



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

11 квітня 2017 р.

Київ

№10-рк

Вінницька обласна державна адміністрація
Волинська обласна державна адміністрація
Дніпропетровська обласна державна адміністрація
Донецька обласна державна адміністрація
Житомирська обласна державна адміністрація
Закарпатська обласна державна адміністрація
Запорізька обласна державна адміністрація
Івано-Франківська обласна державна адміністрація
Київська обласна державна адміністрація
Кіровоградська обласна державна адміністрація
Луганська обласна державна адміністрація
Львівська обласна державна адміністрація
Миколаївська обласна державна адміністрація
Одеська обласна державна адміністрація
Полтавська обласна державна адміністрація
Рівненська обласна державна адміністрація
Сумська обласна державна адміністрація
Тернопільська обласна державна адміністрація
Харківська обласна державна адміністрація
Херсонська обласна державна адміністрація
Хмельницька обласна державна адміністрація
Черкаська обласна державна адміністрація
Чернівецька обласна державна адміністрація
Чернігівська обласна державна адміністрація

Про запобігання порушенням
законодавства про захист
економічної конкуренції

Антимонопольний комітет України, розглянувши подання відділу ринків транспорту Департаменту досліджень і розслідувань ринків невиробничої сфери від 03 квітня 2017 року № 130-01/17,

ВСТАНОВИВ:

За результатами розгляду численних скарг громадян щодо підвищення автоперевізниками тарифів на перевезення пасажирів на відповідних автобусних маршрутах

загального користування, органами Комітету було проведено дослідження та встановлено наступне.

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.

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.

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.

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.

Згідно із статтею 6 Закону України «Про автомобільний транспорт» обласні державні адміністрації формують у приміському та міжміському сполученні мережу автобусних маршрутів загального користування, що не виходять за межі території області, та здійснюють в межах своїх повноважень контроль за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту на відповідній території.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про автомобільний транспорт» забезпечення організації пасажирських перевезень покладається, зокрема:

на приміських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі території області (внутрішньообласні маршрути), - на обласні державні адміністрації;

на приміських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі району, - на районні державні адміністрації.

Враховуючи викладене, у відповідних обласних та районних державних адміністрацій наявні повноваження та функції контролю за перевізниками, які здійснюють обслуговування пасажирів на маршрутах загального користування на відповідних територіях.

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.

Отже, 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.

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.

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).

Відповідно до пункту 10 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 № 1081 (далі – Порядок), 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).

Отже, запропонована перевізниками вартість перевезення пасажирів може фіксуватись під час проведення конкурсу.

Згідно зі 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*.

Згідно з Правилами надання послуг пасажирського автомобільного транспорту (затвержені постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 р. № 176 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 р. № 1184, з подальшими змінами) (далі – Правила), регулярні перевезення організовують 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* (п. 14).

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.

Згідно з Правилами, 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 (п. 40). Пасажир повинен мати квиток на проїзд, квитанцію на перевезення багажу міжміськими маршрутами регулярних перевезень, які дійсні тільки на зазначений у них день і рейс автобуса (п. 41).

Отже, найважливішою умовою договору перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування є вартість проїзду.

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.

Пунктом 55 Порядку передбачено, що організатор конкурсу має право достроково розірвати договір (позбавити дозволу) з автомобільним перевізником, зокрема у разі порушення ним умов договору (дозволу).

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.

Отже, органи влади мають здійснювати контроль за виконанням умов укладених із автомобільними перевізниками договорів, у тому числі і в частині формування та зміни тарифів як невід'ємної частини цих договорів.

Тобто, питання обґрунтованості ціноутворення пасажирських перевізників, що виконують рейси на територіях відповідних областей, знаходиться у площині контролю договірних взаємовідносин між автомобільними перевізниками та відповідними обласними та районними державними адміністраціями.

Разом з тим під час проведеного органами Комітету дослідження встановлено, що більшість облдержадміністрацій, що є організаторами автобусних перевезень на відповідних внутрішньообласних автобусних маршрутах загального користування, та райдержадміністрацій, що є організаторами перевезень приміських автобусних маршрутів у межах району:

1) не висувають вимогу до перевізників під час їх конкурсного відбору щодо визначення ними вартості, за якою вони мають намір перевозити пасажирів на відповідних автобусних маршрутах, що є об'єктами конкурсу;

2) не визначають у договорі з переможцем конкурсу як істотну умову ані вартість перевезення пасажирів, ані порядок її зміни.

Так, за результатами дослідження встановлено, що з усіх організаторів перевезень лише кілька обласних та районних держадміністрацій продовжують здійснювати покладені на них законодавством контрольні функції щодо організації перевезень пасажирів.

Зокрема, Запорізька обласна державна адміністрація продовжує здійснювати контроль за виконанням умов укладених з перевізниками договорів, у частині формування та зміни тарифів як невід'ємної частини цих договорів.

Так, Запорізькою обласною державною адміністрацією та районними державними адміністраціями з перевізниками, які працюють у звичайному режимі руху в приміському та внутрішньообласному сполученні, були укладені додаткові угоди до договорів про організацію перевезень пасажирів на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території Запорізької області, з вимогами щодо граничного рівня тарифів на перевезення пасажирів автомобільним транспортом.

Зміни (встановлення) тарифів на послуги з перевезення пасажирів на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування в Запорізькій області проводились відповідно до укладених додаткових угод до договорів на перевезення пасажирів.

У договорах про організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом, укладених Полтавською обласною державною адміністрацією з перевізниками на певних маршрутах, включено такі умови, що вартість проїзду, встановлена перевізником, має бути економічно обґрунтованою, при цьому встановлено зобов'язання перевізника надавати організатору письмову інформацію з розрахунками щодо встановленої вартості проїзду після укладення договору та до її планової зміни.

Більшістю райдержадміністрацій Кіровоградської області, Очаківською та Первомайською районними державними адміністраціями Миколаївської області, деякими районними державними адміністраціями Одеської області, більшістю райдержадміністрацій Харківської області встановлено умову щодо погодження перевізниками з райдержадміністраціями зміни розміру тарифів на перевезення.

У той же час, Золочівською, Ізюмською, Барвінківською, Балаклійською, Богодухівською, Сахновщинською районними державними адміністраціями Харківської області повідомлено, що вартість перевезень визначено істотною умовою договорів, укладених з перевізниками. Втім, у договорах про організацію перевезень на автобусних маршрутах загального користування не зазначені ані розміри тарифів, ані питання їх регулювання.

Тернопільська та Шумська районні державні адміністрації вимагають від перевізників при підвищенні тарифів на перевезення пасажирів надавати розрахунок вартості проїзду, однак така вимога не обумовлена ними ні в умовах проведення конкурсу, ні в договорах з перевізниками.

Отже, як встановлено за результатами проведеного органами Комітету дослідження, більшість обласних та районних державних адміністрацій не виконують покладених на них Законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про автомобільний транспорт» та іншими нормативними документами повноважень щодо організації перевезень пасажирів автомобільним транспортом загального користування і здійснення державного регулювання та контролю у сфері автомобільного транспорту.

Внаслідок самоусунення обласних та районних державних адміністрацій від контролю за встановленням (змінюю) автомобільними перевізниками тарифів на перевезення пасажирів на приміських та міжміських (внутрішньообласних) маршрутах під час організації перевезень пасажирів автомобільним транспортом у відповідних областях і районах,

відбувається необгрунтоване підвищення перевізниками тарифів на проїзд та, як наслідок, виникнення соціальної напруги та обурення населення.

Крім цього, за результатами дослідження встановлено, що обласними та більшістю районних державних адміністрацій під час проведення конкурсів з визначення переможців на перевезення пасажирів на приміських та міжміських (внутрішньообласних) автобусних маршрутах, взагалі не розглядається така умова конкурсу, як вартість перевезення.

Тобто, при визначенні перевізників на відповідні приміські та міжміські (внутрішньообласні) маршрути обласні та районні державні адміністрації не враховують пропозиції перевізників щодо ціни (вартості) перевезення пасажирів та не розглядають ціну (вартість), за якою перевізник буде здійснювати перевезення пасажирів автомобільним транспортом.

Лише деякі районні державні адміністрації, зокрема Новоукраїнська райдержадміністрація Кіровоградської області, Чугуївська, Сахновщинська, Барвінківська райдержадміністрації Харківської області, враховують під час проведення конкурсу на перевезення пасажирів на приміських автобусних маршрутах загального користування таку умову конкурсу, як вартість перевезень.

Отже, системна бездіяльність відповідних обласних та районних державних адміністрацій, а саме усунення від здійснення контролю у сфері автомобільного транспорту в частині встановлення/зміни автомобільними перевізниками тарифів на послуги з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на приміських та міжміських (внутрішньообласних) маршрутах загального користування, може призвести до виникнення ознак порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

Враховуючи викладене, з метою запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, керуючись пунктом 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет України надає Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській обласним державним адміністраціям такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1. Забезпечити перевірку вже укладених (чинних) договорів на перевезення пасажирів автомобільним транспортом на приміських та міжміських (внутрішньообласних) маршрутах, укладених обласними державними адміністраціями з автомобільними перевізниками, на наявність таких умов організації перевезень, як вартість перевезення пасажирів (тарифи) та порядок зміни перевізниками вартості перевезення пасажирів (тарифів), а за відсутності таких умов – ініціювати внесення відповідних змін до укладених договорів з перевізниками.

2. Забезпечити проведення конкурсного відбору перевізників з урахуванням вартості їх послуг, за результатами якого укласти договори про організацію перевезень пасажирів, в яких передбачати, зокрема:

2.1. Вартість проїзду, за якою перевізники будуть здійснювати перевезення пасажирів автомобільним транспортом.

2.2. Умови, за яких можлива зміна перевізниками вартості (тарифів) на перевезення пасажирів автомобільним транспортом, та порядок (умови) ініціювання та внесення таких змін у договори.

3. Забезпечити виконання районними державними адміністраціями, які є організаторами перевезень, пунктів 1 та 2 цих Рекомендацій.

Рекомендації органів Антимонопольного комітету України є обов'язковими для розгляду органами і особами, яким вони надані.

Про результати розгляду цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України у 30-денний строк з дня їх отримання.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ