



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

03 жовтня 2019 р.

Київ

№ 56-рк

Про надання рекомендацій щодо припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють

1. ПРЕДМЕТ РЕКОМЕНДАЦІЙ

- (1) В Антимонопольному комітеті України (далі – Комітет) розглядається справа № 130-26.13/23-19, розпочата за ознаками вчинення акціонерним товариством «Українська залізниця» (далі – АТ «Укрзалізниця», Відповідач) (м. Київ, ідентифікаційний код 40075815) порушення, передбаченого частиною першою статті 15, пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу адміністративно-господарського управління та контролю, які можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.
- (2) Розгляд справи розпочато за заявою приватного акціонерного товариства «Страхова компанія «Рідна» (далі – ПрАТ «СК «Рідна», Заявник) від 22.11.2018 № 326/2 про ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції в діях АТ «Укрзалізниця» під час проведення відкритого конкурсу з відбору страхової компанії для здійснення обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті.

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

- 2.1. Надання послуг обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на транспорті**
- (3) Відповідно до пункту 6 частини першої статті 7 Закону України «Про страхування» особисте страхування від нещасних випадків на транспорті є обов'язковим видом страхування.
- (4) Частиною другою статті 7 Закону України «Про страхування» передбачено, що для здійснення обов'язкового страхування Кабінет Міністрів України, якщо інше не визначено законом, встановлює порядок та правила його проведення, форми типового договору, особливі умови ліцензування обов'язкового страхування, розміри страхових сум та максимальні розміри страхових тарифів або методику актуарних розрахунків.
- (5) Порядок здійснення обов'язкового особистого страхування від нещасних випадків на транспорті, в тому числі пасажирів на залізничному транспорті, визначено

Положенням про обов'язкове особисте страхування від нещасних випадків на транспорті, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14.08.1996 № 959 (із змінами і доповненнями) (далі – Положення).

(6) Пунктом 3 Положення:

1) встановлено максимальні розміри страхового платежу за обов'язковим особистим страхуванням від нещасних випадків на транспорті залежно від виду сполучень, а саме:

- на міжобласних і міжміських маршрутах у межах однієї області, Автономної Республіки Крим у розмірі до 1,5 відсотка вартості проїзду;
- на маршрутах міжнародного сполучення – до 2 відсотків вартості проїзду в національній валюті України;
- на маршрутах приміського сполучення – до 3 відсотків вартості проїзду;

2) передбачено, що у разі перевищення обсягів страхових платежів над виплатами страхових відшкодувань страховики відраховують перевізникам до 50 відсотків зазначених сум згідно з укладеними з ними договорами на фінансування запобіжних заходів, спрямованих на зменшення травматизму на транспорті.

(7) Абзацом другим пункту 3 Положення встановлено, що кожному застрахованому перевізник, що виступає агентом страховика, видає страховий поліс. Він може видаватися на окремому бланку або міститися на зворотному боці квитка.

(8) За приписами пункту 5 Положення відносини між перевізниками та страховиками щодо страхування пасажирів визначаються укладеними між ними договорами доручення та договорами страхування.

(9) Отже, для обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті законодавством визначено:

обов'язок перевізника забезпечити страхування пасажирів;

граничні значення розмірів страхових платежів, які включаються у вартість квитка;

граничні значення розмірів відрахувань на фінансування запобіжних заходів, спрямованих на зменшення травматизму на транспорті, які сплачуються страховими компаніями на користь перевізників у разі перевищення обсягів страхових платежів над виплатами страхових відшкодувань.

2.2. Управління процесом перевезень залізничним транспортом

(9) Відповідно до частини шостої статті 4 Закону України «Про залізничний транспорт» управління процесом перевезень у внутрішньому і міжнародному сполученнях здійснюється централізовано і належить до виключної компетенції АТ «Укрзалізниця».

(10) Оскільки особисте страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті є обов'язковим при здійсненні їх перевезень, воно є невід'ємною складовою процесу перевезень пасажирів залізничним транспортом.

(11) Відповідно до пункту 6 Статуту АТ «Укрзалізниця», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 № 938, метою діяльності товариства є задоволення потреб держави, юридичних і фізичних осіб у безпечних та якісних залізничних перевезеннях у внутрішньому та міжнародному сполученні, роботах та послугах, що виконує та надає товариство, забезпечення ефективного функціонування та розвитку залізничного транспорту, створення умов для підвищення конкурентноспроможності транспортної галузі, а також отримання прибутку від провадження підприємницької діяльності.

- (12) Відповідно до абзацу дев'ятого статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» органами адміністративно-господарського управління та контролю вважаються суб'єкти господарювання, об'єднання, інші особи в частині виконання ними функцій управління та контролю в межах делегованих їм повноважень органів влади чи органів місцевого самоврядування.
- (13) За приписами статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» можна дійти висновку, що головною ознакою органів адміністративно-господарського управління та контролю є наявність делегованих органами влади чи органами місцевого самоврядування повноважень, в межах яких вони здійснюють певні функції. Повноваження, що делегуються органами влади, органами місцевого самоврядування, мають публічно-владний характер, надаються від імені держави, забезпечуються силою державного примусу та, відповідно до частини 2 статті 19 Конституції України, мають бути передбачені Конституцією та законами України.
- Тобто, делегування повноважень може здійснюватися на підставі норм закону.
- (14) Відповідно до Закону України «Про залізничний транспорт» управління процесом перевезень у внутрішньому і міжнародному сполученнях є виключною компетенцією АТ «Укрзалізниця».
- (15) Отже, АТ «Укрзалізниця» у частині реалізації повноважень у сфері управління процесом перевезень пасажирів та відбору страхових компаній для здійснення обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті є органом адміністративно-господарського управління та контролю у розумінні статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

3. ОПИС ОБСТАВИН ПОРУШЕНОГО ПИТАННЯ ТА ДІЙ АТ «УКРЗАЛІЗНИЦЯ»

- (16) За інформацією Заявника:
- 24.01.2018 АТ «Укрзалізниця» було оголошено конкурс з відбору страховика, що надаватиме послуги з обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті (далі – Конкурс), який відбувся 14.02.2018, але переможця Конкурсу оголошено не було;
- відповідно до конкурсної документації оголошення результатів Конкурсу здійснюється протягом 3 робочих днів з дати затвердження правлінням АТ «Укрзалізниця» результатів конкурсу шляхом публікації на вебсторінці АТ «Укрзалізниця». Проте на 22.11.2018 результати Конкурсу не було оприлюднено;
- на численні звернення ПрАТ «СК «Рідна», надіслані протягом квітня – листопада 2018 року, щодо оголошення результатів Конкурсу, АТ «Укрзалізниця» повідомляло про те, що конкурсні пропозиції учасників оцінено, результати підлягають затвердженню правлінням, протягом 3 днів з дати затвердження правлінням будуть опубліковані на офіційному вебсайті. В останній відповіді, датованій груднем 2018 року, АТ «Укрзалізниця» повідомило, що результати конкурсу не були затверджені у зв'язку з тим, що термін дії конкурсних пропозицій сплив.
- (17) У ході розгляду справи встановлено, що наприкінці 2017 року АТ «Укрзалізниця» було прийнято рішення про залучення страхової компанії, що надаватиме послуги з обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті, шляхом проведення відкритого конкурсу та утворено комісію для проведення відкритого конкурсу з відбору страховика, що надаватиме послуги з обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті (далі – Комісія).

- (18) На засіданні Комісії (протокол № 1 від 26.12.2017) було прийнято рішення підвищити розміри страхових платежів¹ у межах, установлених Положенням.
- (19) Відповідно до протоколу № 3 засідання Комісії від 19.01.2018 було погоджено конкурсну документацію для проведення Конкурсу за такими лотами:
- лот № 1 – обов'язкове особисте страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті на маршрутах внутрішнього (міжобласного та міжміського сполучення у межах однієї області) сполучення;
- лот № 2 – обов'язкове особисте страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті на маршрутах міжнародного сполучення;
- лот № 3 – обов'язкове особисте страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті на маршрутах приміського сполучення.
- (20) Базові критерії для лотів №№ 1 – 3, визначені пунктом 14 конкурсної документації, були такими:
- 1) розмір страхового платежу:
- на міжобласних і міжміських маршрутах у межах однієї області, Автономної Республіки Крим у розмірі не менше 1,49 відсотка вартості проїзду;
 - на маршрутах міжнародного сполучення – не менше 1,99 відсотка вартості проїзду;
 - на маршрутах приміського сполучення – не менше 2,99 відсотка вартості проїзду;
- 2) розмір суми, яка буде виділена на фінансування запобіжних заходів, спрямованих на зменшення травматизму на транспорті, не менше 49,99 відсотка суми перевищень обсягів страхових платежів над виплатами страхових відшкодувань.
- (21) Положеннями конкурсної документації передбачалося:
- у разі, якщо учасником запропоновано показник, менший за встановлені базові показники, кількість балів учасника становить 0 балів, конкурсна пропозиція вважається оціненою (пункт 14);
- за показниками «страховий платіж» і «розмір суми, яка буде виділена на фінансування запобіжних заходів, спрямованих на зменшення травматизму на транспорті» бали не розраховуються (пункт 15).
- (22) Відповідно до пункту 14 конкурсної документації конкурсні пропозиції учасників за лотами №№ 1 – 3 оцінювалися за такими показниками:
- «розмір комісійної (агентської) винагороди»;
- «премія за високий стан безпеки перевезень».
- (23) Для обох вказаних показників конкурсною документацією було передбачено мінімальне значення в розмірі 15 % суми страхових платежів. Якщо пропозиція була меншою за вказаний мінімальний показник за таким критерієм, кількість балів встановлювалася на рівні 0.
- (24) Відповідно до протоколу № 5 засідання Комісії від 14.02.2018 до участі у Конкурсі подали пропозиції 13 страхових компаній. Пропозиція однієї з компаній була відхилена (без розкриття конверта), інші 12 пропозицій були прийняті до розгляду та оцінки.

¹ Чинними договорами доручення передбачені такі розміри страхових платежів: на міжобласних і міжміських маршрутах у межах однієї області – 0,12 % та 0,17 % вартості проїзду; на маршрутах приміського сполучення – 0,16 % вартості проїзду; на маршрутах міжнародних сполучень – 0,17 % вартості проїзду.

- (25) На засіданнях Комісії 27 – 28.02.2018 (протокол № 6) були відхилені пропозиції 8 страхових компаній як такі, що не відповідають вимогам конкурсної документації та прийнято рішення про розгляд та оцінку пропозицій 4 страхових компаній (ПрАТ «СК «Арсенал Страхування», ПрАТ «Українська пожежно-страхова компанія», ПАТ «СК «Універсальна» і ПрАТ «СК «Українська страхова група») на наступному засіданні Комісії.
- (26) Протокол засідання Комісії від 03.04.2019 № 8 свідчить про обговорення Комісією питання зростання обсягу винагород, які отримує АТ «Укрзалізниця», внаслідок підвищення розміру страхових платежів та відсутності страхових випадків.
- Відповідно до даних оперативної звітності протягом 2017 року застраховано 112 754 353 особи, кількість страхових випадків – 96, що становить 0,00000085 % кількості застрахованих.
- Враховуючи викладене та умови конкурсної документації, якими передбачено підвищення рівня страхових платежів у межах, визначених Положенням, Комісією вирішено було провести переговори з учасниками Конкурсу щодо збільшення рівня винагороди перевізника.
- (27) На засіданні Комісії 12.04.2018 (протокол № 9) представників вказаних 4 страхових компаній було повідомлено про рішення Комісії щодо підвищення рівня винагороди перевізника та запропоновано надати оновлені конкурсні пропозиції, які будуть підтверджені офіційними листами учасників.
- (28) За результатами оцінки оновлених пропозицій Комісією вирішено (протокол № 9 від 12.04.2018):
- 1) визнати ПрАТ «Українська пожежно-страхова компанія» переможцем Конкурсу;
 - 2) надати на затвердження правління АТ «Укрзалізниця» результати Конкурсу;
 - 3) після затвердження результатів Конкурсу довести рішення правління регіональним філіям, філіям «Пасажирська компанія» та «Українська залізнична швидкісна компанія» для подальшого укладення договорів з переможцем Конкурсу;
 - 4) забезпечити публікацію оголошення про результати Конкурсу на офіційному вебсайті АТ «Укрзалізниця».
- (29) Слід зазначити, що відповідно до абзацу другого пункту 14 конкурсної документації організатор конкурсу та учасники не можуть ініціювати будь-які переговори з питань внесення змін до змісту або ціни поданої конкурсної пропозиції.
- (30) Листом від 11.05.2018 № ЦЦЕ-07/375 голова Комісії А. Рязанцев звертався до члена Правління АТ «Укрзалізниця» Бужора О.Я. з проханням про термінове винесення на розгляд правління питання щодо затвердження результатів Конкурсу та укладення договорів доручення зі страховою компанією – переможцем Конкурсу.
- (31) На питання Комітету про затвердження результатів Конкурсу АТ «Укрзалізниця» повідомило:
- 1) результати Конкурсу не були затверджені, зокрема, внаслідок відсутності обґрунтування для визначення розміру страхового платежу на рівні, установленому Положенням (лист від 27.03.2019 № Ц-3/5-27/676-19);
 - 2) на травень 2019 року результати Конкурсу не затверджені правлінням АТ «Укрзалізниця», оскільки протягом строку, коли конкурсні пропозиції вважалися дійсними (60 днів), правлінням АТ «Укрзалізниця» не прийнято рішення щодо затвердження результатів Конкурсу (лист від 01.07.2019 № Ц-2/27/1291-19).

4. СТАН КОНКУРЕНЦІЇ НА РИНКУ ПОСЛУГ ОBOB'ЯЗКОВОГО ОСОБИСТОГО СТРАХУВАННЯ ВІД НЕЩАСНИХ ВИПАДКІВ НА ТРАНСПОРТІ

- (32) Закон України «Про страхування» врегульовує відносини у сфері страхування і спрямований на створення ринку страхових послуг, посилення страхового захисту майнових інтересів підприємств, установ, організацій та фізичних осіб.
- (33) Відповідно до положень Закону України «Про страхування» здійснювати страхову діяльність на території України можуть:
- фінансові установи, які відповідають установленим вимогам та одержали у встановленому порядку ліцензію на здійснення страхової діяльності;
- zareєстровані Уповноваженим органом відповідно до визначеного порядку постійні представництва у формі філій іноземних страхових компаній, які також одержали у встановленому порядку ліцензію на здійснення страхової діяльності.
- (34) За інформацією Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, ліцензію на обов'язкове особисте страхування від нещасних випадків на транспорті на 01.01.2018 мали 147 страхових компаній, на 01.01.2019 – 149 страхових компаній.
- (35) Тобто, потенційно ринок послуг обов'язкового особистого страхування від нещасних випадків на транспорті є конкурентним, що забезпечує перевізникам можливість обрання страхової компанії (зокрема, за конкурсними процедурами), а страховим компаніям – конкурувати, у тому числі за ціною послуг (розміром страхових платежів і відрахувань на фінансування запобіжних заходів, спрямованих на зменшення травматизму на транспорті, у межах, визначених Положенням; розміром комісійної винагороди перевізника як агента страхової компанії).
- (36) Інформація про обсяги страхових платежів і страхових виплат компаній, які здійснювали обов'язкове особисте страхування від нещасних випадків на транспорті у період 2016 – 2018 років і в I кварталі 2019 року, свідчить про таке:

Період	Обсяг страхових платежів, тис. грн	Обсяг страхових виплат, тис. грн	Рівень страхових виплат, %
2016 рік	85 347, 5	4 818, 4	6
2017 рік	86 152, 7	4 719, 3	5
2018 рік	101 029, 8	3 976, 4	4
I квартал 2019 року	21 631,1	909, 5	4

- (37) Тобто, страхові виплати за обов'язковим особистим страхуванням від нещасних випадків на транспорті в період 2016 – 2018 років були на рівні від 4 % до 6 % обсягу зібраних страхових платежів, у I кварталі 2019 року – 4 % обсягу зібраних страхових платежів.
- (38) Отже, у цілому обов'язкове особисте страхування від нещасних випадків на транспорті, у тому числі пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті, не є високо ризиковим для страхових компаній.

5. ВИСНОВОК

- (39) У частині реалізації повноважень у сфері управління процесом перевезень пасажирів та відбору страхових компаній для здійснення обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті АТ «Укрзалізниця» є

органом адміністративно-господарського управління та контролю, у розумінні статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

- (40) З метою забезпечення відкритості та прозорості процедури обрання страховика, який надаватиме послуги обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті, АТ «Укрзалізниця» у січні 2018 року оголосило про проведення відкритого конкурсу.
- (41) Потенційно конкурс на відбір страхової компанії для здійснення обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на транспорті, який проводить перевізник:
- 1) має забезпечити змагальність учасників страхового ринку з метою здобуття переваг завдяки власним досягненням, внаслідок чого буде обрано найкращу на ринку пропозицію – ціну страхування (сукупно за такими позиціями, як розмір страхового платежу; розмір відрахувань на фінансування запобіжних заходів, спрямованих на зменшення травматизму на транспорті; розмір агентської винагороди перевізника та інші необхідні критерії);
 - 2) не може включати критерії відбору страхової компанії, які можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.
- (42) При цьому страхові компанії, які беруть участь у конкурсі, можуть формувати свої конкурсні пропозиції щодо умов здійснення обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті за такими критеріями, як страховий платіж та розмір відрахувань на фінансування запобіжних заходів, спрямованих на зменшення травматизму на транспорті, у межах граничних значень, визначених Положенням.
- (43) Отже, дії АТ «Укрзалізниця», які полягали у:
- 1) встановленні розмірів базових критеріїв (розмірів страхового платежу і відрахувань на фінансування запобіжних заходів, спрямованих на зменшення травматизму на транспорті) для лотів №№ 1 – 3, максимально наближених до їх граничних значень, визначених Положенням (різниця у 0,01 %), та не здійсненні оцінки конкурсних пропозицій за такими критеріями;
 - 2) проведенні оцінки конкурсних пропозицій лише за критеріями розміру комісійної (агентської) винагороди і премії за високий стан безпеки перевезень та встановлення мінімального значення вказаних показників на рівні 15 %;
 - 3) передбаченні в конкурсній документації оголошення результатів Конкурсу протягом 3 робочих днів із дати їх затвердження правлінням АТ «Укрзалізниця», проте відсутності термінів, у які правління має затверджувати результати Конкурсу, –
- можуть мати негативний вплив на конкуренцію на ринку послуг обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на транспорті.

Відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» антиконкурентними діями 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 адміністративно-господарського управління та контролю (колегіального органу чи посадової особи), які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

Зазначені дії (бездіяльність) АТ «Укрзалізниця» під час проведення відкритого конкурсу з відбору страховика, що надаватиме послуги з обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті, містять ознаки

порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого частиною першою статті 15 і пунктом 3 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних дій органу адміністративно-господарського управління та контролю, які можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

Відповідно до приписів частини першої статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції» органи Антимонопольного комітету України мають право надавати рекомендації органам адміністративно-господарського управління та контролю 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.

З метою припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють, керуючись пунктом 14 частини першої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та статтею 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», Антимонопольний комітет України надає акціонерному товариству «Українська залізниця» такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Ужити заходів для проведення відкритого конкурсу з відбору страховика, що надаватиме послуги з обов'язкового особистого страхування пасажирів від нещасних випадків на залізничному транспорті:

за чіткими, прозорими та недискримінаційними критеріями, які забезпечать можливість страховим компаніям конкурувати з метою здобуття переваг завдяки власним досягненням на ринку;

з визначенням строків вчинення відповідних дій, пов'язаних з оцінкою конкурсних пропозицій, затвердженням результатів конкурсу та їх оголошенням.

Рекомендації є обов'язковими для розгляду органами та особами, яким вони надані.

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

Звертаємо увагу, що відповідно до частини третьої статті 46 Закону України «Про захист економічної конкуренції», за умов 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 порушень, розпочате провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції закривається.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ