

РЕШЕНИЕ
по делу № 280-05-А/09

«15» декабря 2009 г.

г. Санкт-Петербург

Дата оглашения резолютивной части решения – 15.12.2009

Дата изготовления решения в полном объеме – 30.12.2009

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия Ленинградского УФАС России), в составе:

Владимирова В.В. – руководителя управления
председателя Комиссии;

Коннова Г.Н. – начальника отдела естественных монополий и рекламы,
члена Комиссии;

Соленовой Е.Л. – и.о. начальника отдела антимонопольного контроля органов
власти, члена Комиссии;

Исаченко А.Н. – старшего государственного инспектора отдела естественных
монополий и рекламы, члена Комиссии,

в присутствии представителей:

ответчика

заинтересованных лиц (Комитет по транспорту и транспортной инфраструктуре
Ленинградской области):

лиц, располагающих сведениями об обстоятельствах рассматриваемого дела:

рассмотрев дело № 280-05-А/09, возбуждённое по признакам нарушения
ОАО «Северо-Западная пригородная пассажирская компания» части 1 статьи 10
Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

I. Основанием для возбуждения дела № 280-05-А/09 в отношении ОАО «Северо-Западная пригородная пассажирская компания» (далее - ОАО «СЗППК, Перевозчик) послужили результаты проверки, проведенной совместно Санкт-Петербургской транспортной прокуратурой и Ленинградским УФАС России в связи с обращением, поступившим в Северо-Западную транспортную прокуратуру из Комитета по транспорту и транспортной инфраструктуре Ленинградской области по вопросу отмены пригородных поездов на Выборгском, Волховстроевском, Подпорожском, Сланцевском, Сосновоборском, Тосненском, Тихвинском направлениях.

В ходе проведения проверки было установлено следующее:

1) В начале 2009 года в Правительство Ленинградской области и Комитет по транспорту и транспортной инфраструктуре Ленинградской области (далее – Комитет по транспорту) поступило письмо Октябрьской железной дороги – филиала ОАО «Российские железные дороги» о планируемой отмене ряда

пригородных пассажирских поездов, в связи с убыточностью перевозок и отсутствием компенсации из бюджета Ленинградской области затрат ОАО «СЗППК» на пригородные перевозки пассажиров. Правительство Ленинградской области создало рабочую группу по решению указанного вопроса, но с 1 апреля 2009 года ОАО «СЗППК» в одностороннем порядке отменило 45 пригородных поездов на Выборгском, Волховстроевском, Подпорожском, Сланцевском, Сосновоборском, Тосненском, Тихвинском направлениях, что, как следует из обращения Комитета по транспорту в транспортную Прокуратуру, вызывает недовольство жителей и социальное напряжение в районах отмены поездов.

2) С марта 2006 года ОАО «СЗППК» осуществляет деятельность по перевозке пассажиров по территории Ленинградской области на основании лицензии ППБ

№ 7803352 «На право перевозки пассажиров и багажа железнодорожным транспортом», выданной Ространснадзором Министерства транспорта Российской Федерации в 2006 году, и является единственным перевозчиком железнодорожным транспортом пригородного пассажирского сообщения на территории Ленинградской области.

3) В соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее - ФЗ «О естественных монополиях») перевозки железнодорожным транспортом относятся к сфере деятельности субъектов естественной монополии.

Определения основных понятий изложены в статье 3 ФЗ «О естественных монополиях», где

естественная монополия – определяется как «состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров», субъект естественной монополии – определяется как «хозяйствующий субъект, занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии».

4) Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции») распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Согласно пункту 5 статьи 5 ФЗ «О защите конкуренции» положение субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии признается доминирующим.

Пунктом 10 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» определено, что монополистической деятельностью является злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением, соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а также иные действия (бездействие), признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью.

Статья 10 ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает запрет на злоупотребление хозяйствующими субъектами своим доминирующим положением, результатом которого являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц.

5) По информации Комитета по транспорту, который в соответствии с Постановлением Правительства Ленинградской области от 14.05.2008 № 114 является отраслевым органом исполнительной власти Ленинградской области, осуществляет согласно утвержденному Положению полномочия в сфере транспорта и отвечает за организацию транспортного обслуживания населения Ленинградской области в пригородном и межмуниципальном сообщении, в адрес Правительства Ленинградской области в большом количестве поступают жалобы и обращения граждан – жителей Ленинградской области в связи с отменой пригородных пассажирских поездов.

На основании изложенного, с учетом поступивших в ходе проверки документов и информации, Ленинградским УФАС России сделан вывод о том, что действия перевозчика могут ущемлять интересы потребителей услуг по перевозке железнодорожным транспортом – в том числе жителей Ленинградской области и, таким образом, содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Приказом Ленинградского УФАС России от 20.07.2009 № 139 в отношении ОАО «СЗППК» возбуждено дело по признакам нарушения части 1 статьи 10 ФЗ «О защите конкуренции», выразившемся в отмене пригородных пассажирских поездов на Выборгском, Волховстроевском, Подпорожском, Сланцевском, Сосновоборском, Тосненском, Тихвинском направлениях.

II. На заседаниях Комиссии, а также в письменных объяснениях, находящихся в материалах дела, представители ОАО «СЗППК» сообщили следующее.

1. С 1 января 2009 года по настоящее время (22 сентября 2009 года - дата ответа ОАО «СЗППК» исх. от 22.09.2009 № 2006 на запрос Комиссии Ленинградского УФАС России) на территории Ленинградской области был отменен 61 поезд, а по 14 поездам изменена периодичность движения.

2. Основной причиной отмены поездов является отрицательный финансовый результат (убыточность) их эксплуатации.

3. ОАО «СЗППК» согласно уставу является коммерческой организацией. При этом в силу положений ст. 50, 66 Гражданского кодекса РФ целью создания коммерческой организации является извлечение прибыли. Действующие нормативные правовые акты не обязывают ОАО «СЗППК» осуществлять деятельность в убыток.

4. Поскольку все риски лежат непосредственно на хозяйственном обществе, для достижения целей получения прибыли общество вправе сокращать расходы, убытки, предотвращать их, предпринимать любые не запрещенные законом решения, направленные на организацию деятельности по извлечению прибыли.

5. Отменив ряд поездов на отдельных направлениях, ОАО «СЗППК» не прекратило перевозку пассажиров, а лишь изменило расписание, интенсивность движения на маршрутах.

6. Постановление Правительства Ленинградской области от 30.12.2008 № 420 «О тарифах на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом пригородного сообщения» утвердило тариф в размере 14 рублей за 1 тарифную зону (10 км), однако экономически обоснованный тариф составляет: 72,00 руб. за 1 тарифную зону – на маршрутах локомотивной тяги; 22,00 руб. за 1 тарифную зону – на маршрутах моторо-вагонного подвижного состава.

7. ОАО «СЗППК» неоднократно предлагало Правительству Ленинградской области заключить договор на оказание услуг по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом, однако договор не был заключен.

8. Согласно Постановлению Правительства РФ от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» тарифы на

перевозку пассажиров и багажа подлежат государственному регулированию, которое осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с МПС РФ (железными дорогами) и при условии возмещения убытков, возникающих вследствие регулирования тарифов, за счет соответствующих бюджетов субъектов РФ.

9. На заседании комиссии 18.08.2009 представители ответчика заявили ходатайство о прекращении производства по рассматриваемому Комиссией Ленинградского УФАС России делу № 280-05-А/09, в связи с отсутствием в действиях ОАО «СЗППК» нарушения антимонопольного законодательства, ввиду того, что перевозчик не является субъектом естественной монополии, поскольку не включен в Реестр субъектов естественной монополии, а также не занимает доминирующего положения на рынке перевозок по территории Ленинградской области, так как доля ОАО «СЗППК» составляет 17 % от объема всех пассажирских перевозок по территории Ленинградской области. Кроме того, представители ответчика сообщили, что у жителей региона имеется альтернатива железнодорожным перевозкам, указав автобусные перевозки в качестве взаимозаменяемого вида транспорта.

Представители Комитета по транспорту, привлеченного к рассмотрению дела в качестве заинтересованного лица, пояснили Комиссии следующее:

1. В Правительство Ленинградской области и Комитет по транспорту поступили письма Октябрьской железной дороги – филиала ОАО «РЖД» (от 21.01.2009 исх. № НЗА-14/П) и ОАО «СЗППК» (исх. от 16.03.2009 № 341) о планируемой отмене ряда пригородных пассажирских поездов в Выборгском и Волховстроевском узлах, в связи с отсутствием компенсации за пригородные пассажирские перевозки по территории Ленинградской области.

Комитетом была организована межведомственная рабочая группа с участием ОАО «СЗППК», ОАО «РЖД», ОАО «Леноблпассажиравтотранс» для изучения вопроса и подготовки предложений по возможному переводу некоторых участков железной дороги на автобусное сообщение.

С 1 апреля 2009 года Правительство Ленинградской области зафиксировало факт односторонней отмены перевозчиком 45 пригородных поездов на Выборгском, Волховстроевском, Подпорожском, Сланцевском, Сосновоборском, Тосненском, Тихвинском направлениях, что вызывало недовольство жителей и социальное напряжение в районах отмены поездов.

2. Требования ОАО «РЖД» о включении в бюджет Ленинградской области финансовых средств на компенсацию убытков ОАО «СЗППК», возникающих от перевозки пассажиров в Ленинградской области в сумме 231 млн. рублей за 2008 год (письмо ОАО «СЗППК» исх. от 15.07.2008 № 505) и в сумме 300 млн. рублей за 2009 год (письмо ОАО «СЗППК» исх. от 19.08.2008 № 870), а также требование заключить государственный контракт на перевозку пассажиров не подкреплены методикой расчета выпадающих доходов и методикой распределения расходов по субъектам РФ.

3. Правительством Ленинградской области за счет средств бюджета осуществляется компенсация недополученных ОАО «СЗППК» доходов в связи с перевозкой льготных категорий пассажиров. Однако компенсировать убытки акционерным обществам за счет средств бюджета Бюджетным кодексом РФ запрещено.

4. Весомую долю в убыточность пригородных перевозок вносят бесплатный проезд железнодорожников, предоставление скидок на абонементные билеты, отнесение на пригородные перевозки расходов, не связанных с этим видом деятельности (пожарные, технические, скоростные межобластные поезда), а также не учет в

доходах по пригородным перевозкам доходов от дополнительных услуг пассажирам и рекламной деятельности. Кроме того, недостаточно эффективны процессы, осуществляемые перевозчиком по сбору выручки от продажи билетов, а также по контролю за безбилетным проездом.

5. Более 30 жалоб, в том числе коллективные обращения от жителей Ленинградской области поступили в Комитет по транспорту в связи с отменой движения пригородных поездов, что подтверждает ущемление интересов потребителей услуг.

6. Тариф в размере 14 рублей был установлен Постановлением Правительства Ленинградской области от 30.12.2008 № 420 «О тарифах на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом пригородного сообщения» с 01.01.2009 по предложению перевозчика (письмо ОАО «СЗППК» исх. от 11.11.2008 № 1096).

7. Предложения ОАО «СЗППК», внесенные в Правительство Ленинградской области о заключении договора на оказание услуг по перевозке пассажиров железнодорожным транспортом на 2009 год, поступали, в том числе письмо ОАО «СЗППК» (исх. от 27.02.2009 № 15-1351/09) содержало условие оплаты Правительством Ленинградской области Перевозчику суммы в размере 1 955 млн. руб., при том, что фактические убытки компании за 7 месяцев 2009 года, по данным самого перевозчика, составили 405,4 млн. руб.

8. Постановлением Правительства РФ от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» предусмотрен «Перечень транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органом исполнительной власти субъектов РФ предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок», а не обязанность регулировать тарифы.

В соответствии с ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации», к полномочиям органов власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, относится решение вопросов общей организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным транспортом, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение), при этом не определен порядок и правила компенсации убытков (недополученных доходов) перевозчикам субъектами Российской Федерации.

9. Доля железнодорожных перевозок по территории Ленинградской области от объема пригородных пассажирских перевозок составляет 74,4 %, что подтверждается статистическими данными Октябрьской железной дороги за период 2006-2008 гг., а за 5 месяцев 2009 года - официальной справкой ОАО «СЗППК».

IV. Рассмотрев представленные материалы, выслушав доводы и объяснения сторон по делу, Комиссия установила следующее.

1. ОАО «СЗППК» зарегистрировано в качестве юридического лица в марте 2006 года. Деятельность осуществляет с 11 апреля 2006 года.

Согласно данным, опубликованным на официальном сайте компании (<http://www.ppk-piter.ru/about/activities/>) - ОАО «СЗППК» является дочерним обществом ОАО «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД»). Учреждено совместно ОАО «РЖД» и Правительством Санкт-Петербурга с целью оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении. Изначально наименовалось ОАО «Санкт-Петербург Витебская пригородная пассажирская компания» (ОАО «СПб Витебская ППК»). С

25 августа 2008 года компания изменила фирменное наименование на ОАО «Северо-Западная пригородная пассажирская компания».

С 01 июля 2008 года ОАО «СЗППК» осуществляет перевозку пассажиров в пригородном сообщении железнодорожным транспортом на Балтийском, Витебском, Московском, Волховстроевском и Финляндском направлениях Октябрьской железной дороги - филиала ОАО «Российские железные дороги». Определением от 28.09.2009 исх. № О/05/2302-432 Комиссия Ленинградского УФАС России на основании части 4 статьи 42 ФЗ «О защите конкуренции» привлекла ОАО «РЖД» к рассмотрению дела № 280-05-А/09 в качестве лица, располагающего сведениями о рассматриваемых Комиссией обстоятельствах дела.

С учетом сведений, полученных по запросу Управления от ОАО «РЖД» (письмо Октябрьской железной дороги - филиала ОАО «РЖД» исх. от 09.11.2009 № НЗэ-679/п), установлено, что ОАО «РЖД» владеет 74 % акций ОАО «СЗППК», 26% акций принадлежит Правительству Санкт-Петербурга. Таким образом, на основании пунктов 1,5,9,10 части 1 статьи 9 ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия Ленинградского УФАС России установила, что ОАО «РЖД» и ОАО «СЗППК» входят в одну группу лиц.

В соответствии с частью 2 статьи 9 установленные Федеральным законом «О защите конкуренции» запреты на действия (бездействие) хозяйствующего субъекта, хозяйствующих субъектов распространяются на действия (бездействие) группы лиц.

2. «ОАО «РЖД» является субъектом естественной монополии; Приказом ФСТ России от 29.12.2004 № 435-т «О включении (исключении) организаций в (из) Реестр (а) субъектов естественных монополий на транспорте» ОАО «РЖД» включено в реестр субъектов естественных монополий на транспорте по осуществлению деятельности «в сфере оказания услуг железнодорожных перевозок и услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования». На основании части 5 статьи 5 ФЗ «О защите конкуренции» ОАО «РЖД» является доминирующим хозяйствующим субъектом.

На территории Ленинградской области ОАО «РЖД» представлено Октябрьским филиалом железной дороги. Приказом СПб ТУ МАП России № 02-РР от 26.06.1996 СПб ГУП Октябрьская железная дорога МПС России включено в Реестр доминирующих хозяйствующих субъектов, имеющих долю определенного товара на рынке более 35%, по виду деятельности - перевозка грузов и пассажиров железнодорожным транспортом.

ОАО «СЗППК» является субъектом естественной монополии; Приказом ФСТ России от 30.10.2009 № 387-т ОАО «СЗППК» включено в реестр субъектов естественных монополий на транспорте по осуществлению деятельности «в сфере оказания услуг железнодорожных перевозок».

Поскольку ОАО «СЗППК» является единственным перевозчиком пригородного железнодорожного сообщения, действующим на территории Ленинградской области, Комиссией Ленинградского УФАС России, с учетом данных аналитического отчета Ленинградского УФАС России (представлен в материалах дела) установлено, что ОАО «СЗППК» занимает доминирующее положение на рынке услуг по перевозке пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном железнодорожном сообщении на территории Ленинградской области в границах пролегания железнодорожных путей Октябрьской железной дороги ОАО «РЖД».

Согласно пункту 5 статьи 5 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» положение субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии признается доминирующим.

Таким образом, при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, антимонопольный орган исходит из того, что положение такого хозяйствующего субъекта (группы лиц) признается доминирующим и не требует доказательства.

3. Комиссия Ленинградского УФАС России проанализировала действия группы лиц в составе ОАО «СЗППК» и ОАО «РЖД» для выяснения причин и обстоятельств, повлекших отмену поездов пригородного сообщения, имеющих своим результатом ущемление интересов потребителей услуг, а также условия, при которых ОАО «РЖД» создавало дочернюю зависимую компанию-перевозчика ОАО «СЗППК», и установила следующее:

Создание ОАО «СЗППК» обусловлено проведением второго этапа реформирования отрасли железнодорожных перевозок, объявленного в «Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте», утв. Постановлением Правительства РФ от 18.05.2001 № 384 (далее – Программа реформирования железнодорожного транспорта). Согласно Программе реформирования железнодорожного транспорта, реформирование осуществлялось до 2010 года в три этапа: первый этап - 2001 - 2002 годы; второй этап - 2003 - 2005 годы; третий этап - 2006 - 2010 годы.

После завершения первого этапа и создания на месте Министерства путей сообщения РФ (МПС России) ОАО «РЖД», главными целями деятельности которого, согласно п.9 Постановления Правительства РФ от 18.09.2003 № 585 «О создании открытого акционерного общества "Российские железные дороги"» «...является обеспечение потребностей государства, юридических и физических лиц в железнодорожных перевозках, работах и услугах, осуществляемых (оказываемых) обществом, а также извлечение прибыли», был осуществлен переход к проведению второго этапа.

По замыслу реформы, на втором этапе предполагалось создание рынка железнодорожных перевозок путём создания акционерных обществ на базе имущества, которым наделялись самостоятельные структурные подразделения ОАО «РЖД», осуществляющие те виды деятельности (в т.ч. пригородные пассажирские перевозки), которые могут осуществляться другими хозяйственными обществами и/или открыты для конкуренции («Программа реформирования железнодорожного транспорта» в ред. Постановления Правительства РФ от 20.12.2004 № 811).

Комиссия Ленинградского УФАС России отмечает, что, реализуя задачи второго этапа реформы, ОАО «РЖД», при создании ОАО «СЗППК» с целью осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа в пригородном железнодорожном сообщении по полигону Октябрьской железной дороги, согласовало участие органов власти субъектов Российской Федерации, по которым предполагалось осуществлять деятельность по перевозке пассажиров, только с Правительством Санкт-Петербурга, путём его включения в состав учредителей ОАО «СЗППК». Однако Правительство Ленинградской области не было учредителем ОАО «СЗППК» и не владеет акциями ОАО «СЗППК», несмотря на то, что Перевозчик фактически осуществляет деятельность не столько на территории Санкт-Петербурга, но в основном по территории Ленинградской области (данные о количестве железнодорожного пути по регионам отражены в аналитическом отчете, представленном в материалах дела). Таким образом, Правительство Ленинградской области не имеет реальной возможности участвовать в принимаемых Перевозчиком решениях, касающихся основной деятельности компании - осуществления перевозок пассажиров.

Вопрос о причинах, по которым Ленинградская область не участвует в

акционерном обществе перевозчика, не являлся предметом рассмотрения Комиссией Ленинградского УФАС России, однако представленная в материалах дела переписка между структурами Правительства Ленинградской области и службами ОАО «РЖД» указывает на то, что переговоры по данному вопросу проводились, но положительное решение об участии Правительства Ленинградской области не было принято. Так, в письме Комитета экономического развития Ленинградской области (от 19.06.2007 № 14-002089/07-1) отмечались следующие доводы о невозможности участвовать в созданной компании-перевозчика: предложенный ОАО «РЖД» бизнес-план вновь созданной компании ОАО «СЗППК» заведомо предполагает убыточность деятельности перевозчика с 2007 по 2012 годы, при этом источником покрытия прогнозируемых убытков определялись государственные субсидии, однако не указывались, из каких бюджетов они должны выплачиваться; приведенные ОАО «РЖД» данные, свидетельствуют о неустойчивости финансовых показателей компании-перевозчика; в структуре пассажиропотока Витебского и Балтийского направлений, основную долю пассажиров занимают жители Санкт-Петербурга (80%), а на долю Ленинградской области приходится только 16 % перевозимых пассажиров.

Комиссия Ленинградского УФАС России отмечает, что заявленные при создании перевозчика стратегические цели компании, которыми являются (по данным официального сайта: <http://www.ppk-piter.ru/about/activities/> на 15 декабря 2009 г.): обеспечение безубыточной работы компании в пятилетнем периоде; - увеличение объема выполняемых работ к 2012 году не менее чем на 30 %; обеспечение 100% спроса на пригородные железнодорожные перевозки в регионе, фактически не исполнены Перевозчиком.

Так, убытки Перевозчика по данным ОАО «СЗППК», согласно письму Комитета по транспорту в Ленинградское УФАС России (от 23.09.2009 исх. № КТ-08-1214/09-0-1) составили: за 2007 – 418,730 млн. руб.; за 2008 год – 245,944 млн. руб., за 2009 год – 129,956 млн. руб.

По официальным данным ОАО «СЗППК», размещенным на сайте компании: http://ppk-piter.ru/about/document/annual_report_2007.pdf), убытки за 2007 год составили 332,758 млн. руб., за 2008 год - 1 062,750 млн. руб.

Убыточность финансово-хозяйственной деятельности ОАО «СЗППК»

подтверждаются в письме Октябрьской железной дороги - филиала ОАО «РЖД» в Ленинградское УФАС России от 09.10.2009 № НЗэ-679/п, которая, по мнению

ОАО «РЖД», связана с поэтапным расширением в течение 4 лет (с 2006 по 2009 год) полигона, на котором работает компания. При этом выход на безубыточность планировался только к 2010 году.

Комиссия Ленинградского УФАС России отмечает, что поскольку плановая убыточность финансово-хозяйственной деятельности ОАО «СЗППК» на протяжении 2007, 2008, 2009 годов может приводить к последствиям, указанным в пункте 5 статьи 35 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», а именно к ликвидации общества, то у Правительства Ленинградской области имелись основания для не вхождения в ОАО «СЗППК» в качестве учредителя.

По мнению Комиссии Ленинградского УФАС России, вопрос оформления между Правительством Ленинградской области и ОАО «СЗППК» письменных договорных отношений о перевозке пассажиров железнодорожным транспортом пригородного сообщения, в условиях отсутствия в действующем законодательстве установленного порядка заключения такого рода договоров, относится к двухсторонним отношениям ОАО «СЗППК» (ОАО «РЖД») и

Правительства Ленинградской области, а возникающие при его заключении разногласия могут быть урегулированы в судебном порядке.

4. Ряд правовых, организационных и экономических условий взаимодействия организаций железнодорожного транспорта с органами государственной власти изложен в Федеральном законе от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», статья 8 которого указывает, что «тарифы, сборы и плата, связанные с выполнением в местах общего пользования работ (услуг), относящихся к сфере естественной монополии, устанавливаются в соответствии с Федеральным законом от 17.08.1995 № 147-ФЗ "О естественных монополиях" и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». Поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О естественных монополиях» перевозки железнодорожным транспортом относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, то тарифы на перевозки подлежат государственному регулированию, несмотря на то, что до октября 2009 года ОАО «СЗППК» не было включено в Реестр субъектов естественной монополии, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль.

5. Позиция ОАО «РЖД» и ОАО «СЗППК» заключается в том, что введенное в отношении Перевозчика тарифное регулирование и установление Правительством Ленинградской области тарифа за перевозку пассажиров на уровне 14 рублей за 1 зону, не соответствует Постановлению Правительства РФ от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», которым установлено, что «тарифы на перевозку пассажиров и багажа подлежат государственному регулированию, которое осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с МПС РФ (железными дорогами) только при условии возмещения убытков, возникающих вследствие регулирования тарифов, за счет соответствующих бюджетов субъектов РФ», поскольку указанный уровень тарифов не обеспечивает прибыль Перевозчика, при этом отсутствуют перечисления из бюджета компенсаций выпадающих доходов. Согласно позиции Комитета по транспорту, указанным нормативным правовым актом органам исполнительной власти субъектов РФ предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок, а не обязанность регулировать тарифы. Тем не менее, по предложению перевозчика (письмо ОАО «СЗППК» от 11.11.2008 № 1096), Правительство Ленинградской области, реализовало указанное право и Постановлением от 30.12.2008 № 420 «О тарифах на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом пригородного сообщения» утвердило тариф в размере 14 рублей за 1 зону.

По мнению Комиссии, обязанность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов осуществлять государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок пассажиров в пригородном сообщении, наступила в результате выхода Постановления Правительства РФ от 10.12.2008 № 950, которым утверждено «Положение об участии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов в осуществлении государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий и о пределах такого регулирования и контроля».

С учетом того, что Правительство Ленинградской области Постановлением от 30.12.2008 № 420 установило тариф для Перевозчика, Комиссия Ленинградского УФАС России не усматривает в действиях Правительства Ленинградской области неисполнение обязанности по участию в регулировании пригородных железнодорожных перевозок.

Действительно, возмещение убытков, возникающих у компаний-перевозчиков за счет соответствующих бюджетов субъектов Российской Федерации предусмотрено в «Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте», согласно которой «регулирование тарифов на перевозки пассажиров в пригородном сообщении планировалось осуществлять территориальными подразделениями регулирующего органа с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом в случае, когда из регионального бюджета (бюджета субъекта Российской Федерации) не выделяются средства на возмещение соответствующей части убытков пассажирской компании, тарифы должны устанавливаться на уровне не меньшем, чем экономически обоснованные затраты».

Однако из материалов дела следует, что ОАО «СЗППК» и ОАО «РЖД» предоставляли в Правительство Ленинградской области различные данные о размере бюджетных дотаций, необходимых для компенсации убытков в 2008 году:

Письмо ОАО «СЗППК» от 15.07.2008 исх. № 505 – 231 млн. руб.;

Письмо ОАО «СЗППК» от 15.09.2008 исх. № 870 – 300 млн. руб.;

Письмо Октябрьской дороги ОАО «РЖД» от 10.03.2009 исх. № 105/п – 1062 млн. руб. в 2009 году:

Письмо Октябрьской дороги ОАО «РЖД» от 30.06.2009 исх. № 357/п – 850 млн. руб.;

Письмо ОАО «СЗППК» от 26.02.2009 исх. № 245 – 1955,7 млн. руб.

По вопросу обоснованности уровня установленного для ОАО «СЗППК» тарифа Комиссия Ленинградского УФАС России отмечает следующее.

В статье 8 ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» указано, что тарифы, сборы и платежи, связанные с выполнением в местах общего и необщего пользования работ (услуг), относящихся к сфере естественных монополий, устанавливаются в соответствии с ФЗ "О естественных монополиях" и иными нормативными правовыми актами РФ на основе себестоимости и уровня рентабельности, обеспечивающего безубыточность деятельности организаций железнодорожного транспорта и индивидуальных предпринимателей на железнодорожном транспорте.

С учетом того, что Постановлением Правительства РФ от 12.10.2007 № 669 утверждены «Правила досудебного рассмотрения споров, связанных с установлением и применением цен (тарифов), регулируемых в соответствии с ФЗ «О естественных монополиях», у Перевозчика имелась возможность оспорить размер и порядок применения, установленного Правительством Ленинградской области тарифа, обратившись в Федеральную службу по тарифам, являющуюся уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области установления тарифов и контроля за их применением.

6. По мнению Комиссии Ленинградского УФАС России, действия ОАО «СЗППК», отменившего пассажирские поезда пригородного сообщения, имели своим результатом ущемление интересов как неопределенного круга лиц – жителей нескольких регионов, прежде всего Ленинградской области, поскольку в целом ухудшили транспортное обслуживание населения, так и ущемили интересы непосредственно тех потребителей услуг – пассажиров, которые регулярно приобретают разовые и абонементные билеты, и используют пригородное железнодорожное сообщение в качестве основного и единственного вида транспорта.

Копии жалоб от жителей Ленинградской области, пользующихся услугами ОАО «СЗППК», поступившие в Комитет по транспорту в связи с отменой пригородных пассажирских поездов по каждому из существующих направлений

движения, представлены в материалах дела. Указанные жалобы легли в основу вывода Комиссии Ленинградского УФАС России о том, что оказываемая ОАО «СЗППК» услуга по «перевозке пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении» с точки зрения потребителей не может быть заменена в полном объеме другой услугой (иным видом транспортного обслуживания), исходя из потребительских свойств услуги, её технологической особенности, и, в результате, экономической целесообразности для потребителей проводить такую замену.

Согласно выводу, который отражен в аналитическом отчете, услуга по «перевозке пассажиров и багажа в пригородном железнодорожном сообщении» в целом для потребителей - жителей Ленинградской области не является взаимозаменяемой с услугой по перевозке другими видами транспортного обслуживания, в том числе автобусным сообщением. Указанный аналитический отчет содержит также сводную таблицу по данным оценки негативного влияния отмены пригородных поездов, предоставленных по запросам Ленинградского УФАС России органами власти муниципальных районов Ленинградской области.

Комиссия Ленинградского УФАС России считает необходимым отметить, что убыточность деятельности компании-перевозчика, и, как следствие, сокращение объемов движения поездов на территории Ленинградской области, которое привело к ущемлению интересов потребителей, может иметь в основе объективные факторы:

– отсутствие своевременно принятых законодательных нормативных правовых актов, в частности отсутствие утвержденной методики расчета размеров компенсаций перевозчикам выпадающих доходов при осуществлении ими перевозок по тарифам, установленным органами регулирования, и в случае когда их уровень не обеспечивает безубыточность деятельности перевозчиков, так и субъективные факторы,

– управленческие ошибки, допущенные при реализации этапов реформирования отрасли на местном уровне, что привело к невыполнению принципов взаимодействия ОАО «РЖД» и ОАО «СЗППК», провозглашенных при создании компании-перевозчика в подписанном между ОАО «РЖД» и ОАО «СПб Витебская ППК» (ОАО «СЗППК») Генеральном соглашении от 03.05.2006 № 656 «О взаимодействии между ОАО «РЖД» и ОАО «СПб Витебская ППК» на 2006 и 2014 годы», заключенном, как указано «в целях обеспечения максимального и качественного удовлетворения спроса населения и организаций Санкт-Петербурга и Ленинградской области на пригородные пассажирские перевозки в направлении Витебский (СПб) – Оредеж (Ленинградская область), оптимизация расходов сторон соглашения и достижения безубыточности перевозок, повышения конкурентоспособности Компании».

Таким образом, оценка Комиссией Ленинградского УФАС России действий ОАО «СЗППК» как единственного Перевозчика на территории региона, не может быть полной без оценки действий ОАО «РЖД» как владельца инфраструктуры, на оплату по договорам с которым, приходится от 73% до 84 % всех затрат ОАО «СЗППК».

7. Так, статья 8 ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», устанавливающая основные требования к перевозчику, обязывает (пункт 5) владельца инфраструктуры и перевозчика заключить соответствующие договоры об оказании услуг по использованию инфраструктуры (за исключением случаев, если перевозчик осуществляет перевозки в пределах принадлежащей ему инфраструктуры), существенными условиями которых являются организация вагонопотоков, регулирование обращения вагонов и локомотивов, установление порядка технического обслуживания и эксплуатации железнодорожного

подвижного состава, ответственность сторон по обязательствам, вытекающим из перевозок железнодорожным транспортом. Кроме того, существенными условиями согласно «Правил оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования», утв. Постановлением Правительства РФ от 20.11.2003 № 703, также являются предполагаемые объемы и сроки осуществления перевозок, перечень и стоимость оказываемых услуг, порядок расчетов, способы оплаты услуг и др.

В целях реализации положений указанных нормативных актов Распоряжением ОАО «РЖД» от 19.08.2005 № 1321Р «О создании условий для использования перевозчиками инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, принадлежащей ОАО «РЖД»» утверждены: «Положение об организации работы по заключению договоров об оказании услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, принадлежащей ОАО "РЖД", для осуществления перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа»; «Положение об организации работы по приему и согласованию запросов перевозчиков об оказании услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, принадлежащей ОАО "РЖД", и ведению реестра запросов»; «Положение о предоставлении перевозчикам информации об оказываемых услугах, их стоимости, имеющих в соответствии с графиком движения поездов технических и технологических возможностях инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, принадлежащей ОАО "РЖД"».

Во исполнение указанных положений между ОАО «РЖД» и ОАО «СЗППК» заключался соответствующий Договор рег.№ 487 от 30.06.2008, который устанавливал, что владелец инфраструктуры и перевозчик согласовали объемы перевозок по маршрутам Октябрьской железной дороги, с указанием в приложении к договору максимальных объемов движения и перечня направлений. При этом сторонами ежемесячно подписываются акты сдачи-приемки оказанных услуг, которые подтверждают факт исполнения планируемого объема оказанных услуг.

Статьей 52 «Устава железнодорожного транспорта», утв. Федеральным законом от 10.01.2003 № 18-ФЗ установлено, что для перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа доступ к инфраструктуре предоставляется перевозчикам на основании графика движения пассажирских поездов. Сроки ввода в действие графика движения пассажирских поездов устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области железнодорожного транспорта. Статьей 5 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» установлено, что закрытие (ограничение) движения по конкретным железнодорожным путям общего пользования, в том числе малоинтенсивным (малодеятельным) линиям и участкам, осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ.

При этом в статье 2 указано, что государственное регулирование в области железнодорожного транспорта осуществляется, в том числе путем выдачи разрешений на закрытие (ограничение) движения по конкретным участкам железнодорожных путей общего пользования, влияющее на выполнение установленного графика движения поездов.

Таким образом, одностороннее сокращение Перевозчиком объемов движения поездов без согласования с органами государственного регулирования нарушает принципы, заложенные в указанных нормативных правовых актах.

V. После полного и всестороннего изучения доказательств и обстоятельств дела Комиссия пришла к следующим выводам:

ОАО «СЗППК» и ОАО «РЖД» являются субъектами естественной монополии в сфере перевозок железнодорожным транспортом. В силу статьи 5 ФЗ «О защите конкуренции», с учетом доли ОАО «СЗППК» на рынке перевозок по территории Ленинградской области, а также отсутствие в альтернативе по ряду направлений Октябрьской железной дороги на территории Ленинградской области с точки зрения потребителей услуг, ОАО «СЗППК» занимает доминирующее положение на рынке оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа в поездах пригородного железнодорожного сообщения на территории Ленинградской области, в границах пролегания железнодорожных путей.

Действия ОАО «СЗППК», выразившиеся в отмене в 2009 году движения поездов по ряду направлений и сокращению объемов перевозок по сравнению с предыдущим периодом регулирования, ущемляют интересы потребителей, что подтверждается многочисленными жалобами и обращениями жителей Ленинградской области и ухудшает транспортное обслуживание населения в регионе.

Перевозчиком не представлены в Комиссию объективные данные, из которых можно сделать вывод о законности и экономической обоснованности отмены (сокращения движения) поездов по каждому из отмененных поездов.

Согласно проведенной оценке взаимозаменяемости пригородных пассажирских перевозок железнодорожного и автобусного сообщения, Комиссией Ленинградского УФАС России сделан вывод о том, что услуга, предоставляемая ОАО «СЗППК» по перевозке пассажиров и багажа железнодорожным транспортом, не может быть заменена в полном объеме другой услугой (другим видом транспортного обслуживания), исходя из потребительских свойств услуги, её технологической особенности, и в результате, экономической нецелесообразности для потребителей проводить замену.

Выделение из естественно-монопольных сфер деятельности экономики тех видов деятельности, которые могут осуществляться на конкурентной основе предусмотрено государственной программой демополизации, направленной на повышение эффективности производства в отраслях и улучшения качества предоставляемых услуг потребителям. Поэтому создание пригородных пассажирских компаний в сфере железнодорожных перевозок является обоснованным этапом реформирования железной дороги, утвержденной государственной программой реформирования, предусматривающей прекращение перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых перевозок, выход на безубыточность, оптимизацию маршрутов и повышения качества предоставляемых услуг. Однако по мнению Комитета по транспорту, ОАО «СЗППК» было создано без наделения имуществом, что не позволяет обществу самостоятельно принимать решения о привлечении инвестиций, в том числе путем получения кредитов под залог имущества и, таким образом, анализ финансово-хозяйственной деятельности компании-перевозчика позволяет сделать вывод о том, что выход ОАО «СЗППК» на безубыточность деятельности предусматривался ОАО «РЖД» только путем получения регулярных бюджетных дотаций, в противном случае предполагалось существенное сокращением объемов движения.

Комиссия Ленинградского УФАС России, учитывая отсутствие в действующем законодательстве утвержденного порядка компенсации перевозчику убытков за счет соответствующих бюджетов, а также методики расчета размеров бюджетных дотаций, считает, что ОАО «СЗППК», действуя в составе одной группы лиц с ОАО «РЖД», занимающей доминирующее положение на рынке оказания услуг железнодорожных перевозок и оказания услуг по использованию инфраструктуры

железнодорожного транспорта общего пользования, являясь перевозчиком и собственником инфраструктуры на смежном товарном рынке - оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа в пригородном железнодорожном сообщении, допустило ущемление интересов потребителей - жителей региона, пользующихся указанными услугами, поскольку ухудшило транспортное обслуживание, в результате совершения действий по одностороннему сокращению в 2009 году пригородных пассажирских поездов на Выборгском, Волховстроевском, Подпорожском, Сланцевском, Сосновоборском, Тосненском, Тихвинском направлениях Октябрьской железной дороги, чем нарушило запрет, установленный частью 1 статьи 10 ФЗ «О защите конкуренции».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Ленинградского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать ОАО «Северо-Западная пригородная пассажирская компания», отменившего пригородные пассажирские поезда по ряду направлений Октябрьской железной дороги на территории Ленинградской области, что ухудшило транспортное обслуживание населения и ущемило интересы потребителей, нарушившим часть 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Выдать ОАО «Северо-Западная пригородная пассажирская компания» обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на устранение последствий нарушения, а также на восстановление публичного порядка в сфере железнодорожных перевозок. С учетом положений части 2 статьи 9 ФЗ «О защите конкуренции» предписание распространяется на группу лиц ОАО «СЗППК» (ОАО «РЖД»).
3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении в отношении ОАО «СЗППК» дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 14.31 Кодекса РФ об административных правонарушениях.
4. Отделу антимонопольного контроля органов власти Ленинградского УФАС России рассмотреть действия отраслевых Комитетов Правительства Ленинградской области при организации транспортного обслуживания населения на наличие (отсутствие) признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии: Владимиров В.В.

Члены Комиссии: Коннов Г.Н.

Соленова Е.Л.

Исаченко А.Н.

Примечание:

За невыполнение в установленный срок законного решения и предписания антимонопольного органа, частью 2.2. статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная

ответственность. Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа. Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.