



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

28 листопада 2019 р.

Київ

№ 63-рк

Акціонерне товариство
«Українська залізниця»

Про припинення дій, які можуть призвести до порушень законодавства про захист економічної конкуренції

Дії акціонерного товариства «Українська залізниця», що полягають у встановленні на економічно необґрунтованому рівні ціни на послугу з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування, можуть призвести до порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 2 статті 50, пунктом 1 частини 2 статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді зловживання монополюючим (домінуючим) становищем на ринку послуги з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування, шляхом встановлення таких цін придбання або реалізації товару, які неможливо було б встановити за умов існування значної конкуренції на ринку

Акціонерному товариству «Українська залізниця» надано обов'язкові для розгляду рекомендації:

привести ціни на послуги з резервування місць за заявками юридичних та фізичних осіб для групових перевезень пасажирів, а також за заявками для перевезень дитячих груп, за заявками поданими центральними та місцевими органами влади, сформованими із числа осіб з інвалідністю та військових пасажирів, які було введено в дію наказом акціонерного товариства «Українська залізниця» від 15.01.2019 № 027 «Про введення в дію єдиних цін на основні послуги, що надаються пасажиром», до економічно обґрунтованого рівня.

Антимонопольний комітет України, розглянувши подання відділу ринків транспорту Департаменту досліджень і розслідувань ринків невиробничої сфери від 19 листопада 2019 року № 130-01/4466-п,

ВСТАНОВИВ:

- (1) В Антимонопольному комітеті України (далі – Комітет) проводилась перевірка дій акціонерного товариства «Українська залізниця» (далі – АТ «Укрзалізниця») під час підвищення з 15.01.2019 плати за послугу з резервування місць за заявками юридичних та фізичних осіб для групових перевезень пасажирів та встановлення її у розмірі 200 грн за місце.

1. Нормативно-правові акти

- (2) Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про залізничний транспорт» (далі – Закон) залізничний транспорт – виробничо-технологічний комплекс підприємств залізничного транспорту, призначений для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та надання інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності тощо, а залізниця – відокремлений підрозділ акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, утвореного відповідно до Закону України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», який здійснює перевезення пасажирів та вантажів у визначеному регіоні залізничної мережі.
- (3) Згідно зі статтею 4 Закону управління процесом перевезень у внутрішньому і міжнародному сполученнях здійснюється централізовано і належить до виключної компетенції АТ «Укрзалізниця».
- (4) Відповідно до частини першої статті 9 Закону встановлення тарифів на перевезення вантажів, пасажирів, багажу, вантажобагажу залізничним транспортом (за винятком приміських пасажирських перевезень) у межах України здійснюється на підставі бюджетної, цінової та тарифної політики у порядку, що визначає Кабінет Міністрів України.
- (5) Згідно з абзацом третім підпункту «б» пункту 2 додатка до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 року № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» Мінінфраструктури встановлює за погодженням з Мінекономрозвитку, зокрема, тарифи на перевезення пасажирів, багажу і вантажобагажу залізничним транспортом у міжнародному та внутрішньому сполученні (крім приміських перевезень та перевезень швидкісними поїздами категорії Інтерсіті+ у вагонах першого класу).
- (6) Відповідно до частини п'ятої статті 9 Закону розрахунки за роботи і послуги, пов'язані з перевезенням вантажів, пасажирів, багажу, вантажобагажу, пошти, щодо яких не здійснюється державне регулювання тарифів, провадяться за вільними тарифами, які визначаються за домовленістю сторін у порядку, що не суперечить законодавству про захист економічної конкуренції.
- (7) Пунктом 100 Статуту залізниць України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 року № 457, визначено, що залізниці повинні забезпечувати потреби населення у пасажирських перевезеннях, безпеку користування залізничним транспортом, необхідні зручності, якісне обслуговування пасажирів на вокзалах і в поїздах, своєчасне перевезення і збереження багажу і вантажобагажу. Організація перевезень пасажирів, багажу та вантажобагажу встановлюється Порядком обслуговування громадян залізничним транспортом, який затверджується Кабінетом Міністрів України, а умови перевезень – Правилами перевезень пасажирів.
- (8) Згідно з пунктом 12 Порядку обслуговування громадян залізничним транспортом, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 19 березня 1997 року за № 252 (із змінами) (далі – Порядок), продаж проїзних документів здійснюється, як правило, квитковими касами. Продаж проїзних документів може здійснюватися також з використанням стаціонарного та мобільного зв'язку, Інтернет, спеціалізованих автоматів самообслуговування тощо у порядку, встановленому Правилами.

- (9) Відповідно до пункту 13 Порядку продаж проїзних документів для перевезення груп пасажирів здійснюється за попередніми замовленнями підприємств, організацій та установ, які організують групи для перевезень.
- (10) У Правилах перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України, затверджених наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 27.12.2006 № 1196, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 04 квітня 2007 року за № 310/13577 (далі – Правила перевезення пасажирів), визначено, зокрема, такі терміни:
- організована група пасажирів** – належним чином зорганізована туристичною організацією або будь-якою юридичною чи фізичною особою група пасажирів у кількості 10 і більше осіб, які здійснюють спільну поїздку поїздом за однаковим маршрутом і з однією метою поїздки;
- проїзний документ груповий** – проїзний документ, оформлений для проїзду осіб, що прямують у складі організованої групи;
- резервування місць** – виділення на певний час місць на підставі разового замовлення або договору, за заявками юридичних та фізичних осіб з подальшим оформленням проїзних документів у спеціалізованій касі.
- (11) Резервування місць для організованих груп здійснюється в порядку та умовах, визначених розділом 4 Правил перевезення пасажирів.
- Резервування місць для перевезення організованих груп провадиться на підставі письмової заяви організатора перевезення.
- У заяві вказуються: повне найменування юридичної особи, її місцезнаходження, реквізити банку, який обслуговує, дата від'їзду, бажаний номер поїзда, кількість і категорія місць, станції відправлення і призначення (пункт 4.1).
- У заяві, поданій фізичною особою, зазначаються паспортні дані заявника: прізвище, ім'я, по батькові, серія та номер паспорта, дата і місце видачі, місце проживання, контактний телефон.
- Заява про резервування місць надається в період, коли попередній продаж проїзних документів на дату, яку замовляє організатор перевезення, вже розпочався (пункт 4.2).
- Плата за послуги з резервування місць уноситься готівкою в день замовлення або в безготівковому порядку протягом трьох банківських днів (день замовлення не враховується) за кожне замовлене місце, незалежно від того, яка кількість місць фактично буде викуплена (пункт 4.4).
- Списки груп завіряються штампелем каси, проставляються дата (число, місяць, рік), години та хвилини, прізвище та ініціали касира і підпис (пункт 4.6).
- Проїзні документи за заявами, що подаються в термін від 6 до 3 діб до відправлення поїзда, повинні бути викуплені протягом 1 доби, а менше 3 діб – в день резервування місць (пункт 4.7).
- Місця з не викуплених у визначений термін проїзних документів передаються у загальний продаж, замовлення анулюється. Плата за резервування місць не повертається (пункт 4.8).
- (12) Відповідно до пункту 2.38 Правил перевезення пасажирів групові перевезення пасажирів за заявками юридичних та фізичних осіб оформляються згідно з установленною технологією.
- Оформлення групових перевезень здійснюється за груповими проїзними документами. Кількість місць, оформлених за одним груповим проїзним документом, повинна бути не більше кількості місць, ніж в одному вагоні. Оформлення перевезення організованої групи в одному вагоні здійснюється на одному проїзному документі. За бажанням

керівника групи можуть бути оформлені проїзні документи для окремих пасажирів у складі групи.

Якщо кількість місць, зазначена в замовленні на перевезення групи, становить більше половини загальної кількості місць цього поїзда, то пункт продажу може пропонувати замовнику перевезення в додатковому поїзді.

- (13) Згідно з пунктом 7.2 Правил перевезення пасажирів під час групових перевезень керівник групи зобов'язаний пред'явити проїзні документи та список, завірений згідно з вимогами пункту 4.6 розділу 4 цих Правил, у квитковій касі, а провідник (стюард) – перевірити відповідність пред'явлених пасажирами документів, які посвідчують особу, завіреним спискам.

2. Відповідач

- (14) Відповідачем є акціонерне товариство «Українська залізниця».
Відповідно до відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань АТ «Укрзалізниця» зареєстроване 21.10.2015 за № 10701340000060039, ідентифікаційний код 40075815, місцезнаходження: 03680, м. Київ, вулиця Тверська, 5.
- (15) Згідно зі Статутом акціонерного товариства «Українська залізниця», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 735 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 № 938) (далі – Статут), АТ «Укрзалізниця» є юридичною особою, утворене відповідно до Закону України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», постанови Кабінету Міністрів України від 25.06.2014 № 200 «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця».
- (16) Товариство утворене як акціонерне товариство, 100 відсотків акцій якого закріплюються в державній власності, на базі Укрзалізниці, а також підприємств, установ та організацій залізничного транспорту загального користування, які реорганізовано шляхом злиття, згідно з додатком 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 25.06.2014 № 200 «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця». Товариство є правонаступником усіх прав і обов'язків Укрзалізниці та підприємств залізничного транспорту.
- (17) Відповідно до пункту 13 Статуту Товариство набуває статусу юридичної особи з дня його державної реєстрації в установленому законом порядку.
Згідно з пунктом 14 Статуту Товариство має цивільні права та обов'язки, у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами, цим Статутом та внутрішніми документами товариства, прийнятими відповідно до цього Статуту.
- (18) Пунктом 20 Статуту визначено, що АТ «Укрзалізниця» діє на принципах повної господарської самостійності і самоокупності, несе відповідальність за наслідки своєї господарської діяльності та виконання зобов'язань.
- (19) У пункті 26 Статуту вказано, що засновником Товариства є держава в особі Кабінету Міністрів України. При цьому, відповідно до пункту 55 Статуту, Вищим органом товариства є загальні збори. Функції загальних зборів виконує Кабінет Міністрів України.

- (20) Отже, відповідно до статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» АТ «Укрзалізниця» є суб'єктом господарювання.

3. Процесуальні дії

- (21) У Комітеті розглядалися звернення товариства з обмеженою діяльністю «ДНІПРО ВОЯЖ», товариства з обмеженою діяльністю «Навігатор Україна», товариства з обмеженою діяльністю «ВІДПОЧИНОК НА ВСІ СТО» і товариства з обмеженою діяльністю «Дінай Тур» (далі – Заявники), які надають послуги у сфері туризму, а саме організують групові екскурсійні тури по Україні, щодо введення в дію АТ «Укрзалізниця» з 15.01.2019 ціни на послугу з резервування місць за заявками юридичних та фізичних осіб для групових перевезень пасажирів у розмірі 200 грн за місце на виконання рішення правління АТ «Укрзалізниця» (протокол засідання правління № Ц-64/103 Ком.т. від 21.12.2018).
- (22) На підставі зазначеної інформації в Комітеті проводилась перевірка дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції АТ «Укрзалізниця».
- (23) Відповідно до статей 7, 17, 22, 22¹ Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Комітетом надіслано на адресу АТ «Укрзалізниця» вимоги про надання інформації та копій документів.
Листами від 15.05.2019 вх. № 8-07/5649 та від 27.09.2019 вх. № 8-01/11120 АТ «Укрзалізниця» надало Комітету необхідну інформацію та документи.

4. Визначення монопольного (домінуючого) становища

- (24) Аналіз та дослідження становища АТ «Укрзалізниця» здійснювались відповідно до Методики визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єкта господарювання на ринку, затвердженої розпорядженням Антимонопольного комітету України від 5 березня 2002 року № 49-р, зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 1 квітня 2002 року за № 317/6605 (далі – Методика), з урахуванням пункту 2.2 цієї Методики, згідно з яким етапи визначення монопольного (домінуючого) становища, їх кількість та послідовність проведення можуть змінюватися залежно від фактичних обставин, зокрема особливостей товару, структури ринку, обсягів наявної інформації щодо ринку тощо.
- (25) Згідно зі статтею 1 Закону України «Про природні монополії» суб'єктом природної монополії є суб'єкт господарювання (юридична особа) будь-якої форми власності, який виробляє (реалізує) товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії.
Відповідно до статті 5 Закону України «Про природні монополії» регулюється діяльність суб'єктів природних монополій, зокрема, у сфері користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування.
Отже, АТ «Укрзалізниця» є суб'єктом природної монополії на загальнодержавному ринку надання послуг з користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування, і займає на цьому ринку монопольне (домінуюче) становище із часткою 100 відсотків.
Статтею 6 Закону України «Про природні монополії» суміжними з природними монополіями ринками, що регулюються відповідно до цього Закону, визначено, зокрема, внутрішні та міжнародні перевезення пасажирів залізничним транспортом.

Визначення переліку товарів та основних споживачів цих товарів, щодо яких визначається монопольне становище

- (26) Товаром, щодо якого визначається монопольне становище, є послуги, які надає АТ «Укрзалізниця» організованим групам пасажирів, що планують здійснити спільну поїздку поїздом за однаковим маршрутом і з однією метою поїздки, та/або суб'єктам господарювання, які надають послуги у сфері туризму, а саме організують групові екскурсійні тури по Україні залізничним транспортом.
- (27) Для оформлення проїзду осіб, що прямують у складі організованої групи, організатору перевезення (туристична організація або будь-яка юридична чи фізична особа) на підставі відповідної письмової заяви потрібно здійснити резервування місць для перевезення цієї групи пасажирів залізничним транспортом загального користування.
- (28) Отже, товаром, щодо якого визначається монопольне становище АТ «Укрзалізниця», є послуга з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування.
- (29) Основними споживачами послуг з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування є пасажирів у складі організованої групи, які планують здійснити спільну поїздку поїздом за однаковим маршрутом і з однією метою поїздки, та/або суб'єкти господарювання, які надають послуги у сфері туризму, а саме організують групові екскурсійні тури по Україні залізничним транспортом.
- (30) Послуга з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів нерозривно пов'язана з перевезенням пасажирів залізничним транспортом. Для пасажирів, які планують здійснити спільну поїздку поїздом за однаковим маршрутом і з однією метою поїздки, та/або суб'єктів господарювання, які надають послуги у сфері туризму, а саме організують групові екскурсійні тури по Україні залізничним транспортом, послуга з резервування місць для перевезення залізничним транспортом загального користування не має замінників. Ця послуга не може бути замінена послугами з наявних альтернативних джерел, а споживачі цієї послуги, які її отримують, не можуть від неї відмовитись, оскільки без неї неможливо придбати проїзні документи для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування.
- (31) Тобто, послуга з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування має специфічні споживчі властивості щодо задоволення потреб споживачів такої послуги, крім того, відсутні взаємозамінні товари, у межах яких споживач за звичайних умов може перейти від споживання одного товару до іншого.
- (32) Отже, товарними межами ринку за показниками взаємозамінності, подібності призначення, споживчих властивостей та умов використання товару є послуга з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування.

Визначення територіальних (географічних) меж ринку

- (33) Територіальні (географічні) межі ринку певного товару (товарної групи) визначаються шляхом встановлення мінімальної території, за межами якої, з точки зору споживача,

придбання товарів (товарної групи), що належать до групи взаємозамінних товарів (товарної групи), є неможливим або недоцільним.

- (34) Організатору перевезення (туристична організація або будь-яка юридична чи фізична особа) необхідно у встановленому порядку здійснити резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування.
- (35) Резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування проводиться на підставі заяв, які подаються організаторами перевезення в пункти резервування перевізника (спеціалізовані каси з обслуговування груп пасажирів), розташовані на території України. Заяви від юридичних осіб на резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів можуть направлятися також в електронному вигляді.
- (36) Оформлення проїзних документів для проїзду осіб, що прямують у складі організованої групи та здійснюють спільну поїздку поїздом за однаковим маршрутом, є неможливим без отримання від АТ «Укрзалізниця» послуги з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування.
- (37) Тобто, територіальними межами ринку послуги з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування є територія України.

Визначення часових меж ринку

- (38) Часові межі ринку визначаються як проміжок часу, протягом якого відповідна сукупність товарно-грошових відносин між продавцями (постачальниками, виробниками) і споживачами утворює ринок товару із сталою структурою.
АТ «Укрзалізниця» на виконання рішення правління від 21.12.2019 (протокол засідання № Ц-64/103 Ком.т.) наказом від 15.01.2019 № 027 «Про введення в дію єдиних цін на основні послуги, що надаються пасажиром» встановило ціну на послугу з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів у розмірі 200 грн.
Тому часовими межами порушення визначено період з 15.01.2019 по теперішній час.

Визначення бар'єрів вступу на ринок

- (39) Бар'єрами для вступу нових потенційних конкурентів на ринок послуги з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування є адміністративні бар'єри, оскільки, як вже зазначалося раніше, відповідна послуга нерозривно пов'язана з перевезенням пасажирів залізничним транспортом.
- (40) Згідно зі статтею 4 Закону управління процесом перевезень у внутрішньому і міжнародному сполученнях здійснюється централізовано і належить до виключної компетенції АТ «Укрзалізниця».
- (41) Послуга з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування надається виключно АТ «Укрзалізниця», оскільки передбачає сукупність технологічних операцій, які здійснюються з використанням Автоматизованої системи керування пасажирськими перевезеннями на залізницях України (АСК ПП УЗ).

АСК ПП УЗ є територіально розгалуженою інформаційно-аналітичною системою, яка дозволяє в реальному масштабі часу обслуговувати пасажирів та керувати пасажирськими перевезеннями. Основними функціями, які виконуються з використанням АСК ПП УЗ, зокрема, є:

- адміністрування пункту продажу та введення запасу бланків;
- отримання звітів касира за зміну;
- **резервування місць для груп пасажирів;**
- викуп зарезервованих місць;
- бронювання місць за паролем та видання документів, заброньованих за паролем;
- резервування місць у міжнародному сполученні;
- ведення та надання інформаційно-довідкової інформації;
- **взаємодія при резервуванні місць у внутрішньому та міждержавному сполученнях.**

- (42) Тобто, сам характер таких послуг свідчить про можливість їх надання саме АТ «Укрзалізниця» виходячи з функцій управління процесом перевезень у внутрішньому й міжнародному сполученнях, покладених на нього Законом України «Про залізничний транспорт України».
- (43) Будь-якої інформації, яка б свідчила про те, що АТ «Укрзалізниця» зазнавало значної конкуренції на ринку послуги з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування в період з 15.01.2019 по теперішній час з боку інших суб'єктів господарювання, АТ «Укрзалізниця» не нададо.
- (44) Враховуючи викладене, АТ «Укрзалізниця» у період з 15.01.2019 по теперішній час займає монопольне становище на ринку послуги з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування як таке, що не має жодного конкурента на цьому ринку.

5. Обставини звернень

- (45) Заявники надають послуги у сфері туризму та є виробниками туристичного продукту: групові екскурсійні тури по Україні.
Оскільки груповий екскурсійний тур може відбутися тільки за наявності певної кількості учасників, для гарантування здійснення такого туру при організації екскурсій, в яких передбачається перевезення туристів залізничним транспортом, Заявники користуються можливістю, передбаченою Порядком обслуговування громадян залізничним транспортом, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 1997 року № 252.
Так, пунктом 13 Порядку визначено, що продаж проїзних документів для перевезення груп пасажирів здійснюється за попередніми замовленнями підприємств, організацій та установ, які організують групи для перевезень.
- (46) Як стало відомо Заявникам, 15 січня 2019 року АТ «Укрзалізниця» оприлюднило інформацію про те, що згідно з рішенням правління АТ «Укрзалізниця» від 21.12.2018 № Ц-64/103 Ком.т. «Про введення в дію єдиних цін на основні послуги, що надаються пасажиром» за резервування місць за заявками юридичних та фізичних осіб для групових перевезень пасажирів стягується плата в розмірі 200 грн за місце, а для перевезень дитячих груп – в розмірі 50 грн за місце, тоді як до 15.01.2019 вартість послуги з резервування місць за заявками юридичних та фізичних осіб для групових перевезень пасажирів (для дітей та дорослих) становила 32 грн.

- (47) Заявники стверджують, що таке значне підвищення розміру плати за резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів, з 32 грн до 200 грн (більше ніж у 6 разів), перешкоджає здійсненню групових перевезень по Україні, оскільки послуги з перевезення пасажирів залізничним транспортом і так досить недешеві.
- (48) Більшість туристичних екскурсійних подорожей Україною відбувається в режимі турів вихідного дня, оскільки значну частину групи становлять люди, які працюють та готові присвятити такому виду сімейного дозвілля 2 або 3 вихідних дні.
Деякі туристично привабливі регіони нашої країни знаходяться на відстані понад 600 км із виїздом із Києва, що створює певну проблему для здійснення екскурсійних подорожей автомобільним транспортом за 2-3 дні. Насамперед це стосується Закарпаття (772 км до Мукачева), Карпат (625 км до Косова та Івано-Франківська), Ізмаїлу (дельта Дунаю – 731 км) та навіть Чернівців та Херсону, до яких 530 км та 560 км відповідно.
Вартість переїзду автобусом за вказаними маршрутами з розрахунку оренди автобуса для групи туристів становить від 800 до 1 200 грн. Проте час перебування в дорозі від 10 до 13 годин унеможливорює реалізацію таких турів у форматі 2-3-денних турів вихідного дня.
- (49) Враховуючи особливості групового туризму, туроператори не тільки змушені користуватись залізничним транспортом на певних напрямках, але й змушені здійснити попереднє бронювання квитків для туристичних груп, без якого неможливо гарантувати виїзд туру, особливо якщо мова йде про святкові дні.
Водночас вартість проїзду залізничним транспортом за наведеними вище напрямками становить від 150 до 550 грн (плацкарт та купе).
У деяких випадках (наприклад при переїзді в плацкартних вагонах) вартість послуги з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів перевищує вартість самого квитка, що є обтяжливим для споживачів, які прагнуть здійснити групову екскурсійну подорож, але не згодні сплачувати надмірну додаткову плату за резервування місць.
- (50) За інформацією Заявників, *«з такими цінами на групові замовлення призупиняються поїздки Україною та Європою (тури до Європи стартують зі Львова, Мукачева) студентських, молодіжних, аматорських, профспілкових, корпоративних, збірних туристичних груп».*
З огляду на вказане, здорожчання вартості проїзду організованих груп пасажирів у цілому робить його недоцільним та унеможливорює здійснення екскурсійних турів за деякими маршрутами в межах України, тим самим перешкоджаючи внутрішньому туризму.

6. Обґрунтування факту зловживання монопольним становищем

- (51) Рішенням правління АТ «Укрзалізниця» від 21.12.2018 (протокол засідання № Ц-64/103 Ком.т) ухвалено затвердити єдині ціни на основні послуги, що надаються пасажирам, зокрема: ціни на послуги з резервування місць за заявками юридичних та фізичних осіб для групових перевезень пасажирів у розмірі 200 грн з ПДВ за місце та резервування місць за заявками для перевезень дитячих груп; за заявками, поданими центральними та місцевими органами влади, сформованими із числа осіб з інвалідністю та військових пасажирів у розмірі 50 грн з ПДВ за місце, які введено в дію з 00 год. 00 хв. 15.01.2019 наказом АТ «Укрзалізниця» від 15.01.2019 № 027 «Про введення в дію єдиних цін на основні послуги, що надаються пасажирам».

- (52) За інформацією АТ «Укрзалізниця», наданою листом від 15.05.2019 № 8-07/5649, надання послуг із резервування місць для організованих груп пасажирів (далі – ОГП) здійснюється згідно з розділом 4 Правил перевезення пасажирів. Резервування місць для перевезення ОГП провадиться на підставі заяв організаторів перевезення.
- Прийом заяв для забезпечення таких перевезень здійснюється в пунктах продажу, в яких технологічно передбачено виконання операцій з оформлення проїзних документів для проїзду ОГП.
- Плата за послуги з резервування місць та оформлення проїзних документів для проїзду ОГП стягується за вільними тарифами у розмірі, визначеному АТ «Укрзалізниця».
- Для організації виїзду ОГП резервування місць здійснюється із загального масиву місць у поїздах. За відсутності місць розглядаються технічна та технологічна можливості включення додаткових вагонів та призначення додаткових поїздів.
- Вартість плати за резервування місць залежить від кількості осіб, що прямують у складі ОГП, а також від наявності пільгових категорій пасажирів (діти, інваліди, військовослужбовці).
- Як пояснює АТ «Укрзалізниця», у процесі резервування місць беруть участь працівники, які підбирають заявникові зручний час прибуття та/або відправлення поїзда (із числа наявних у базі), категорію вагонів та місця, які б максимально задовольнили потреби користувача.
- Незважаючи на дефіцит рухомого складу, зношеність інфраструктури, збитковість пасажирських перевезень, АТ «Укрзалізниця» вживає всіх можливих заходів для забезпечення пасажирських перевезень.
- Залізничний транспорт несе значне соціальне навантаження через здійснення внутрішніх пасажирських перевезень за тарифами, нижчими від економічно обґрунтованого рівня, а також перевезень пільгових категорій громадян, визначених законодавством України.
- У той час як тарифи на пасажирські перевезення залізничним транспортом регулюються державою, ціни на продукцію, яка споживається залізничним транспортом, формуються в ринкових умовах, у зв'язку із чим зберігається тенденція до відставання темпів зростання тарифів від темпів зростання цін на продукцію для потреб галузі.
- Також зростають і витрати на утримання додаткових вагонів, необхідних для перевезення, тільки на утримання одного вагона в середньому за рік витрати становлять близько 2,5 млн грн.
- (53) У той же час, з метою поліпшення обслуговування соціально незахищених категорій громадян і з метою захисту малозабезпечених верств населення, особливо дітей та пасажирів пільгових категорій, які прямують у складі організованих груп до місць відпочинку та реабілітації, АТ «Укрзалізниця» прийнято рішення щодо надання знижки в розмірі 75 % на резервування місць за заявками на перевезення дитячих груп, а також за заявками, сформованими із числа осіб з інвалідністю та військових пасажирів.
- (54) Відповідно до Калькуляції вартості послуги з резервування місця за заявками для групових перевезень пасажирів по філії «ПК» АТ «Укрзалізниця» (далі – Калькуляція) вартість зазначеної послуги з ПДВ становить 200 грн. Калькуляція містить у собі такі статті витрат:
- «Витрати кас філії ПК; ГІОЦ» – 60 142,72 тис. грн;
 - «Витрати на утримання працівників задіяних в обробці групових замовлень на перевезення» – 2 820,00 тис. грн;
 - «Витрати на утримання резервних вагонів» – 35 029,10 тис. грн;
- Загальна сума витрат за рік становить 97 991,82 тис. грн.

- (55) За інформацією АТ «Укрзалізниця», наданою листом від 27.09.2019 № 8-01/11120, у прийомі заяв на резервування місць для групових перевезень задіяно 62 працівники філії «Пасажирська компанія» АТ «Укрзалізниця» та 46 кас вокзалів, у яких технологічно передбачено виконання операцій з оформлення проїзних документів для групових перевезень.
- (56) Так, АТ «Укрзалізниця» надано інформацію щодо фактичних витрат на оформлення проїзних документів у далекому сполученні за 2018 рік по філії «Пасажирська компанія»
АТ «Укрзалізниця», відповідно до якої, витрати на роботу однієї каси в місяць становили 66,63 тис. грн.
Враховуючи наведене вище та те, що у прийомі заяв на резервування місць для групових перевезень задіяно 46 кас, витрати на їх роботу за місяць у 2018 році становили 3 064,98 тис. грн, а за рік – 36 779,76 тис. грн.
- (57) Разом із тим, за інформацією АТ «Укрзалізниця», витрати філії «ГІОЦ» АТ «Укрзалізниця» на послугу із супроводу продажу квитків на бланках у касах «Укрзалізниця» у 2018 році становили 10 487,96 тис. грн.
Із наведеного випливає, що загальна сума витрат кас філії «Пасажирська компанія» та філії «ГІОЦ» АТ «Укрзалізниця» за 2018 рік становить 47 267,72 тис. грн, що на 12 875 тис. грн менше від суми «Витрат кас філії ПК; ГІОЦ», зазначеної у Калькуляції.
- (58) Отже, АТ «Укрзалізниця», застосовуючи при розрахунку собівартості послуги з резервування місця за заявками для групових перевезень пасажирів необґрунтований розмір «Витрат кас філії ПК; ГІОЦ» у сумі 60 142,72 тис. грн, завищувало витрати на відповідну послугу.
Слід зазначити, що питома вага «Витрат кас філії ПК; ГІОЦ» у складі собівартості послуги з резервування місця за заявками для групових перевезень пасажирів становить понад 60 відсотків, а тому має значний вплив при формуванні собівартості вказаної послуги.
- (59) Відповідно до Калькуляції «Витрати на утримання резервних вагонів» становлять 35 029,10 тис. грн.
АТ «Укрзалізниця» пояснило, що до Калькуляції включені «Витрати на утримання резервних вагонів» у сумі 35 029,10 тис. грн на рік на утримання та простій 51 резервного вагона.
При цьому АТ «Укрзалізниця» не надало пояснень щодо технологічної необхідності саме такої кількості вагонів.
- (60) До складу статті «Витрати на утримання резервних вагонів» Калькуляції включено такі складові витрат:
- «Прямі витрати» – 30 968,35 тис. грн, у тому числі:
«Фонд оплати праці» для працівників, задіяних у виконанні робіт з утримання резервних вагонів – 9527,00 тис. грн;
«Відрахування на соціальні заходи» – 9527,00 тис. грн;
«Матеріали» – 3,70 тис. грн;
«Паливо» – 1666,60 тис. грн;
«Електроенергія» – 168,74 тис. грн;
«Амортизація» – 5055,56 тис. грн;
«Інші» витрати – 12 451,52 тис. грн;
- «Загальновиробничі витрати» – 4060,75 тис. грн.

- (61) На вимогу Комітету від 19.06.2019 № 130-29/07-7744 щодо надання інформації про кількість та середню вартість утримання вагонів, задіяних АТ «Укрзалізниця» для перевезення пасажирів, як звичайних (у сформованому складі поїзда), так і резервних (додаткових) – для перевезень організованих груп пасажирів, АТ «Укрзалізниця» у листі від 27.09.2019 № 8-01/11120 повідомило, що надати запитувану інформацію не є можливим.
- (62) Водночас на підтвердження обґрунтування розміру «Витрат на утримання резервних вагонів» у сумі 35 029,10 тис. грн АТ «Укрзалізниця» надало інформацію щодо витрат на утримання одного пасажирського вагона (типу СВ, купе, плацкарт) за рік приписки ВЧ, ВЧД для забезпечення перевезення пасажирів за попередніми груповими замовленнями (вагони у стані «гарячого резерву») окремо щодо кожного виробничого підрозділу філії «Пасажирська компанія» АТ «Укрзалізниця» (17 вагонних дільниць та вагонних депо).
- (63) З аналізу наданої інформації з'ясовано, що в 11 із 17 виробничих підрозділів вагонних дільниць та вагонних депо філії «Пасажирська компанія» АТ «Укрзалізниця», вагонів «гарячого резерву», що призначені для забезпечення перевезення пасажирів за груповими замовленнями, немає.
Отже, АТ «Укрзалізниця» не підтверджено в повному обсязі обґрунтованість «Витрат на утримання резервних вагонів» у сумі 35 029,10 тис. грн, закладених у Калькуляції.
- (64) Відповідно до Калькуляції собівартість одного місця розрахована виходячи із загальної суми витрат за рік 97 991,82 тис. грн та кількості місць за рік 700 тис. шт.
За інформацією АТ «Укрзалізниця», послугою резервування місць для групових перевезень протягом 2018 року скористались 1 196 185 пасажирів, у тому числі 266 565 дітей.
За 5 місяців 2019 року послугою резервування місць для групових перевезень скористались 321 739 пасажирів, у тому числі 170 255 дітей.
- (65) АТ «Укрзалізниця» пояснило, що обчислення собівартості одного місця здійснювалось із розрахунку 700 тис. місць за рік у зв'язку зі зменшенням очікуваної кількості замовлень на перевезення груп пасажирів у 2019 році порівняно з 2018 роком.
Враховуючи вищезазначені фактори, обчислення собівартості одного місяця було прийнято на рівні 700 тис. місць, що менше фактичного показника за 2018 рік майже на 41 %.
За таких обставин, свідоме заниження АТ «Укрзалізниця» показника кількості місць за рік при розрахунку собівартості послуги з резервування місця за заявками для групових перевезень пасажирів призводить до завищення вартості зазначеної послуги.
- (66) Встановлення необґрунтовано завищених цін на ринках із значним рівнем конкуренції неможливе, оскільки за умови існування конкуренції на ринку послуги з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування АТ «Укрзалізниця» було б змушене зменшити вартість таких послуг під тиском своїх конкурентів, з метою утримання своєї частки на ринку.

7. Можливі наслідки дій АТ «Укрзалізниця»

- (67) Для кваліфікації дій суб'єктів господарювання як зловживання монополією (домінуючим) становищем на ринку не є обов'язковим з'ясування настання наслідків у формі недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів, зокрема через заподіяння їм шкоди (збитків)

або іншого реального порушення їх прав чи інтересів, чи настання інших відповідних наслідків.

Достатнім є встановлення самого факту вчинення дій, визначених законом як зловживання монопольним (домінуючим) становищем (пункт 14 Постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 26.12.2011 № 15 «Про деякі питання практики застосування конкурентного законодавства»).

- (68) На ринку послуги з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування АТ «Укрзалізниця» займає монопольне становище, тобто споживачі вимушені отримувати зазначену послугу за ціною, встановленою АТ «Укрзалізниця», у силу відсутності альтернативних джерел отримання такої послуги.
- (69) Дії АТ «Укрзалізниця», що полягають у встановленні на економічно необґрунтованому рівні ціни на послугу з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування, можуть призвести до порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 2 статті 50, пунктом 1 частини другої статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку послуги з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування, шляхом встановлення таких цін придбання або реалізації товару, які неможливо було б встановити за умов існування значної конкуренції на ринку.
- (70) Відповідно до частини першої статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції» органи Антимонопольного комітету України мають право надавати рекомендації органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам господарювання, об'єднанням стосовно припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють, а у разі, якщо порушення припинено, – щодо вжиття заходів для усунення наслідків цих порушень.
- (71) На кінець жовтня 2019 року в Комітеті відсутня інформація про те, що дії АТ «Укрзалізниця» зі встановлення на економічно необґрунтованому рівні ціни на послугу з резервування місць для перевезення організованих груп пасажирів залізничним транспортом загального користування призвели до суттєвого обмеження чи спотворення конкуренції, завдали значних збитків окремим особам чи суспільству.

Враховуючи викладене, керуючись статтею 46 та статтею 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», з метою припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють, Антимонопольний комітет України надає такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Акціонерному товариству «Українська залізниця» (ідентифікаційний код юридичної особи 40075815, місцезнаходження: 03680, м. Київ, вул. Тверська, 5) привести ціни на послуги з резервування місць за заявками юридичних та фізичних осіб для групових перевезень пасажирів, а також за заявками для перевезень дитячих груп, за заявками, поданими центральними та місцевими органами влади, сформованими із числа осіб з

інвалідністю та військових пасажирів, які було введено в дію наказом акціонерного товариства «Українська залізниця» від 15.01.2019 № 027 «Про введення в дію єдиних цін на основні послуги, що надаються пасажирам», до економічно обґрунтованого рівня.

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

Частиною третьою статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що за умови виконання положень рекомендацій 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, провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не розпочинається, а розпочате провадження закривається.

Про результати розгляду акціонерним товариством «Українська залізниця» цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України у 30-денний строк з дня їх отримання.

Голова Комітету



Ю. ТЕРЕНТЬЄВ