



## АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

### РЕКОМЕНДАЦІЇ

24 червня 2020 р.

Київ

№ 28-рк

Державна авіаційна  
служба України

Про запобігання негативного  
впливу на конкуренцію

Антимонопольний комітет України, розглянувши подання Департаменту моніторингу і контролю державної допомоги від 24 червня 2020 року № 500-26.15/147-19-ДД/299-спр,

#### ВСТАНОВИВ:

- (1) За результатами розгляду повідомлення про нову державну допомогу Закарпатської обласної ради, яке надійшло на Портал державної допомоги за реєстраційним номером у базі даних 24215 (вх. № 625 – ПДД від 29.10.2019), розпорядженням державного уповноваженого Антимонопольного комітету України від 26.12.2019 № 08/479-р розпочато розгляд справи № 500-26.15/147-19-ДД про державну допомогу для проведення поглибленого аналізу допустимості державної допомоги для конкуренції (далі – Справа).
- (2) За результатами розгляду Справи Комітетом прийнято рішення від 24.06.2020 № 414-р, яким визнано, зокрема, що:
  - державна допомога у формі збільшення статутного капіталу Закарпатського обласного комунального підприємства «Міжнародний аеропорт Ужгород» для компенсації збитків акціонерному товариству «Мотор Січ» з метою забезпечення безперервності та регулярності повітряних перевезень при обслуговуванні повітряної лінії за маршрутом Київ – Ужгород – Київ, що надається на підставі рішення Закарпатської обласної ради № 1529 від 26.09.2019 «Про внесення змін до Програми підвищення ефективності функціонування Закарпатського обласного комунального підприємства «Міжнародний аеропорт «Ужгород» на 2017 – 2020 роки, затвердженої рішенням обласної ради від 22 грудня 2016 року № 608» на період з 01.01.2019 по 31.12.2019, у сумі 9 000 000 гривень, є недопустимою для конкуренції відповідно до статті 11 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».
- (3) Під час прийняття вказаного рішення Комітет виходив з такого.
- (4) Наказом Державної авіаційної служби України від 15.05.2019 № 594 «Про повітряну лінію з незначним повітряним рухом» відповідно до статті 96 Повітряного кодексу України, Національної транспортної Стратегії України на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 № 430-р, та листа Закарпатської обласної ради від 13.05.2019 № 01-21/180 щодо регулярного авіаційного сполучення між Ужгородом та Києвом повітряну лінію Київ – Ужгород – Київ з

незначним повітряним рухом визначено суспільно важливою для міста Ужгород та Закарпатської області.

- (5) Рішенням від 26.09.2019 № 1529 «Про внесення змін до Програми підвищення ефективності функціонування Закарпатського обласного комунального підприємства «Міжнародний аеропорт «Ужгород» (далі – ЗОКП «Міжнародний аеропорт Ужгород») на 2017 – 2020 роки, затвердженої рішенням обласної ради від 22 грудня 2016 року № 608», Закарпатська обласна рада передбачила державну підтримку ЗОКП «Міжнародний аеропорт Ужгород» у формі компенсації фінансових втрат авіаперевізників для забезпечення безперервності та регулярності повітряних перевезень при обслуговуванні повітряної лінії за маршрутом Київ – Ужгород – Київ, яка визначена такою, що має суспільно важливий характер відповідно до статті 96 Повітряного кодексу України.
- (6) У результаті переговорів між керівництвом ЗОКП «Міжнародний аеропорт Ужгород» та авіакомпанією АТ «Мотор Січ», яка у попередні роки обслуговувала маршрут за напрямком Київ – Ужгород – Київ, було прийнято рішення продовжити співпрацю з метою забезпечення авіаційного сполучення між Ужгородом та Києвом повітряною лінією Київ – Ужгород – Київ.
- (7) Між АТ «Мотор Січ» та ЗОКП «Міжнародний аеропорт Ужгород» укладено Договір від 24.05.2019 № 35/19 (далі – Договір) про виконання авіарейсів за маршрутом Київ – Ужгород – Київ яким визначено, зокрема, вартість виконаного рейсу АТ «Мотор Січ», регулярність виконання рейсів та порядок відшкодування різниці між проданими квитками і фактичною вартістю рейсу.
- (8) Листом від 13.02.2020 № 1.19-998-20 (вх. № 7-01/1910 від 13.02.2020) Державна авіаційна служба України повідомила, що не приймала рішення про обслуговування саме АТ «Мотор Січ» повітряної лінії Київ – Ужгород – Київ з незначним повітряним рухом в рамках виконання зобов'язання, що має суспільний характер.
- (9) Відповідно до листа Закарпатської обласної ради від 17.03.2020 № 1603/01-30 (вх. № 5-01/4187 від 01.04.2020) ЗОКП «Міжнародний аеропорт «Ужгород» з метою компенсації збитків АТ «Мотор Січ» має проводити розрахунки на умовах Договору про компенсацію збитків та на підставі актів виконаних робіт.
- (10) Згідно з листом від 11.02.2020 № АК-406 (вх. № 8-08/2363 від 21.02.2020) АТ «Мотор Січ» здійснювало перевезення за маршрутом Київ – Ужгород – Київ з червня по жовтень 2019 року.
- (11) Враховуючи викладене, Договір від 24.05.2019 № 35/19 про виконання авіарейсів за маршрутом Київ – Ужгород – Київ, який відповідно до наказу Державної авіаційної служби України від 15.05.2019 № 594 визнаний суспільно важливим для міста Ужгород та Закарпатської області, укладено між двома суб'єктами господарювання, а саме: між АТ «Мотор Січ» та ЗОКП «Міжнародний аеропорт Ужгород».
- (12) Відповідно до пункту 8 статті 1 Повітряного кодексу України авіаційний перевізник (авіаперевізник) – суб'єкт господарювання, що надає послуги з перевезення пасажирів, вантажу, пошти повітряним транспортом.
- (13) Згідно з статтею 4 Повітряного кодексу України державне регулювання у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України здійснюють у межах

повноважень, зокрема, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в галузі цивільної авіації.

- (14) Відповідно до пункту 1 Положення про Державну авіаційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 520, Державна авіаційна служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури, який реалізує державну політику у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України та є уповноваженим органом з питань цивільної авіації (далі – уповноважений орган з питань цивільної авіації).
- (15) Згідно із частиною 1 статті 96 Повітряного кодексу України суспільно важливі повітряні перевезення забезпечуються авіаперевізником з метою надання послуг з повітряних перевезень із дотриманням встановлених вимог щодо тривалості, регулярності, місткості і тарифів, яких авіаперевізник не став би дотримуватися у разі, якби він керувався тільки власними комерційними інтересами.
- (16) Відповідно до частини 2 статті 96 Повітряного кодексу України уповноважений орган з питань цивільної авіації може прийняти рішення про обслуговування певної повітряної лінії з незначним повітряним рухом, який є важливим для міста або регіону, в рамках виконання зобов'язання, що має суспільно важливий характер, з дотриманням авіаперевізником встановлених вимог, зокрема щодо безперервності та регулярності повітряних перевезень, обсягу та рівня оплати за здійснення повітряних перевезень.
- (17) Згідно із частиною 3 статті 96 Повітряного кодексу України якщо жоден з авіаперевізників не погоджується на обслуговування повітряної лінії, що має суспільно важливий характер, уповноважений орган з питань цивільної авіації може оголосити відкритий конкурс для українських авіаперевізників або для іноземних авіаперевізників, якщо це передбачено міжнародними договорами України, з метою визначення авіаперевізника чи авіаперевізників, які готові виконувати зобов'язання, що мають суспільно важливий характер.
- (18) Отже, згідно з чинним законодавством Державна авіаційна служба України має такі дискреційні повноваження щодо:
- надання певній повітряній лінії статусу повітряної лінії з незначним повітряним рухом, який є важливим для міста або регіону;
  - прийняття рішення про обслуговування такої лінії певним авіаперевізником, у тому числі за результатами проведеного конкурсу;
  - встановлення вимог до обслуговування такої лінії, зокрема щодо тривалості, регулярності, місткості та інших параметрів обслуговування повітряної лінії, а також тарифів, обсягу та рівня оплати за здійснення повітряних перевезень пасажирів на такій лінії.
- (19) Згідно з Рішенням Комітету від 24.06.2020 № 414-р встановлено, що фінансова підтримка, що надається ЗОКП «Міжнародний аеропорт Ужгород», яка спрямована на компенсацію збитків АТ «Мотор Січ» з метою забезпечення безперервності та регулярності повітряних перевезень при обслуговуванні повітряної лінії за маршрутом Київ – Ужгород – Київ, є **державною допомогою відповідно до Закону**.
- (20) Для проведення відповідної оцінки допустимості державної допомоги під час надання послуг повітряних перевезень використовувалися Керівні принципи авіації 2014/C99/03.

(21) **Як встановлено рішенням Комітету від 24.06.2020 № 414-р вказана державна допомога не відповідає Керівним принципам авіації, а тому є недопустимою для конкуренції, виходячи з наступного.**

(22) **Відповідно до пункту 156 Керівних принципів авіації, Допомога соціального характеру для послуг повітряного транспорту вважатиметься допустимою за умови дотримання наступних кумулятивних умов:**

**ця допомога повинна ефективно використовуватися в інтересах кінцевих споживачів.**

Відповідно до статті 96 Повітряного кодексу України Державна авіаційна служба України під час призначення авіаперевізника для виконання ним рейсів, що становлять суспільний інтерес, встановлює зобов'язання щодо тривалості, регулярності, місткості та гарантованого обслуговування за визначеними тарифами.

Таким способом забезпечується ефективне використання повітряної лінії для відповідних споживачів, що її потребують.

Державна авіаційна служба України як уповноважений орган з питань цивільної авіації не визначала зобов'язання АТ «Мотор Січ» як авіаперевізника, що здійснює суспільно важливі повітряні перевезення за маршрутом Київ – Ужгород – Київ.

Закарпатська обласна рада листом від 22.06.2020 № 1603/01-30 (вх. № 5-01/8032 від 22.06.2020) та ЗОКП «Міжнародний аеропорт Ужгород» листом від 22.06.2020 № 295/01-15 (вх. № 8-01/8033 від 22.06.2020) повідомили, що ані Закарпатська обласна рада, ані Державна авіаційна служба України не доручали укладання та не погоджували Договору від 24.05.2019 № 35/19 та/або Додаткової угоди від 01.06.2019 № 1 до цього договору.

Укладений між ЗОКП «Міжнародний аеропорт Ужгород» та АТ «Мотор Січ» Договір також не містить будь-яких положень щодо ефективного захисту інтересів кінцевих споживачів, зокрема, шляхом встановлення прийнятної вартості перевезення.

(23) **Допомога повинна мати соціальний характер, тобто охоплювати лише певні категорії пасажирів, які подорожують маршрутом (наприклад, пасажирів з особливими потребами, такі як діти, люди з обмеженими можливостями, люди з низькими доходами, студенти, літні люди, тощо); однак, якщо відповідний маршрут пов'язує віддалені регіони, такі як найвіддаленіші регіони, острови та малонаселені райони, допомога може охопити все населення цього регіону.**

Як вже зазначалось, Державна авіаційна служба України, як уповноважений орган з питань цивільної авіації, не визначала будь-яких зобов'язань АТ «Мотор Січ» як авіаперевізника, що здійснює суспільно важливі повітряні перевезення за маршрутом Київ – Ужгород – Київ.

Ані Закарпатська обласна рада, ані Державна авіаційна служба України не доручали укладання та не погоджували Договору від 24.05.2019 № 35/19 та/або Додаткової угоди від 01.06.2019 № 1 до цього договору.

Укладений між ЗОКП «Міжнародний аеропорт Ужгород» та АТ «Мотор Січ» Договір не містить будь-яких положень, які б визначали соціальний характер державної допомоги, тобто охоплювали ті категорії пасажирів, які потребують захисту та/або охоплювали б все населення Закарпатської області, зокрема шляхом ефективного захисту мешканців цієї області та встановлення для них прийнятної вартості перевезень.

(24) **Допомога повинна надаватися без дискримінації щодо походження послуг, тобто незалежно від авіакомпанії, яка здійснює послуги.**

Державна авіаційна служба України не проводила в межах законодавства відкритий конкурс з метою визначення авіаперевізника чи авіаперевізників, які готові виконувати

зобов'язання, що мають суспільно важливий характер, шляхом обслуговування повітряної лінії за маршрутом Київ – Ужгород – Київ, яка визначена такою, що має суспільно важливий характер відповідно до статті 96 Повітряного кодексу України, та не призначала відповідну авіакомпанію.

Тому надання державної допомоги для обслуговування повітряної лінії за маршрутом Київ – Ужгород – Київ, що має суспільно важливий характер відповідно до статті 96 Повітряного кодексу України, саме АТ «Мотор Січ» є дискримінацією для інших авіакомпаній, які також здійснюють перевезення пасажирів повітряним транспортом та можуть здійснювати аналогічні послуги за повітряним маршрутом Київ – Ужгород – Київ.

- (25) Резюмуючи викладене, відсутність відповідного нормативно-правового акту, яким регламентується визначення авіаційного перевізника для здійснення перевезень пасажирів на повітряній лінії, що визначена суспільно важливою, є однією з причин, що призвели до помилкового юридичного тлумачення та фактично присвоєння ЗОКП «Міжнародний аеропорт Ужгород» статусу такого перевізника АТ «Мотор Січ» на повітряній лінії Київ – Ужгород – Київ (не Державною авіаційною службою України, як це передбачено статтею 96 Повітряного Кодексу України).
- (26) Згідно з підпунктом 3 пункту 4 Положення про Державну авіаційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 520 Державна авіаційна служба здійснює розроблення, прийняття та впровадження авіаційних правил України.
- (27) Отже, розроблення відповідного нормативно-правового акту, яким регламентується визначення авіаційного перевізника для здійснення перевезень пасажирів на повітряній лінії, що визначена суспільно важливою, належить до компетенції Державної авіаційної служби України.
- (28) Не визначення Державною авіаційною службою України (в тому числі внаслідок відсутності відповідного нормативно-правового акту) на повітряній лінії Київ – Ужгород – Київ авіаційного перевізника, який на законних підставах та відповідно до наданих зобов'язань здійснює суспільно важливі та соціальні перевезення, фактично призвело до того, що зазначене здійснено на місцевому рівні Закарпатською обласною радою шляхом залучення на договірних засадах через ЗОКП «Міжнародний аеропорт Ужгород» АТ «Мотор Січ» та передбачення компенсації збитків цьому авіаперевізнику. Наслідком цього стало надання державної допомоги, недопустимої для конкуренції.
- (29) Отже, відсутність відповідного нормативно-правового акту, яким регламентується визначення авіаційного перевізника для здійснення перевезень пасажирів на повітряній лінії, що визначена суспільно важливою, а також цінових та нецінових умов обслуговування такої лінії за певних умов може мати негативний вплив на конкуренцію та створювати підґрунтя для порушень законодавства про захист економічної конкуренції.
- (30) Відповідно до пункту 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» у сфері формування та реалізації конкурентної політики, сприяння розвитку конкуренції, нормативного й методичного забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України та застосування законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має повноваження надавати обов'язкові для розгляду рекомендації та вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, суб'єктів господарювання,

об'єднань пропозиції щодо здійснення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції, запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, а також щодо припинення дій або бездіяльності, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

Враховуючи викладене, з метою здійснення заходів, спрямованих на запобігання негативного впливу на конкуренцію, на підставі пункту 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет України надає Державній авіаційній службі України такі обов'язкові для розгляду

### **РЕКОМЕНДАЦІЇ:**

1. Забезпечити розроблення та затвердження нормативно-правового акту, яким регламентується:

- порядок визначення авіаційного перевізника (перевізників) для здійснення перевезень пасажирів на повітряній лінії, що визначена суспільно важливою, в тому числі порядок проведення відкритого конкурсу на обрання такого перевізника (перевізників);

- порядок визначення вимог щодо тривалості, регулярності, місткості та інших параметрів обслуговування повітряної лінії з незначним повітряним рухом, який є важливим для міста або регіону;

- методика розрахунку тарифів, а також обсяг та рівень оплати за здійснення повітряних перевезень пасажирів на повітряній лінії, що визначена суспільно важливою;

- порядок врегулювання договірних відносин, пов'язаних з перевезенням на повітряній лінії, що визначена суспільно важливою, та істотні умови відповідних договорів.

2. Погодити з Антимонопольним комітетом України проект відповідного нормативно-правового акту, передбаченого у пункті 1 резолютивної частини зазначених рекомендацій, відповідно до Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів державної влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 01.04.1994 № 4-р, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України від 20.04.1994 за № 78/287.

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

Про результати розгляду Державною авіаційною службою України цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України у місячний строк з дня їх отримання.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ