

РЕШЕНИЕ

по делу № К10-25/13

Резолютивная часть решения объявлена 24.02.2014

г. Санкт-Петербург

Решение изготовлено в полном объеме 11.03.2014

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе: председателя Комиссии – Яковлева П.В., заместителя руководителя управления; членов Комиссии: Козловой О.А., начальника отдела транспорта и связи; Ивашовой Е.В., заместителя начальника отдела контроля энергетики,

в присутствии представителей:

- ОАО «ФПК»: Чоботок Ю.А. (доверенность от 06.05.2013 № 37-дфсз);

в отсутствие граждан надлежащим образом извещенных о дате, месте и времени рассмотрения дела,

рассмотрев дело № К10-25/13 по признакам нарушения ОАО «Федеральная пассажирская компания» (местонахождение: 107228, г. Москва, ул. Новорязанская, д. 12, далее – ОАО «ФПК») части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

1. В Санкт-Петербургское УФАС России (далее - Управление) поступило заявление гражданина <.....> по вопросу соответствия требованиям антимонопольного законодательства установленного ОАО «Федеральная пассажирская компания» (далее – ОАО «ФПК») порядка и условий продажи железнодорожных проездных билетов (далее – билет) на поезд дальнего следования в кассах Московского вокзала г. Санкт-Петербурга.

Из представленных в заявлении доводов и приложенных документов Управлением установлено следующее.

При обращении 12.12.2012 в кассу предварительной продажи билетов Заявителю было отказано в приобретении билета на 27.12.2012 в плацкартный вагон на поезд №007А Санкт-Петербург-Севастополь от ст. Санкт-Петербург до станции Павлоград 1 (Украина) (промежуточная станции). При этом до ст. Симферополь билеты в плацкартные и купейные вагоны имелись в наличии.

Заявитель указал на то, что в результате вынужденного приобретения билета от ст.

Санкт-Петербург до ст. Симферополь им была переплачена сумма в размере 573,70 руб., поскольку Заявитель воспользовался железнодорожной перевозкой только до требуемой ему станции Павлоград 1, которая расположена по ходу следования поезда ближе, чем станция Симферополь.

Маршрут следования поезда №007А/008А «Санкт-Петербург-Севастополь» установлен в соответствии со сводом пассажирских поездов прямого международного железнодорожного сообщения. Указанный маршрут является единственным маршрутом прямого (беспересадочного) железнодорожного сообщения, по которому имеется возможность попасть в пункт назначения Павлоград-1 из Санкт-Петербурга.

Заявитель считает, что при совершении ОАО «ФПК» указанных Заявителем действий ущемляются интересы неопределенного круга лиц (пассажиров, осуществляющих поездку железнодорожным транспортом в дальнем следовании), что является нарушением статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с Уставом ОАО «ФПК» основными видами деятельности ОАО «ФПК», в том числе являются перевозка пассажиров, багажа и грузобагажа железнодорожным транспортом общего пользования по территории Российской Федерации и в международном сообщении, а также оформление и продажа железнодорожных проездных документов на пассажирские поезда дальнего следования. ОАО «ФПК» в зоне действия филиалов ОАО «РЖД» - железных дорог имеет филиалы, в зоне действия Октябрьской железной дороги – Северо-Западный филиал (адрес: 193006, г.Санкт-Петербург, Невский пр., д.85).

ОАО «ФПК» осуществляет деятельность в сфере пассажирских перевозок железнодорожным транспортом общего пользования в дальнем следовании с 01.04.2010, является субъектом естественной монополии, поскольку приказом ФСТ России от 27.05.2010 № 190-т «О включении организации в Реестр субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль» включено в реестр субъектов естественных монополий на транспорте по осуществлению деятельности «в сфере оказания услуг железнодорожных перевозок».

Согласно части 5 статьи 5 Закона о защите конкуренции доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта - субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

ОАО «ФПК» занимает доминирующее положение на рынке оказания услуг железнодорожных перевозок пассажиров в дальнем следовании.

Учитывая изложенное, Управлением по результатам рассмотрения заявления г-на Комика А.В. возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства № К10-25/13 в отношении ОАО «ФПК» по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

После возбуждения дела гражданина <.....> (вх.№11966 от 25.06.2013) была представлена и документально подтверждена информация о том, что при обращении в кассу предварительной продажи билетов 15.06.2013 он также не смог приобрести плацкартные билеты на поезд №007А «Санкт-Петербург-Севастополь» до станции Павлоград-1 на 18.07.2013 при наличии плацкартных

билетов до станции Симферополь, однако в продаже были купейные билеты до станции Павлоград-1.

16 апреля 2013 года, то есть после возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства № К10-25/13, в Управление поступило заявление гражданина <.....> (вх.№7116 от 16.04.2013) о невозможности приобретения плацкартного билета на поезд №109Ж (Астрахань-Санкт-Петербург) от требуемой пассажиру станции Ртищево-1, в результате чего пассажир вынужден был приобрести билет от станции Саратов, которая находится по маршруту следования поезда дальше от станции назначения (Санкт-Петербург), чем ст.Ртищево-1.

При рассмотрении жалобы установлено, что 01.04.2013 гражданин не смог приобрести плацкартный билет на поезд Астрахань-Санкт-Петербург на дату отправления 12.04.2013 с промежуточной станции Ртищево-1 (по ходу следования поезда). На указанную дату со станции Ртищево имелись купейные билеты со стоимостью 3529 руб., в то время как стоимость плацкартного билета составляла 1866 руб., стоимость приобретенного плацкартного билета от станции Саратов составила 2197.40 руб.

Учитывая изложенное, в соответствии со статьями 42, 47 Закона о защите конкуренции согласно определению об отложении рассмотрения дела № К10-25/13 о нарушении антимонопольного законодательства от 07.05.2013 (исх. №10/6509 от 14.05.2013) гр-н Богоявленский М.В. был привлечен к участию в рассмотрении дела №К10-25/16.

2. ОАО «ФПК» представило позицию по установлению режима продажи проездных документов до/с промежуточных станций на поезда дальнего следования в международном и внутригосударственном сообщении (поезд №007/008 Санкт-Петербург - Севастополь и №109/110 Астрахань – Санкт-Петербург) в соответствующих письмах в адрес Управления от 21.02.2013 №ФПКФЮ-10/148 (вх. №4321 от 11.03.2013), от 20.04.2013 №ФПКЮсуд-19/100 (вх.№8528 от 06.05.2013), от 07.05.2013 №ФПКФЮ-10/253 (вх.№8647 от 07.05.2013), от 06.06.2013 №ФПКФЮ-10/355 (вх. №11044 от 11.06.2013), от 02.07.2013 №ФПКФЮ-10/414 (вх.№12581 от 02.07.2013), от 26.08.2013 №ФПКФЮ-11/621 (вх.№16653 от 26.08.2013), от 15.01.2014 №ФПКФЮ-10/21 (вх.№726 от 16.01.2014), от 28.01.2014 №ФПКФЮ-11/68, от 21.01.2014 №ФПКФЮ-13/170 (вх.№3291 от 21.02.2014).

ОАО «ФПК» указало на то, что в соответствии с Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденной постановлением Правительства РФ от 18.05.2001 №384, функции государственного регулирования были переданы вновь образованному Минтранс России с передачей ему функций по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности упраздненного МПС России, а функции хозяйственного управления были переданы хозяйствующему субъекту - ОАО «РЖД».

В связи с тем, что ОАО «ФПК», как дочернее общество ОАО «РЖД», было создано для осуществления деятельности по перевозкам пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в поездах дальнего следования, то вопросы регулирования в зависимости от спроса на перевозки размеров движения и назначения пассажирских поездов, использования мест в пассажирских поездах в настоящее время относятся к оперативно-хозяйственной деятельности ОАО

«ФПК».

ОАО «ФПК» считает, что осуществляет действия по установлению режима продажи проездных документов в рамках предоставленных законом полномочий, исходя из экономической целесообразности, максимальной населенности поездов по всему маршруту следования и наличия альтернативных поездов на участках маршрутов, с учетом необходимости обеспечения потребностей населения в перевозках от начальной до наиболее удаленных станций.

ОАО «ФПК» в подтверждение определенных законом полномочий представило соответствующие документы.

3. Комиссия рассмотрела представленные материалы, выслушала доводы, пояснения и возражения лиц, участвующих в деле, и установила следующее.

3.1. В соответствии со статьей 14 ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» от 10.01.2003 №17-ФЗ (далее – Закон №17-ФЗ) перевозки пассажиров, грузов, грузобагажа железнодорожным транспортом осуществляются в порядке и на условиях, которые установлены Федеральным законом от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее – Устав), Правилами оказания услуг по железнодорожным перевозкам пассажиров, а также грузов, грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности железнодорожным транспортом, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 02.03.2005 № 111 (далее – Правила оказания услуг), Правилами перевозок пассажиров, багажа и грузобагажа железнодорожным транспортом, утвержденными приказом МПС России от 26.07.2002 № 30 (далее – Правила перевозок), и заключаемыми в соответствии с законодательством Российской Федерации договорами.

В соответствии со ст.14 Закона №17-ФЗ перевозки пассажиров, багажа и грузобагажа в международном сообщении с участием железнодорожного транспорта осуществляются также в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

В соответствии с п.23 Правил оказания услуг порядок и сроки продажи проездных документов (билетов), а также порядок работы железнодорожных станций и железнодорожных вокзалов определяются Правилами перевозок исходя из технологических особенностей функционирования железнодорожного транспорта.

Сроки реализации проездных документов при осуществлении перевозок во внутригосударственном сообщении установлены ст. 8 Правил перевозок.

Согласно указанной статье Правил перевозок продажа проездных билетов на поезд дальнего и местного следования в кассах, оборудованных терминалами системы «Экспресс», осуществляется в следующие сроки: от 45 суток и до отправления поезда с пунктов формирования или оборота поезда: от 45 суток и до отправления поезда с пунктов формирования или оборота поезда; от 3 суток и до отправления поезда с промежуточной станции.

Пассажирский поезд №109/110 внутригосударственного сообщения Астрахань – Санкт-Петербург является поездом формирования Приволжского филиала ОАО

«ФПК».

01 апреля 2013 года гражданина <....> был приобретен проездной документ на поезд №109/110 сообщением Астрахань – Санкт-Петербург с посадкой на станции Саратов на дату отправления 12 апреля 2014 года в плацкартный вагон.

Станция Ртищево относится к Юго-Восточной железной дороге и является промежуточной станцией для поезда №109 Астрахань - Санкт-Петербург.

В соответствии с переходной телеграммой от 1203.2013 №1114 данный поезд является двухгрупповым. Двухгрупповой поезд, в соответствии с распоряжением ОАО «РЖД» от 17.10.2006 №2086р «О нормативах для составления графика движения пассажирских поездов» - это пассажирский поезд состоящий из двух групп вагонов, имеющих разные пункты назначения (отправления) и следующих до железнодорожной станции разъединения (объединения) под одним номером. Согласно указанной Телеграмме станция Астрахань-1 и станция Саратов-1 Пассажирский являются для поезда №109 Астрахань-Санкт-Петербург станциями формирования поезда.

Соответственно продажа билетов на поезд, отправляющийся из пункта формирования ст. Астрахань 11 мая 2013, осуществлялась с 28.03.2013 - от 45 суток до отправления поезда с пунктов формирования (Астрахань и Саратов) или оборота (Санкт-Петербург) поезда и от 3 суток – с 8 мая 2013 – до отправления поезда с промежуточных станций (Ртищево-1 и другие).

Согласно справке, представленной ОАО «ФПК», по состоянию на 08.05.2013 в продаже до отправления данного поезда с промежуточной станции Ртищево-1 имелось 7 свободных мест в плацкартные вагоны, 9 мая – 1 свободное место, на 10 и 11 мая свободных мест в плацкартные вагоны не было.

Признаки нарушения антимонопольного законодательства, описанные в заявлении гр-на Богословенского М.В., в ходе рассмотрения данного дела не подтвердились, поскольку согласно пункту 8 Правил перевозки пассажиров продажа проездных документов (билетов) от промежуточных станций осуществляется от 3 суток и до отправления поезда.

3.2. Правоотношения при перевозках в международном сообщении регламентируются международным законодательством, а именно Соглашением между железнодорожными администрациями государств-участников СНГ, Грузии, Латвийской Республики, Литовской Республики, Эстонской Республики об особенностях применения отельных норм соглашения о международном пассажирском сообщении (СМПС) – ОП СМПС, принятом Советом по железнодорожному транспорту государств – участников Содружества, Служебной инструкцией к ОП СМПС, Порядком управления маршрутами прямого международного пассажирского железнодорожного сообщения (далее - Порядок управления маршрутами).

Организация сотрудничества железных дорог (ОСЖД) является международной организацией, основным существованием которого является Положение об ОСЖД, которое имеет характер международного договора.

Указанной организацией принято Соглашение о международном пассажирском

сообщении (СМПС), регламентирующее порядок перевозки пассажиров, багажа и товаробагажа в международном пассажирском сообщении.

Применение памятки ОСЖД при заполнении проездных документов автоматизированным способом установлено положениями Служебной инструкции к указанному Соглашению.

Россия и Украина также являются участниками другой международной организации — Совета по железнодорожному транспорту государств — участников Содружества (далее - Совет), образованного межправительственными Соглашением о координационных органах железнодорожного транспорта Содружества Независимых государств от 14.02.1992.

Протоколом Совета от 27-28 мая 1992 года №18 принято Соглашение об особенностях применения отдельных норм СМПС (ОП СМПС).

При перевозках пассажиров в рассматриваемом сообщении применяются ОП СМПС с Приложениями и другие утвержденные Советом документы, касающиеся пассажирских перевозок в международном сообщении.

Утвержденный Советом Порядок управления маршрутами предусматривает решение совокупности вопросов, связанных с оперативным регулированием движения поездов с целью обеспечения потребности пассажиров в железнодорожных перевозках между государствами-участниками СНГ. Согласование порядка обслуживания пассажирских поездов международного сообщения осуществляется, в соответствии с пунктом 1.2 Порядка управления маршрутами исходя из принципов равноправного участия железнодорожных администраций в организации перевозок пассажиров. Оформление железнодорожных проездных документов на международные поезда осуществляется путем межсистемного взаимодействия с учетом особенностей автоматизированной системы управления на паритетных началах для предотвращения двойной продажи проездных документов. Нормы мест для реализации хранятся как на железной дороге отправления, так и на железной дороге назначения, соответственно, реализация происходит в определенной последовательности.

При этом порядок оформления проездных документов в международном сообщении в рамках указанной межправительственной организации - Совета - установлен Правилами резервирования.

Пунктом 2.3. Правил резервирования установлено, что резервирование мест с оформлением проездных документов как индивидуальным пассажирам, так и организованным группам, производится в срок от 45 суток и до 2-х часов до отправления поезда. Железная дорога отправления может установить и другой срок резервирования, но не менее 30 суток до отправления поезда.

В соответствии с п.2.5 Правил резервирования резервирование мест и оформление проездных документов для индивидуальных пассажиров и организованных групп пассажиров может производиться как из свободой продажи так и из специально выделенной для этого нормы мест.

Пунктом 2.9 Правил резервирования установлен порядок резервирования мест и

оформления поездных документов для пассажиров.

Согласно п.2.9.5 Правил резервирования режим продажи проездных документов по ходу следования поезда и ограничения продажи на начальном участке устанавливаются по согласованию между дорогой отправления и железной дорогой формирования поезда. При этом норма мест переменного трафарета (переменный трафарет-норма мест в вагоне поезда, выделенная для организации заблаговременной продажи проездных документов от промежуточной станции-распоряжение ОАО «РЖД» от 17.12.2007 № 2369р «Об утверждении положения о порядке организации продажи проездных документов (билетов) на поезда дальнего следования») для железной дороги проследования поезда может быть выделена за периодом резервирования железной дорогой отправления поезда только по согласованию с железной дорогой формирования поезда.

Контроль за реализацией мест осуществляется железными дорогами отправления, формирования и проследования поезда.

В соответствии с положениями раздела 2 Правил резервирования взаимодействия железных дорог при оформлении проездных документов осуществляется оперативно через межсистемное взаимодействие с использованием межгосударственной системы АСУ «Экспресс».

Советом принято Соглашение о совместной эксплуатации междугосударственной АСУ «Экспресс» (утв. 10-м заседанием Совета от 20-21.01.1994) (далее - Соглашение).

В соответствии с п.3 Соглашения, эксплуатация межгосударственной системы АСУ «Экспресс» государств-участников СНГ, Латвийской Республики, Эстонской Республики» железнодорожными администрациями государств-участников настоящего Соглашения производится в соответствии с «технологическим процессом эксплуатации межгосударственной системы АСУ «Экспресс» государств-участников СНГ, Латвийской Республики, Эстонской Республики (далее — Технологический процесс).

Технологический процесс утвержден Протоколом Совета от 29-30.05.2008 №48 (Приложение №7 к Протоколу). Копия документа представлена ОАО «ФПК» письмом от 28.01.2014 №ФПКФЮ-11/68.

Порядок ввода информации в систему АСУ «Экспресс» установлен главой 6 указанного Технологического процесса.

Последовательность реализации билетов определяется в соответствии с принципами и порядком работы межгосударственной АСУ «Экспресс», описанными в п.7.2.2. Технологического процесса «Оформление проездных документов». (Этот документ, которым установлена указанная в письме ОАО «ФПК» от 21.02.2013 №ФПКФЮ-10/148 (вх.№4321 от 11.03.2013) «определенная последовательность» оформления проездных документов, был представлен в Управление письмом от 28.01.2014 №ФПКФЮ-11/68).

Согласно п.6.3.3.11 Технологического процесса при необходимости выделения нормы мест по технологической квоте для другой дороги либо станции (пункту продажи), принадлежащей другой дороге, Пассажирская служба этой дороги

направляет в адрес Пассажирской службы дороги формирования нитки поезда письмо с просьбой о выделении соответствующей нормы мест.

Пассажирская служба дороги формирования нитки поезда по согласованию с Железнодорожной администрацией решает вопрос о выделении необходимой нормы мест по определенной технологической квоте данной дороге.

Согласно п.6.2.3 Технологического процесса при вводе в АСУ «Экспресс» расписания поезда на очередной календарный год в систему вводится эталонный файл поезда, который содержит макет распределения нормы мест, броней и режимов продажи.

При этом определенная в п.6.3.1. Технологического процесса технология позволяет при помощи оперативных изменений регулировать продажу проездных документов.

Кроме того, в пункте 7.2.2. Технологического процесса, которым установлен порядок оформления проездных документов, для рационального заполнения вагонов предусмотрена возможность применения таких способов регулирования реализации мест в поездах как: запрещение – до программой отмены – реализации мест в поезде промежуточными станциями по ходу следования, установление пассажирской службой железной дороги отправления поезда ограничения реализации мест до промежуточных станций по ходу следования.

Поезд №007А является поездом формирования Северо-Западного филиала ОАО «ФПК», отправлением Октябрьской железной дороги. Маршрут следования поезда Санкт-Петербург-Гл – Севастополь. Указанный поезд международного сообщения следует по Октябрьской, Московской, Юго-Восточной железной дороге (по территории России) и по Южной и Приднепровской железной дороге (по территории Украины).

Согласно представленным ОАО «ФПК» документам по поезду №007/008 переменный трафарет не выделялся.

При указанных обстоятельствах признаки нарушения антимонопольного законодательства, описанные в заявлении гражданина <.....>, в ходе рассмотрения данного дела не подтвердились, поскольку законодательством, регулирующим железнодорожные перевозки в международном сообщении, предусматривается возможность введения дорогой формирования поезда режима ограничения продажи проездных документов (билетов) до промежуточных станций с целью рационального заполнения вагонов.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, пунктом 2 части 1 статьи 48 и статьей 49 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Прекратить рассмотрение дела №К10-25/13 о нарушении ОАО «Федеральная пассажирская компания» части 1 статьи 10 ФЗ «О защите конкуренции» в связи с отсутствием в рассматриваемых Комиссией действиях ОАО «Федеральная пассажирская компания» нарушения антимонопольного законодательства.

Решение может быть обжаловано в течение трёх месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии

П.В.Яковлев

Члены Комиссии

О.А.Козлова

Е.В.Ивашова