючи наведене вважаємо, що обласна державна адміністрація, в межах компетенції, вживає заходи щодо створення конкурентного середовища, обмеження монополізму на ринку пасажирських транспортних послуг шляхом визначення виконавців послуг з перевезення пасажирів на території Чернівецької області.

- (83) Водночас, вказані обставини щодо вжиття Відповідачем заходів з проведення конкурсу на визначення перевізників на приміських, міжміських автобусних маршрутах загального користування на території Чернівецької області, не спростовують висновки, викладені у поданні з попередніми висновками у справі, з огляду на наступне.
- (84) Відповідно до абзацу 11 пункту 53 Порядку №1081 організатор перевезень зобов'язаний провести конкурс не пізніше ніж за 45 календарних днів до дня закінчення строку дії договору (дозволу), укладеного (виданого) попередньому переможцю конкурсу. У такому разі дія договору (дозволу), укладеного (виданого) за результатами конкурсу, починається після закінчення строку дії договору (дозволу) на перевезення, укладеного (виданого) відповідно до результатів попереднього конкурсу на цьому об'єкті.
- (85) Як вбачається із обставин справи, викладених у розділі 4 (підрозділ 4.1.) даного рішення, Чернівецькою ОДА у встановлений законодавством термін не проведено процедуру конкурсного відбору з визначення виконавців послуг з перевезення пасажирів на понад 100 маршрутів. При цьому термін дії договорів по вказаним маршрутам сплинув протягом 2014-2019 років.
- (86) Зазначене призвело до того, що перевізники працювали на даних маршрутах з порушенням законодавства про автомобільний транспорт, зокрема без договору з органом влади (або з тимчасовим договором).
- (87) Крім цього, варто зазначити, що Чернівецькою ОДА повідомлено про вжиття певних заходів стосовно організації пасажирських перевезень на приміських, міжміських автобусних маршрутах загального користування, зокрема, щодо проведення протягом 2020 року конкурсів з визначення перевізників на приміських, міжміських автобусних маршрутах загального користування на території Чернівецької області (надано інформацію щодо публікації оголошення про проведення конкурсу, проведення засідання щодо визначення виконавців послуг тощо). Водночас, жодних підтверджуючих документів щодо визначення зазначених перевізників на конкурсних засадах (зокрема рішень щодо затвердження протоколів конкурсних комісій; заключених договорів з виконавцями послуг) Чернівецькою ОДА надано не було.

6. ОСТАТОЧНІ ВИСНОВКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОЛЕГІЇ ВІДДІЛЕННЯ

- (88) Згідно з 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, суб'єкти господарювання мають можливість вибрати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку.
- (89) Частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що 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.
- (90) Згідно з частиною третьою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» вчинення антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю забороняється.
- (91) Згідно з статтею 17 Закону України «Про захист економічної конкуренції» забороняються дії чи бездіяльність органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю (колегіального органу чи посадової особи), що полягають у схиленні суб'єктів господарювання, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю до порушень законодавства про захист економічної конкуренції, створенні умов для вчинення таких порушень чи їх легітимації.
- (92) Пунктами 3, 7 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що порушенням законодавства про захист економічної конкуренції є, зокрема, антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю; вчинення дій, заборонених статтею 17 цього Закону.
- (93) Таким чином, бездіяльність Чернівецької обласної державної адміністрації, яка полягає у непроведенні конкурсу на визначення виконавців послуг з перевезення пасажирів приміськими, міжміськими автобусними маршрутами загального користування на території Чернівецької області, є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого частиною 1 статті 15, пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, що призвели до обмеження конкуренції.
- (94) Водночас, згідно статті 49 Закону України «Про захист економічної конкуренції» розгляд справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції підлягає закриттю без прийняття рішення по суті, якщо, зокрема, не доведено вчинення порушення.
- (95) Отже, у частині бездіяльності Чернівецької обласної державної адміністрації, яка полягає в нездійсненні контролю у сфері автомобільного транспорту щодо встановлення/зміни автомобільними перевізниками тарифів на послуги з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на приміських, міжміських (внутрішньообласних) автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі Чернівецької області, що створює умови для вчинення автомобільними перевізниками порушення законодавства про захист економічної конкуренції, дана справа підлягає закриттю без прийняття рішення по суті, з огляду на

те, що Відділенням не доведено вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

- (96) Крім цього, у частині дій Чернівецької ОДА при визначенні переможців конкурсу на маршрути №25/26, №173/174, №335/336, №337/338 згідно Протоколу №8 від 20.06.2019 засідання Конкурсного комітету з визначення автомобільних перевізників з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області, дана справа також підлягає закриттю без прийняття рішення по суті, з огляду на те, що Відділенням не доведено вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції.
- (97) Розглянувши матеріали справи, подання з попередніми висновками у справі №02-27/29 від 23 вересня 2020 року №72-03/71п у їх сукупності, адміністративна колегія Відділення дійшла до висновку, що подані матеріали достатні, а наведені у поданні висновки обґрунтовані і доведені, що є підставою для прийняття рішення.

Враховуючи вищевикладене, керуючись статтями 12, 12¹, 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», статтею 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції», пунктами 3 і 11 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23 лютого 2001 року №32-р та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 30 березня 2001 року № 291/5482, (зі змінами), пунктом 32 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, затверджених розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 року за №5, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 6 травня 1994 року за №90/299 (у редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29 червня 1998 року № 169-р) (зі змінами), адміністративна колегія Південно-західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України, -

ВИРІШИЛА:

1. Визнати бездіяльність Чернівецької обласної державної адміністрації, яка полягає у непроведенні конкурсу на визначення виконавців послуг з перевезення пасажирів приміськими, міжміськими автобусними маршрутами загального користування на території Чернівецької області, порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 3 статті 50, частиною 1 статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу влади, що призвели до обмеження конкуренції.

2. Закрити провадження у справі №02-27/29 в частині бездіяльності Чернівецької обласної державної адміністрації, яка полягає в нездійсненні контролю у сфері автомобільного транспорту щодо встановлення/зміни автомобільними перевізниками тарифів на послуги з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на приміських, міжміських (внутрішньообласних) автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі Чернівецької області, що створює умови для вчинення автомобільними перевізниками порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

3. Закрити провадження у справі №02-27/29 в частині дій Чернівецької обласної державної адміністрації при визначенні переможців конкурсу на маршрути №25/26, №173/174, №335/336, №337/338 згідно Протоколу №8 від 20.06.2019 засідання Конкурсного комітету з визначення автомобільних перевізників з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Чернівецької області.

4. Зобов'язати Чернівецьку обласну державну адміністрацію у двомісячний строк з дня отримання рішення припинити порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбачене пунктом 1 резолютивної частини цього рішення.

Про виконання зобов'язальної частини цього рішення необхідно повідомити територіальне відділення протягом п'яти календарних днів з дня припинення порушення.

Відповідно до частини першої статті 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» рішення органів Антимонопольного комітету України може бути оскаржене до господарського суду у **двомісячний строк** з дня його одержання.

Голова адміністративної колегії
Голова Відділення

Олег ФЕДОРЧУК