

**РЕШЕНИЕ**  
**ПО ДЕЛУ № 1 15/53-12**  
**г. Москва**

**Резолютивная часть решения оглашена 11 июля 2012 г.**  
**В полном объеме решение изготовлено 25 июля 2012 г.**

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии – заместителя руководителя ФАС России – А.Н. Голомолзина, членов Комиссии: начальника Управления контроля транспорта и связи ФАС России – Д.А.Рутенберга, заместителя начальника Управления контроля транспорта и связи ФАС России – Е.А. Заевой, государственного инспектора рынков услуг связи Управления контроля транспорта и связи ФАС России – И.В. Николаичевой, заместителя начальника Аналитического управления ФАС России – В.А. Шипунова, консультанта отдела правовой экспертизы Правового управления ФАС России – Р.Ю. Фонарева, ведущего специалиста-эксперта отдела судебной работы Правового управления ФАС России – А.А. Алексеевой (далее – Комиссия), рассмотрев дело № 1 15/53-12 по признакам нарушения Правительством Республики Татарстан (420060, г. Казань, пл.Свободы, д. 1) пунктов 1, 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии

представителя Ассоциации кабельного телевидения России И.Е. Кокина;

представителя Ассоциации кабельного телевидения России М.В. Мурадова;

представителя Правительства Республики Татарстан Р.А. Шайхутдинова;

представителя Правительства Республики Татарстан Н.Р. Мингалевой;

представителя Правительства Республики Татарстан А.З. Гайнуллиной,

УСТАНОВИЛА.

В Федеральную антимонопольную службу поступила информация, представленная Ассоциацией кабельного телевидения России о признаках нарушения Правительством Республики Татарстан антимонопольного законодательства путем издания распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, от 22.07.2011 № 1324-р.

Согласно распоряжению Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р в целях обеспечения населения Республики Татарстан качественными услугами информатизации и связи, проведения единой технической политики по развитию телекоммуникационных сетей на территории муниципальных образований Республики Татарстан, обеспечения безопасности функционирования инфокоммуникационной инфраструктуры во время проведения Всемирной летней универсиады 2013 года в г.Казани, а также в целях повышения уровня благоустройства населенных пунктов Республики Татарстан и обеспечения эстетичности их архитектурного облика предложено органам местного самоуправления муниципальных образований Республики Татарстан обеспечить правовое регулирование в сфере благоустройства населенных пунктов с

численностью населения более 50 тыс.человек, исключаящее размещение кабелей связи воздушным способом независимо от высоты и способа подвеса кабеля связи; операторам связи, оказывающим услуги на территории Республики Татарстан предложено обеспечить перевод подвесных линий связи и воздушно-кабельных переходов в подземные коммуникации в населенных пунктах Республики Татарстан с численностью населения более 50 тыс.человек.

Согласно распоряжению Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.07.2011 № 1324-р в целях организации работ по переводу подвесных линий связи и воздушно-кабельных переходов в подземные коммуникации в населенных пунктах Республики Татарстан с численностью населения более 50 тыс.человек рабочей группе по организации перевода подвесных линий связи и воздушно-кабельных переходов в подземные коммуникации предложено организовать работу, а также обеспечить завершение работ по переводу подвесных линий связи и воздушно-кабельных переходов в подземные коммуникации до 31.12.2011 года.

Исходя из текста распоряжения Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, переводу в подземные коммуникации подлежат все волоконно-оптические линии связи вне зависимости от установления факта правомерности (неправомерности) размещения кабелей связи воздушным способом.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи) установлено, что при градостроительном планировании территорий и поселений, их застройке должны определяться состав и структура объектов связи – сооружений связи, в том числе линейно-кабельных сооружений, отдельных помещений для размещения средств связи, а также необходимые мощности в инженерных инфраструктурах для обеспечения функционирования средств связи (пункт 1 статьи 6 Закона о связи).

Организации связи по договору с собственником или иным владельцем зданий, опор линий электропередачи, контактных сетей железных дорог, столбовых опор, мостов, коллекторов, туннелей, в том числе туннелей метрополитена, железных и автомобильных дорог и других инженерных объектов и технологических площадок, а также полос отвода, в том числе полос отвода железных дорог и автомобильных дорог, могут осуществлять на них строительство, эксплуатацию средств связи и сооружений связи (пункт 3 статьи 6 Закона о связи).

При переносе или переустройстве линий связи и сооружений связи вследствие строительства, расширения территорий поселений, капитального ремонта, реконструкции зданий, строений, сооружений, дорог и мостов, освоения новых земель, переустройства систем мелиорации, разработки месторождений полезных ископаемых и иных нужд оператору связи возмещаются расходы, связанные с такими переносом или переустройством, если иное не предусмотрено законодательством об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности (пункт 4 статьи 6 Закона о связи).

Возмещение может осуществляться по соглашению сторон в денежной форме либо посредством переноса или переустройства линий связи и сооружений связи заказчиком строительства за свой счет в соответствии с техническими условиями, выдаваемыми организацией связи, и стандартами (пункт 4 статьи 6 Закона о связи).

Операторы связи на возмездной основе вправе размещать кабели связи в линейно-кабельных сооружениях связи вне зависимости от принадлежности этих сооружений (пункт 5 статьи 6 Закона о связи).

Таким образом, принятие актов органом исполнительной власти, исключаящих использование воздушного способа для размещения волоконно-оптических линий связи, а также устанавливающих срок завершения работ по переводу подвесных

линий связи и воздушно-кабельных переходов в подземные коммуникации, не предусмотрено федеральным законом.

Как установлено статьей 2 Закона о связи, линии связи - линии передачи, физические цепи и линейно-кабельные сооружения связи; сеть связи - технологическая система, включающая в себя средства и линии связи и предназначенная для электросвязи или почтовой связи; сооружения связи - объекты инженерной инфраструктуры (в том числе линейно-кабельные сооружения связи), созданные или приспособленные для размещения средств связи, кабелей связи; средства связи - технические и программные средства, используемые для формирования, приема, обработки, хранения, передачи, доставки сообщений электросвязи или почтовых отправлений, а также иные технические и программные средства, используемые при оказании услуг связи или обеспечении функционирования сетей связи, включая технические системы и устройства с измерительными функциями.

Из текста распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, а также от 22.07.2011 № 1324-р следует, что операторы будут вынуждены демонтировать волоконно-оптические линии связи, являющиеся составными элементами сети связи оператора связи, что может привести к приостановлению, прекращению деятельности операторов связи в населенных пунктах Республики Татарстан с численностью населения более 50 тыс. человек.

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции к признакам ограничения конкуренции относятся, в том числе - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, действия, которые могут привести к сокращению количества хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги на рынках предоставления услуг электросвязи, содержат признаки ограничения конкуренции.

Учитывая изложенное, на основании статей 39, 44 Закона о защите конкуренции, ФАС России принято решение о возбуждении дела № 1 15/53-12 по признакам нарушения Правительством республики Татарстан пунктов 1, 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем издания распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, от 22.07.2011 № 1324-р.

В соответствии с пунктом 1.2.2 Правил технического обслуживания и ремонта линий кабельных, воздушных и смешанных местных сетей связи, утвержденных Министерством связи Российской Федерации от 07.10.1996, к линейным сооружениям местных (городских и сельских) сетей связи относятся:

- кабельные линии, включающие смонтированные кабели и оконечные кабельные устройства: защитные полосы кроссового оборудования, распределительные шкафы с кабельными боксами, распределительные коробки, кабельные ящики (устройства кабельные связи - УКС, устройства кабельные переходные - УКП);
- воздушные линии (столбовые и стоечные), включающие опоры, провода и арматуру для подвески проводов на опорах;
- смешанные линии, содержащие участки кабельных и воздушных линий;
- канализационные сооружения связи, включающие колодцы и трубопроводы кабельной канализации, помещения ввода кабелей предприятий связи, коллекторы;
- вспомогательные устройства;

- необслуживаемые усилительные (регенеративные) пункты.

Требования к прокладке кабеля регламентированы руководящим документом отрасли «Нормы технологического проектирования. Городские и сельские телефонные сети. НТП 112-200. РД 45. 120-200».

В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Закона о защите конкуренции под взаимозаменяемыми товарами следует понимать товары, которые могут быть сравнимы по их функциональному назначению, применению, качественным и техническим характеристикам, цене и другим параметрам таким образом, что приобретатель действительно заменяет или готов заменить один товар другим при потреблении (в том числе при потреблении в производственных целях).

При оценке взаимозаменяемости различных способов размещения кабелей связи ФАС России установлено, что для замены товара другим потребителю (оператору связи) потребуется:

- длительный период времени (с учетом того, что существующие сети связи являются сложными объектами);

- демонтировать проложенные кабели, что требует значительных трудозатрат и в ряде случаев может осуществляться только собственником объекта инфраструктуры либо с его участием.

Кроме того, для замены способа размещения кабеля существуют значительные административные барьеры.

Важно, что линии связи, на которых оказываются услуги, не дублируются. Таким образом, при перемещении кабелей связи и их демонтаже оказание услуг связи потребителям приостанавливается, что влечет экономические потери оператора связи и риски потери абонентской базы.

ФАС России в целях полного и всестороннего рассмотрения дела проведен опрос потребителей - операторов связи, оказывающих услуги электросвязи в пределах населенных пунктов Республики Татарстан с численностью населения более 50 тыс.человек (запрос ФАС России № АГ/18930 от 18.06.2012 в адрес 25 операторов связи). В ходе опроса операторам связи, оказывающим услуги электросвязи, были заданы следующие вопросы:

1. Каким способом размещен кабель связи, используемый оператором связи при оказании услуг электросвязи, в пределах населенных пунктов с численностью населения более 50 тыс.человек на территории Республики Татарстан.

2. Как повлияет на осуществляемую хозяйствующими субъектами деятельность по оказанию услуг электросвязи ограничение, введенное распоряжениями Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, от 22.07.2011 № 1324-р.

3. Существует ли возможность размещения волоконно-оптических линий связи в существующей системе линейно-кабельных сооружений.

4. Оцените примерную величину затрат на перевод волоконно-оптических линий связи, ранее размещенных на опорах наружного освещения и контактной сети, в линейно-кабельные сооружения, в расчете на 1м кабеля и в целом по предприятию.

Также операторам связи предложено направить иные документы и материалы, которые, по их мнению, имеют значение для полного и всестороннего рассмотрения дела.

Из информации, представленной операторами связи, Комиссия ФАС России сделала следующие выводы:

1. 70 % ответивших на запрос операторов основную часть волоконно-оптических линий связи для оказания услуг электросвязи размещают воздушным способом.

2. Введенное распоряжениями Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, от 22.07.2011 №1324-р ограничение на размещение волоконно-

оптических линий связи воздушным способом негативным образом отразится на деятельности большинства операторов связи и, как результат, существенное ухудшение покрытия сотовой сети, ухудшение качества и доступности оказываемых услуг, существенно ограничатся или вообще прекратятся программы сетевого развития, а для мелких операторов связи – прекращение хозяйственной деятельности. Кроме того, стоимость услуг для конечного потребителя увеличится на 30% и более.

3. Единственным альтернативным вариантом размещения волоконно-оптических линий связи являются линейно-кабельные сооружения связи ОАО «Таттелеком». Комиссия отмечает, что нахождение у хозяйствующего субъекта в собственности кабельной канализации не означает безусловного предоставления им в пользование кабельной канализации сторонним организациям.

4. Величина затрат на перевод волоконно-оптических линий связи в линейно-кабельные сооружения составит от 884,6 рублей/метр (без НДС) до 4500 рублей/метр. Кроме того, оператор несет затраты, связанные с использованием кабельной канализации, принадлежащей третьим лицам, превышающие размер платы за подвес кабеля примерно в 5 раз.

Как указывает оператор связи ОАО «МегаФон», возможность размещения волоконно-оптических линий связи в существующей системе линейно-кабельных сооружений не рассматривается в качестве альтернативы подвесному способу размещения волоконно-оптических линий связи, так как цены на аренду подземных линейно-кабельных сооружений превышают стоимость аренды опор и зданий. Таким образом, ОАО «МегаФон» рассматривает возможность перевода волоконно-оптических линий связи лишь путем строительства собственной кабельной канализации, затраты на строительство которой составят 160 млн.рублей.

Как указывают операторы связи, у которых существует возможность размещения волоконно-оптических линий связи в существующей системе линейно-кабельных сооружений, что даже при переводе волоконно-оптических линий связи в кабельную канализацию, сохранить все действующие в настоящее время линии связи не удастся, так как существующая кабельная канализация не полностью повторяет топологию сети и не на всех участках в существующей канализации имеется свободная емкость.

При отсутствии ресурса кабельной канализации для переноса кабелей потребуются строительство кабельной канализации, затраты на километр которой составляют ориентировочно 2 млн.рублей при сроке строительства не менее двух лет, включая получение необходимых согласований.

Учитывая сроки (не менее двух лет), а также стоимость строительства линейно-кабельных сооружений связи (от 1 800 тыс.рублей до 1,7 млрд.рублей в зависимости от размещения сети связи оператора и ее протяженности), ряд операторов, таких как ООО «СитиКом», ООО «Оникс-Зеленодольск» и другие, будут вынуждены прекратить оказание услуг электросвязи в населенных пунктах Республики Татарстан с численностью населения более 50 тыс.человек.

В ФАС России поступил обзор, направленный ЗАО «Коминфо Консалтинг» о последствиях ликвидации воздушных волоконно-оптических линий связи в городах Российской Федерации, а также о международной практике строительства сетей связи, в том числе на примере стран: Япония, США, Нидерланды, с приложением к обзору фотографий воздушных линий связи в Японии, США, Нидерландах, Испании, Румынии, Сербии, Латвии, Бразилии, Мексики.

Из обзора ЗАО «Коминфо Консалтинг» можно сделать вывод, о том что реализация распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 №1159-р,

от 22.07.2011 № 1324-р приведет к резкому снижению уровня конкуренции и негативным последствиям для развития отрасли, что противоречит задачам, сформулированным в государственной программе Российской Федерации «Информационное сообщество (2011 – 2020 годы)».

В ходе рассмотрения дела лицами, участвующими в деле представлены следующие пояснения.

Как следует из пояснений представителей Ассоциации кабельного телевидения России, исполнение распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, от 22.07.2011 № 1324-р, согласно которым предложено обеспечить перевод подвесных линий связи и воздушно-кабельных переходов в подземные коммуникации, неизбежно приведет к ограничению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Представители Ассоциация кабельного телевидения России указали на отсутствие запретов в действующем законодательстве на строительство участков сетей связи воздушным способом.

В ходе рассмотрения дела представители Правительства Республики Татарстан представили распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 25.05.2012 № 860-р, в котором признаны утратившими силу распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 11.02.2012 № 226-р, пункт 2 распоряжения Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.07.2011 № 1324-р.

Согласно пояснениям представителей Правительства Республики Татарстан распоряжения были приняты в целях улучшения эстетического облика населенных пунктов во время проведения Всемирной летней универсиады 2013 года в городе Казани и носят исключительно рекомендательный характер, не обязывают хозяйствующих субъектов демонтировать существующие линии связи, размещенные воздушным способом, а также не запрещают размещать новые линии связи воздушным способом.

На заседании Комиссии ФАС России по рассмотрению дела № 1 15/53-12 04.07.2012 года был объявлен перерыв.

Комиссия ФАС России 11.07.2012 года возобновила рассмотрение дела № 1 15/53-12.

В ходе рассмотрения дела представители Ассоциации кабельного телевидения России указали на обязательный характер распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 №1159-р, 22.07.2011 № 1324-р.

В ходе рассмотрения дела представители Правительства Республики Татарстан представили Комиссии ФАС России распоряжение Кабинета министров Республики Татарстан от 10.07.2012 № 1158-р о признании утратившими силу распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, 22.07.2011 № 1324-р.

Изучив материалы дела, пояснения представителей Ассоциации кабельного телевидения России, представителей Правительства Республики Татарстан, операторов связи, иных лиц, представивших информацию и материалы, Комиссия пришла к следующим выводам.

Статьей 6 Закона о связи установлено, что организации связи по договору с собственником или иным владельцем опор линий электропередачи, столбовых опор и других инженерных объектов, могут осуществлять на них строительство, эксплуатацию средств связи и сооружений связи, а также установлена обязательность возмещения расходов, связанных с переносом или переустройством линий связи и сооружений связи.

Статьей 7 Закона о связи установлено, что сети связи и сооружения связи находятся под защитой государства.

На основании вышеизложенного Комиссия полагает, что распоряжения Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, от 22.07.2011 № 1324-р в части исключения размещения кабелей связи подвесным способом, а также перевода подвесных линий связи в подземные коммуникации, не предусмотрены Законом о связи.

Комиссия установила, что представители Правительства Республики Татарстан не представили ссылки на иные федеральные законы, которые предусматривали бы принятие акта о прекращении размещения кабелей связи воздушным способом и о демонтаже уже размещенных кабелей.

Кроме того, Комиссией установлено отсутствие взаимозаменяемости способов наружной прокладки кабеля связи, используемого для оказания услуг связи: размещение в линейно-кабельных сооружениях связи, в грунт и подвесным способом, в том числе по причине отсутствия возможности и целесообразности замены одного способа другим.

Из решений судов (например, Решение Советского районного суда города Казани от 06.03.2012 по делу № 2-2178/2012) следует, что распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р толкуется судом как обязательное к исполнению, следовательно, обязывает переоборудовать линии связи.

Также Комиссия приходит к выводу, что в результате ограничений, установленных распоряжениями Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, от 22.07.2011 № 1324-р часть операторов связи, оказывающих услуги электросвязи в населенных пунктах Республики Татарстан с численностью населения более 50 тыс.человек, понесут существенные затраты на перевод кабелей связи в линейно-кабельные сооружения связи, при этом в ходе переноса линий связи возможно приостановление предоставления услуг связи абонентам, что ухудшит конкурентное положение этих операторов связи по сравнению с операторами связи, чьи линии связи не подлежат демонтажу и переносу.

Комиссией установлено, что в случаях, когда перенос кабелей связи в линейно-кабельные сооружения связи невозможен (по причине отсутствия линейно-кабельных сооружений или их полной загруженности), операторы связи, вынужденные демонтировать кабели связи, размещенные воздушным способом, в течение как минимум двух лет, в связи с необходимостью построения собственных линейно-кабельных сооружений, прекратят оказание услуг связи в населенных пунктах Республики Татарстан с численностью населения более 50 тыс.человек, что приведет к ограничению конкуренции на рынках услуг связи.

Таким образом, издание и реализация распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, от 22.07.2011 № 1324-р приводит и может привести к ограничению конкуренции на рынках услуг электросвязи в населенных пунктах Республики Татарстан с численностью населения более 50 тыс.человек в результате создания преимущественных условий операторам связи, имеющим собственные линейно-кабельные сооружения по сравнению с операторами связи, не имеющими линейно-кабельные сооружения и использующими подвесной способ размещения кабелей связи, а также в результате сокращения хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке.

Комиссией установлено, что положения распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, от 22.07.2011 № 1324-р, касающиеся перевода существующих волоконно-оптических линий связи, размещенных подвесным способом, не предусмотрены федеральными законами, нормативно-правовыми актами Президента, нормативно-правовыми актами Правительства,

нормативно-правовыми актами отрасли связи.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается:

введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров (пункт 1 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции);

необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (пункт 2 части 1 статьи 15).

Таким образом, действия Правительства Республики Татарстан в части принятия распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, от 22.07.2011 № 1324-р нарушают пункты 1, 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Распоряжением Кабинета Министров Республики Татарстан от 10.07.2012 № 1158-р признаны утратившими силу распоряжения Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, от 22.07.2011 № 1324-р, таким образом, имевшее место нарушение антимонопольного законодательства было устранено.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Прекратить рассмотрение дела № 1 15/53-12 в отношении Правительства Республики Татарстан в соответствии с пунктом 1 частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

2. Рекомендовать Правительству Республики Татарстан предложить органам местного самоуправления привести изданные ими акты, в соответствии с распоряжениями Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.07.2011 № 1159-р, от 22.07.2011 № 1324-р, в соответствие с распоряжением Кабинета Министров Республики Татарстан от 10.07.2012 № 1158-р в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 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.