

РЕШЕНИЕ
ПО ДЕЛУ № 1-15-52/00-03-12
г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена 09 апреля 2013 г.
В полном объеме решение изготовлено 30 мая 2013 г.

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии – заместителя руководителя ФАС России – А.Н. Голомолзина, членов Комиссии: заместителя начальника Управления контроля транспорта и связи ФАС России – Е.А. Заевой, начальника отдела рынков услуг связи Управления контроля транспорта и связи ФАС России – В.Ю. Недыхалова, заместителя начальника отдела рынков услуг связи Управления контроля транспорта и связи ФАС России – О.М. Калининой, заместителя начальника отдела анализа рынков, реестров и НИОКР Аналитического управления ФАС России – Ю.В. Качурской, главного специалиста-эксперта отдела проверок Управления контроля органов власти ФАС России – К.Н. Шульженко, главного специалиста-эксперта отдела судебной работы Правового управления ФАС России – А.А. Алексеевой (далее – Комиссия), рассмотрев дело № 1-15-52/00-03-12 по признакам нарушения Администрацией города Тюмени (625036, г. Тюмень, ул. Первомайская, д. 20) пунктов 1, 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившемся в издании и реализации распоряжения Главы Администрации города Тюмени от 13.12.2007 № 320-рг «О размещении волоконно-оптических линий связи»,

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России поступило заявление от Некоммерческого партнерства управленческого содействия «Ассоциация операторов связи Тюменской области» (далее – НП УС «АОСТО») о признаках нарушения Администрацией города Тюмени антимонопольного законодательства путем издания распоряжения главы Администрации города Тюмени от 13.12.2007 № 320-рг «О размещении волоконно-оптических линий связи» (далее – Распоряжение № 320-рг), запрещающего размещение волоконно-оптических линий связи (далее – ВОЛС) подвесным способом, а также в бездействии, выразившемся в уклонении от исполнения постановления Администрации города Тюмени от 02.10.2008 № 129-пк, утвердившего Порядок использования линейно-кабельных сооружений города Тюмени (далее – Порядок использования ЛКС города Тюмени).

Согласно пункту 1 Распоряжения № 320-рг в целях упорядочения размещения воздушных линий связи на объектах муниципальной собственности города Тюмени, учета максимально допустимых нагрузок сетей связи на опоры (мачты) освещения, опоры контактной сети, а также улучшения внешнего вида города с 01.01.2008 прекращено размещение ВОЛС на объектах муниципальной собственности города Тюмени.

Согласно пункту 2 Распоряжения № 320-рг МУ «Тюменское городское имущество казначейство» было поручено подготовить проект распоряжения Главы Администрации города Тюмени «О создании рабочей группы по проведению инвентаризации опор наружного освещения», а также провести инвентаризацию опор наружного освещения на предмет выявления правомерности размещения на них ВОЛС, установить правообладателей ВОЛС.

Пунктом 3 Распоряжения №320-рг МУ «Комитет по информатизации и связи города Тюмени» было поручено разработать предложения по размещению в телефонной канализации ВОЛС и разработать положение о заключении и исполнении договоров на размещение волоконно-оптического кабеля связи на объектах муниципальной собственности города Тюмени в срок до 31.03.2008.

В последствии Администрацией города Тюмени постановлением от 02.10.2008 № 129-пк был утвержден Порядок использования линейно-кабельных сооружений города Тюмени.

Распоряжением Администрации города Тюмени от 13.10.2010 № 1135 внесены изменения в Распоряжение № 320-рг, согласно которым пункты 2, 3 Распоряжения № 320-рг признаны утратившими силу, а пункт 1 изложен в следующей редакции – прекратить с 01.01.2008 размещение ВОЛС открытым (воздушным) способом с использованием объектов муниципальной собственности города Тюмени.

Согласно пунктам 1.2., 1.4., 1.5. Порядка использования ЛКС города Тюмени линейно-кабельные сооружения, к которым относятся сооружения электросвязи и иные объекты инженерной инфраструктуры, созданные или приспособленные для размещения кабелей связи, могут использоваться организациями связи при условии заключения договора с департаментом имущественных отношений Администрации города Тюмени. Договоры использования линейно-кабельных сооружений могут заключаться исключительно на объекты, которые указаны в Перечне объектов линейно-кабельных сооружений города Тюмени (далее – Перечень объектов). Департамент имущественных отношений Администрации города Тюмени формирует Перечень объектов, который подготавливается на очередной календарный год, утверждается приказом директора Департамента имущественных отношений Администрации города Тюмени и согласовывается заместителем Главы Администрации города Тюмени, курирующим вопросы организации обеспечения населения в границах города Тюмени услугами связи, не позднее 15 декабря года, предшествующего году, на который утверждается Перечень объектов. Утвержденный Перечень объектов, со всеми изменениями в нем, размещается департаментом имущественных отношений Администрации города Тюмени в сети «Интернет» на официальном сайте Администрации города Тюмени (www.tyumen-city.ru) в течение 5 дней со дня утверждения либо изменения Перечня объектов.

Указанные мероприятия, предусмотренные Порядком использования ЛКС города Тюмени, на момент возбуждения дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства фактически не выполнены. При этом, исходя из содержания письма департамента имущественных отношений Администрации города Тюмени от 05.03.2012 исх.№ 44-06-568, размещение ВОЛС открытым (воздушным) способом с использованием объектов муниципальной собственности города Тюмени запрещено в связи с Распоряжением №320-рг.

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, исключающих использование воздушного способа для размещения ВОЛС, не предусмотрено Законом о связи.

Статьей 2 Закона о связи установлено, что:

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 отправок, 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.

Учитывая установленный Распоряжением №320-рг запрет на размещение ВОЛС открытым (воздушным) способом с использованием объектов муниципальной собственности города Тюмени, следует, что операторы будут вынуждены осуществлять мероприятия по переносу и демонтажу ВОЛС, являющихся составными элементами сети связи оператора связи, что может привести к приостановлению, прекращению деятельности операторов связи в городе Тюмени.

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 приказом от 23.11.2012 № 709/12 возбуждено дело № 1-15-52/00-03-12 по признакам нарушения Администрацией города Тюмени пунктов 1, 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем издания и реализации Распоряжения № 320-рг.

В ходе рассмотрения дела представители Администрации города Тюмени представили Комиссии Распоряжение Администрации города Тюмени от 24.12.2012 № 799 о признании утратившими силу распоряжения Главы Администрации города Тюмени от 13.12.2007 № 320-рг и распоряжения Администрации города Тюмени от 13.10.2010 № 1135.

Представителями Администрации города Тюмени в ходе рассмотрения дела было сообщено о наличии на территории города Тюмени опор наружного освещения, на которых возможно размещение ВОЛС. При этом опоры наружного освещения не будут включены в Перечень объектов ЛКС города Тюмени, подготавливаемый в соответствии с Порядком использования ЛКС города Тюмени.

Учитывая изложенное, Комиссия установила наличие в действиях Администрации города Тюмени признаков нарушения пунктов 1, 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в принятии и реализации постановления Администрации города Тюмени от 02.10.2008 № 129-пк «Об утверждении Порядка использования линейно-кабельных сооружений города Тюмени» (определение об отложении рассмотрения дела № 1-15-52/00-03-12 от 25.01.2013 исх. № АГ/2251/13).

Изучив материалы дела, пояснения лиц, участвующих в деле, операторов связи, иных лиц, представивших информацию и материалы, Комиссия установила следующее.

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 сооружения связи, а также установлена обязательность возмещения расходов, связанных с переносом или переустройством линий связи и сооружений связи.

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.

Пунктом 1.2.9. Правил технического обслуживания и ремонта линий кабельных, воздушных и смешанных местных сетей связи установлено, что кабельные линии по

способу прокладки подразделяются на линии:

- подземные в кабельной канализации, коллекторах и тоннелях метрополитена;
- подвесные (на столбовой или стоечной линии);
- подводные;
- в конструкциях мостов рек;
- настенные (открытой или скрытой прокладки).

Пунктом 3.4.1. Правил технического обслуживания и ремонта линий кабельных, воздушных и смешанных местных сетей связи установлено, что воздушные стоечные линии представляют собой систему металлических опор (стоек, штырей), устанавливаемых на крышах зданий.

Требования к прокладке кабеля регламентированы актом «Нормы технологического проектирования. Городские и сельские телефонные сети. НТП 112-2000. РД 45.120-2000» (утверждены Минсвязи России 12.10.2000).

Нормативными правовыми актами установлена возможность размещения ВОЛС на опорах воздушных линий электропередач (пункты 2.4.71, 2.4.89. Главы 2.4. Правил устройства электроустановок, утвержденных приказом Минэнерго России от 20.05.2003 № 187; пункт 2.1.3 Правил проектирования, строительства и эксплуатации волоконно-оптических линий связи на воздушных линиях электропередачи напряжением 0,4-35 кВ (РД 153-34.0-48.51), утвержденных приказом Минэнерго России от 27.12.2002 и приказом Минсвязи России от 24.04.2003 (далее – Правила проектирования ВОЛС-ВЛ).

Согласно Правилам проектирования ВОЛС-ВЛ, волоконно-оптическая линия связи на воздушных линиях электропередачи (ВОЛС-ВЛ) - оптический кабель, подвешенный и смонтированный на воздушных линиях электропередачи для передачи сигналов волоконно-оптической линии передачи (ВОЛС-ВЛ 0,4-35 кВ относится к линейной части волоконно-оптической линии передачи, организуемой с подвеской оптического кабеля на воздушной линии электропередачи напряжением 0,4-35 кВ).

Кроме того, в предисловии Правил проектирования ВОЛС-ВЛ установлено, что применение данных Правил имеет следующие преимущества по сравнению с применяемыми способами прокладки оптического кабеля - в грунт, в кабельной канализации и коллекторах: а) отсутствие необходимости отвода земель и согласований с землепользователями; б) снижение капитальных и эксплуатационных затрат; в) сокращение сроков строительства; г) уменьшение количества повреждений в районах городской и сельской местности.

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).

В целях определения наличия или отсутствия взаимозаменяемости способов размещения ВОЛС, а также полного и всестороннего рассмотрения дела ФАС России проведен опрос потребителей - операторов связи, оказывающих услуги электросвязи в пределах территории города Тюмени (запрос ФАС России исх.№ АГ/42255/12 от 14.12.2012 в адрес 20 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 на территории города Тюмени.
2. Как влияет на осуществляемую оператором связи деятельность по оказанию услуг электросвязи ограничение, введенное Распоряжением № 320-рг.

3. Существует ли возможность размещения ВОЛС в существующей системе линейно-кабельных сооружений.

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

5. Размер понесенных затрат на уже осуществленный перевод волоконно-оптических линий связи, ранее размещенных на опорах наружного освещения и контактной сети, в линейно-кабельные сооружения, в расчете на 1 м кабеля и в целом по предприятию.

6. Копии мировых соглашений и/или договоров, заключенных оператором связи с Администрацией города Тюмени, по вопросу размещения волоконно-оптических линий связи на территории города Тюмени.

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. 100 % ответивших на запрос операторов основную часть ВОЛС для оказания услуг электросвязи размещают воздушным способом. При этом, как отмечает ЗАО «НМС», воздушный способ размещения волоконно-оптического кабеля на опорах наружного освещения был выбран на этапе проектирования магистральной части сети в связи с отсутствием альтернативных возможностей по размещению (отказ от выдачи технических условий ОАО «Уралсвязьинформ» от 26.06.2007 №071-27/6047). Крыши домов также не позволяют разметить магистральные сети в виду их протяженности и необходимости пересечения широких дорожных пролетов, а также отсутствия сплошной многоэтажной застройки города.

2. Введенное Распоряжением № 320-рг ограничение на размещение ВОЛС воздушным способом негативным образом отразится на деятельности большинства операторов связи: приведет к росту затрат, обусловленных необходимостью дополнительных финансовых вложений для реализации переноса линий связи; возможно снижение качества предоставляемых услуг электросвязи в период модернизации сети (демонтажа/монтажа линий связи), а, в случае, затруднительности переноса линий связи, к прекращению оказания услуг связи отдельным пользователям; к существенному ухудшению покрытия сотовой сети.

Операторы связи отметили, что переход от надземной прокладки кабелей к подземной потребует полного перепроектирования существующей транспортной сети из-за разных трасс кабельных линий и замены типов кабелей (для надземной и подземной прокладки используются разные типы волоконно-оптических кабелей). Как сообщает ЗАО «КОМСТАР-Регионы» запрет на размещение новых ВОЛС на объектах муниципальной собственности г. Тюмень влечет невозможность освоения новых районов, поскольку технические условия на размещение ВОЛС в кабельной канализации ОАО «Ростелеком» выдаются только в случае фактического присутствия сетей ЗАО «КОМСТАР-Регионы» в указанных районах.

ЗАО «ЭР-Телеком Холдинг» представлен сравнительный анализ инвестиций и чистой прибыли оператора связи с 2006 года по 1 кв. 2012 года и объем инвестиций, необходимых на перевод размещенных воздушным способом ВОЛС в подземные коммуникации, согласно которому срок окупаемости затрат на данный перевод ВОЛС, при условии, что ЗАО «ЭР-Телеком Холдинг» будет использовать весь получаемый объем чистой прибыли, составит около 17 лет.

3. Возможно размещение ВОЛС в кабельной канализации ОАО «Ростелеком» и ЗАО «ТюменьТел». При этом, как указали операторы связи, кабельная канализация

ОАО «Ростелеком» является единственным сооружением в городе Тюмени, которое обладает достаточно развитой инфраструктурой и не требует дополнительной достройки. Однако, перенос ВОЛС в подземную канализацию ОАО «Ростелеком» неизбежно увеличивает протяженность ВОЛС оператора, а на ряде участков потребуются строительство собственной кабельной канализации, что повлечет дополнительные расходы для операторов связи.

Комиссия отмечает, что нахождение у хозяйствующего субъекта в собственности кабельной канализации не означает безусловного предоставления им в пользование кабельной канализации сторонним организациям.

4. Величина предполагаемых затрат на перевод волоконно-оптических линий связи в линейно-кабельные сооружения составит от 230 рублей/метр (без НДС) до 400 рублей/метр, а в целом по предприятию в зависимости от протяженности сетей – от 9.025.000 руб. до 977,6 млн. руб.

Кроме того, оператор несет затраты, связанные с использованием кабельной канализации, принадлежащей третьим лицам, что в значительной степени увеличивает затраты на эксплуатацию сети связи и повысит себестоимость предоставляемых услуг на 15%.

Как указывают операторы связи, возможность размещения ВОЛС в существующей системе кабельной канализации не рассматривается в качестве альтернативы подвесному способу размещения, так как цены на аренду подземных линейно-кабельных сооружений превышают цены за подвес кабеля примерно в 10 раз.

При отсутствии ресурса кабельной канализации для переноса ВОЛС потребуется строительство кабельной канализации, затраты на километр которой составляют ориентировочно 1.300.000 рублей при сроке строительства не менее двух лет, включая получение необходимых согласований.

5. Как указывают ряд операторов связи, размер понесенных затрат на уже осуществленный перевод ВОЛС, ранее размещенных на опорах наружного освещения и контактной сети, в линейно-кабельные сооружения, в расчете на 1 м кабеля составляет от 207 до 412 руб./м, а в целом по предприятию в зависимости от сроков перевода ВОЛС и протяженности сети связи - от 1.234.689,46 руб. до 12.474.000 (с 2009 года по 2012 год).

6. Несколько операторов сообщили, что заключили мировые соглашения с Администрацией города Тюмени об отсрочке демонтажа или назначении срока демонтажа в рамках рассмотрения судебных дел, возбужденных по искам Администрации города Тюмени о демонтаже ВОЛС с опор наружного освещения. Ряд операторов связи сообщили об осуществлении демонтажа ВОЛС.

Операторы связи сообщили об отсутствии заключенных с Администрацией города Тюмени договоров по вопросу размещения ВОЛС на территории города Тюмени. При этом, ряд операторов связи сообщили о направлении писем в адрес Администрации города Тюмени о готовности вносить соразмерную плату за пользование имуществом г. Тюмени в виде опор наружного освещения.

Администрация города Тюмени считает, что у операторов связи существует возможность разместить ВОЛС в кабельных канализациях, принадлежащих ОАО «Ростелеком», ОАО «Связьтранснефть», ОАО «РЖД», ЗАО «ТюменьТел», а также путем строительства собственной кабельной канализации, использования общего имущества многоквартирных жилых домов, путем использования полосы отвода автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Изучив информацию и материалы, представленные ОАО «Ростелеком», ОАО «Связьтранснефть», ОАО «РЖД», ЗАО «ТюменьТел» на запросы ФАС России (от 14.12.2012 исх.№ АГ/42256/12, от 28.01.2013 исх. № АГ/2474/13, от 28.01.2013 исх. № АГ/2468/13, от 06.03.2013 исх. №ПС/8139/13) Комиссия установила следующее.

С 01.01.2008 операторы связи обращались в адрес ОАО «Ростелеком», ОАО «Связьтранснефть», ОАО «РЖД», ЗАО «ТюменьТел» с заявками на получение технических условий на размещение своих ВОЛС в линейно-кабельных сооружениях связи (кабельной канализации) операторов связи. Большая часть заявок была удовлетворена. Основной причиной отказа в выдаче технических условий, по информации, представленной ОАО «Ростелеком», являлось отсутствие технологической возможности.

О возможности дополнительного размещения ВОЛС операторов связи в кабельной канализации сообщили ОАО «Связьтранснефть», ОАО «РЖД».

НП УС «АОСТО» сообщило об отсутствии заинтересованности в размещении ВОЛС в кабельной канализации, принадлежащей Администрации города Тюмени, ОАО «Связьтранснефть», ОАО «РЖД», ЗАО «ТюменьТел», по следующим основаниям:

- Администрации города Тюмени принадлежат канализационные сооружения представляющие собой отводы, построенные от кабельной канализации, принадлежащей ОАО «Ростелеком» до муниципальных объектов (здания школ, детских садов, больниц и т.д.). Их протяженность составляет не более 70 метров на вводе в указанные здания и не представляет интереса для многих операторов связи, оказывающих услуги связи на территории города Тюмени;

- кабельные канализации, принадлежащие ОАО «Связьтранснефть» и ОАО «РЖД», имеют локальное размещение и не оказывают существенного влияния на возможность переноса ВОЛС, так как не полностью повторяют топологию сети большинства операторов связи;

- кабельная канализация, принадлежащая ЗАО «ТюменьТел», согласно полученным операторами связи технических условий, не имеет отводов в дома и ответвлений на прилегающие улицы, а также не совпадает с топологией сети многих операторов связи. При этом, ежемесячная стоимость размещения 1 километра волокна кабеля в кабельной канализации ЗАО «ТюменьТел» по состоянию на ноябрь 2012 года составит 1000 руб. без НДС. Средняя волоконность используемого компаниями-операторами связи кабеля связи составляет 32-48 волокон, то есть средняя стоимость размещения волоконно-оптического кабеля в кабельной канализации составляет 32.000-48.000 рублей без учета НДС за 1 км в месяц, что более чем в 3 раза превышает среднерыночную стоимость подобных услуг в г. Тюмень.

НП УС «АОСТО» отметило, что наиболее разветвленной и масштабной сетью кабельной канализации в городе Тюмени, проходящей по участкам, технически востребованным операторами связи, владеет ОАО «Ростелеком», что при сложившихся обстоятельствах, приведет к созданию доминирующего положения данного хозяйствующего субъекта, и, возможно, к ограничению конкуренции на соответствующем товарном рынке, созданию дискриминационных условий для других участников рынка.

Кроме того, НП УС «АОСТО» считает, что в силу ограниченной свободной емкости существующей канализации при массовом переносе кабелей связи, отдельные операторы связи смогут воспользоваться имеющимся ресурсом, а другие, обратившиеся к владельцу канализации позднее – нет. Это приведет к неравным условиям, в которых операторы будут осуществлять реконструкцию кабельных сетей при отказе от надземного размещения кабелей. Это неравенство вызывается сложившимися топологиями их сетей по отношению к наличию свободной емкости в кабельной канализации, разной этапностью работ и прочими трудноучитываемыми факторами.

Учитывая изложенное, Комиссия установила отсутствие взаимозаменяемости открытого (воздушного) способа размещения ВОЛС, используемого для оказания

услуг связи, с подземным способом размещения ВОЛС (в кабельной канализации), в том числе по причине отсутствия возможности и целесообразности замены одного способа другим.

Комиссия отмечает, что Администрация города Тюмени в своем отзыве на заявление о предоставлении отсрочки исполнения судебного акта (исх. № 13 от 06.02.2012) указала на отсутствие альтернативного способа размещения ВОЛС (в данном случае, ЗАО «Русская компания») и невозможности их демонтажа в срок, при отсутствии возможности размещения в кабельной канализации ОАО «Ростелеком».

Администрация города Тюмени пояснила, что прекращение размещения ВОЛС открытым (воздушным) способом отвечало целям достижения безопасности жизнедеятельности населения городского округа, безопасности дорожного движения, улучшения эстетического облика города Тюмени, поскольку такое размещение может привести к превышению максимально допустимых нагрузок на опоры наружного освещения. В подтверждение своих доводов представлены фотоматериалы с изображением столбов.

Комиссия отмечает, что данные фотоматериалы не могут использоваться в качестве доказательства превышения допустимых нагрузок на опоры наружного освещения в связи с отсутствием материалов, свидетельствующих о падении (разрушении) опор наружного освещения вследствие превышения допустимых на них нагрузок, создаваемых размещенными на них ВОЛС. Кроме того, представленные фотоматериалы не фиксируют размещение изображенных на них опор наружного освещения на территории города Тюмени.

Определением об отложении рассмотрения дела (исх. № АГ/2251 от 14.01.2013) Комиссией было запрошено обоснование Администрации города Тюмени отнесения опор наружного освещения и контактной сети к объектам, на которых невозможно размещение ВОЛС вследствие превышения максимально допустимых нагрузок сетей связи на опоры (мачты) освещения, опоры контактной сети.

Администрацией города Тюмени письмом от 05.03.2013 (исх. № 03-06-488) представлены копии актов обследований технического состояния размещения ВОЛС на опорах наружного освещения и контактной сети.

Комиссия исследовала представленные 326 актов (из них в 191 акте не указана дата составления) и установила, что ни один из данных актов не содержит указания на превышение максимально допустимых нагрузок сетей связи на опоры (мачты) освещения, опоры контактной сети в качестве причины неудовлетворительного состояния опор.

Согласно информации, представленной Открытым акционерным обществом «Тюменское троллейбусное предприятие» (ОАО «ТТП») письмом от 26.02.2013 исх. № 29, на основании решения Тюменской городской Думы № 295 от 25.06.2002 и приказа Департамента имущественных отношений Администрации города Тюмени № 331 от 19.03.2007 Тюменское муниципальное унитарное троллейбусное предприятие (ТМУ ТП) преобразовано в ОАО «ТТП».

Решением об условиях приватизации муниципального имущества, утвержденным приказом Департамента имущественных отношений Администрации города Тюмени № 331 от 19.03.2007, установлено, что в состав подлежащего приватизации имущественного комплекса ТМУ ТП включена контактная сеть с подводящими линиями электропередачи низкого напряжения.

ОАО «ТТП» также представлен перечень договоров, заключенных с 11 операторами связи на предоставление в пользование опор контактной сети.

Администрация города Тюмени представила Перечень объектов линейно-кабельных сооружений города Тюмени, в отношении которых планируется

заключение договоров использования линейно-кабельных сооружений в 2013 году, утвержденный приказом департамента имущественных отношений Администрации города Тюмени от 15.03.2013 № 381 (далее — Перечень объектов ЛКС города Тюмени). Представленный Перечень объектов ЛКС города Тюмени не фиксирует объекты муниципальной собственности, на которых возможно размещение ВОЛС воздушным способом, в том числе опоры наружного освещения.

Как уточнили представители Администрация города Тюмени, если в Перечне объектов ЛКС города Тюмени отсутствуют опоры наружного освещения (в том числе те опоры, на которых в настоящее время размещены ВОЛС), это означает запрет на размещение ВОЛС на опорах наружного освещения.

Администрация города Тюмени сообщила, что отсутствует технологическая возможность для размещения ВОЛС на опорах наружного освещения, что не позволяет включить указанные опоры в Перечень объектов ЛКС города Тюмени.

В обоснование своих доводов Администрация города Тюмени представила техническую документацию изготовителя ЗАО «Завод Тюменьремдормаш» и ООО ПО «ЮГОР» на имеющиеся на территории города Тюмени опоры наружного освещения (опора металлическая коническая (ОМК), опора гранёная коническая ОГК (ОГК), опора консольная ОКС-34), которые не содержат условия о возможности размещения на них ВОЛС операторов связи.

Кроме того, в обоснование своей позиции Администрация города Тюмени представила Механический расчет проводов ВЛ. Расчет нагрузок на несилловые промежуточные опоры (ОГК и ОТ (ОМ)).

Комиссия, с учетом позиции Минэнерго России (представленной письмом от 18.03.2013 исх.№ 10-514), считает, что предел дополнительной нагрузки на опоры от размещения на них ВОЛС возможно определить только экспертным путем с учетом конструкции опоры и ее технического состояния на момент проведения экспертизы.

Представленный Администрацией города Тюмени расчет нагрузок на несилловые промежуточные опоры (ОГК и ОТ (ОМ)) не содержит указания на дату его составления, наименования организации, составившей его, а также не содержит указания на техническое состояние конкретных опор.

Администрация города Тюмени указала, что вся разработанная документация по планировке территории готовится в соответствии с градостроительным законодательством и местными нормативами градостроительного проектирования города Тюмени, которыми предусмотрено обязательное размещение на территории города Тюмени кабелей связи исключительно в подземном исполнении.

Комиссия проанализировала Местные нормативы градостроительного проектирования города Тюмени, утвержденные постановлением Администрации города Тюмени от 20.01.2011 № 3-пк (далее – Местные нормативы градостроительного проектирования) (размещены на официальном Интернет-сайте Администрации города Тюмени <http://www.tyumen-city.ru/>) и установила следующее.

Согласно пункту 2.19.1 Местных нормативов градостроительного проектирования размещение предприятий, зданий и сооружений связи, радиовещания и телевидения, пожарной и охранной сигнализации, диспетчеризации систем инженерного оборудования в соответствии со СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» должно осуществляться в соответствии с требованиями нормативных документов, утвержденных в установленном порядке.

Правила устройства электроустановок и Правила проектирования ВОЛС-ВЛ устанавливают возможность размещения ВОЛС на опорах воздушных линий электропередач. Кроме того, Правила технического обслуживания и ремонта линий кабельных, воздушных и смешанных местных сетей связи устанавливают требования к размещению линий связи на крышах зданий (то есть воздушных стоечных линий связи).

Таким образом, Комиссия установила, что Местные нормативы градостроительного проектирования не содержат запрета на размещение ВОЛС открытым (воздушным) способом.

Кроме того, Администрация города Тюмени сообщила, что в составе комплексного проекта управления градостроительным развитием территории города Тюмени, разрабатываемого согласно муниципального контракта, предусмотрена расчетная схема развития сетей связи на территории города Тюмени. Утверждение расчетной схемы развития сетей связи планируется в III квартале 2013 года. В настоящее время утверждено 34 проекта планировки территории города Тюмени.

НП УС «АОСТО» сообщило, что представленные проекты планировки территории города Тюмени не отражают планы по созданию муниципальных линейно-кабельных сооружений и не направлены на создание коммуникационной инфраструктуры, которая необходима для переустройства линий связи, размещенных в настоящее время на муниципальных опорах, в то время как такой перенос требуется с 2007 года с момента издания Распоряжения № 320-рг и последующих правовых актов.

Администрация города Тюмени сообщила, что размещение ВОЛС на опорах наружного освещения не позволяет Администрации города Тюмени использовать данные опоры в рамках гражданских правоотношений, то есть предоставлять опоры третьим лицам по договорам с целью эффективного использования муниципальной собственности и пополнения бюджета.

Комиссия отмечает, что заключение договоров с операторами связи о предоставлении опор наружного освещения для размещения на них ВОЛС содействует исполнению полномочий органов местного самоуправления по решению вопроса местного значения по созданию условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи (пункт 15 части 1 статьи 16 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Администрация города Тюмени считает, что Распоряжение № 320-рг не подпадает под признаки нормативного правового акта, определенные пунктом 9 постановления Пленума Верховного Суда российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», поскольку не содержит правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Таким образом, Распоряжение № 320-рг никак не повлияло на деятельность операторов связи, которые неправомерно эксплуатировали (продолжают эксплуатировать) объекты муниципальной собственности.

Комиссия считает, что Распоряжение № 320-рг является актом Администрации города Тюмени пунктом 1 которого устанавливается запрет на размещение ВОЛС на объектах муниципальной собственности воздушным (открытым) способом для всех организаций (независимо от того, размещает организация ВОЛС или нет на опорах наружного освещения), что является установлением обязательных правил

поведения для неопределенного круга лиц (в том числе для операторов связи). К материалам дела № 1-15-52/00-03-12 был приобщен обзор ЗАО «Коминфо Консалтинг» о последствиях ликвидации воздушных ВОЛС 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 Распоряжения № 320-рг, Порядка использования ЛКС города Тюмени вместе с Перечнем объектов ЛКС города Тюмени, не содержащим возможность размещения ВОЛС открытым (воздушным) способом, 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)».

Учитывая изложенное, Комиссия пришла к следующим выводам.

Статьей 6 Закона о связи установлено, что организации связи по договору с собственником или иным владельцем зданий, 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.

Правила устройства электроустановок и Правила проектирования ВОЛС-ВЛ устанавливают не только возможность размещения ВОЛС на опорах наружного освещения, но и преимущества данного способа размещения ВОЛС по сравнению с размещением ВОЛС в грунт, кабельной канализации, коллекторах.

Комиссия установила, что Администрацией города Тюмени не представлены ссылки на иные нормативные правовые акты, которые предусматривали бы принятие акта о прекращении размещения ВОЛС открытым (воздушным) способом и других актов, устанавливающих подземный способ размещения ВОЛС как единственный.

Кроме того, Комиссией установлено отсутствие взаимозаменяемости открытого (воздушного) способа размещения ВОЛС, используемого для оказания услуг связи, с подземным способом размещения ВОЛС (в кабельной канализации), в том числе по причине отсутствия возможности и целесообразности замены одного способа другим.

Комиссия отмечает, что признание утратившими силу Распоряжения № 320-рг и распоряжения Администрации города Тюмени от 13.10.2010 № 1135 не привело к прекращению запрета размещения ВОЛС открытым (воздушным) способом на территории города Тюмени.

Комиссия проанализировала пункты 1.2. и 1.4. Порядка использования ЛКС города Тюмени, а также Перечень объектов ЛКС города Тюмени и пришла к выводу, что положения Порядка использования ЛКС города Тюмени в совокупности с Перечнем объектов ЛКС города Тюмени устанавливают возможность размещения ВОЛС на объектах муниципальной собственности только в кабельной канализации. Комиссия приходит к выводу, что довод Администрации города Тюмени об отсутствии технологической возможности размещения ВОЛС на опорах наружного освещения и нарушения безопасности жизнедеятельности населения городского округа, безопасности дорожного движения в связи с превышением максимально допустимых нагрузок на опоры наружного освещения в результате размещения на

них ВОЛС, является безосновательным.

Согласно пункту 1 статьи 6 Закона о связи при градостроительном планировании развития 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.

Сооружения связи - объекты инженерной инфраструктуры (в том числе линейно-кабельные сооружения связи), созданные или приспособленные для размещения средств связи, кабелей связи (пункт 27 статьи 2 Закона о связи).

Исходя из системного анализа норм, установленных в пункте 27 статьи 2, пункте 1 статьи 6, а также пункте 3 статьи 6 Закона о связи, Комиссия приходит к выводу, что в градостроительной документации должны быть отражены все объекты инженерной инфраструктуры, созданные или приспособленные для размещения средств связи, кабелей связи, в том числе здания, опоры линий электропередачи, контактных сетей железных дорог, столбовые опоры, мосты, коллекторы, туннели, в том числе туннели метрополитена, железных и автомобильных дорог и другие инженерные объекты и технологические площадки, а также полосы отвода, в том числе полосы отвода железных дорог и автомобильных дорог.

Комиссия приходит к выводу, что в результате запрета на размещение ВОЛС открытым (воздушным) способом на объектах муниципальной собственности города Тюмени, установленного пунктом 1 Распоряжения № 320-рг, продолжения данного запрета путем издания и реализации Порядка использования ЛКС города Тюмени в совокупности с Перечнем объектов ЛКС города Тюмени, не устанавливающих возможность размещения ВОЛС открытым (воздушным) способом, в частности на опорах наружного освещения, часть операторов связи, оказывающих услуги электросвязи на территории города Тюмени, понесут, а часть операторов связи уже понесли, существенные затраты на перевод ВОЛС в кабельную канализацию. При этом в ходе переноса ВОЛС возможно приостановление предоставления услуг связи абонентам, что ухудшит конкурентное положение этих операторов связи по сравнению с операторами связи, чьи ВОЛС не подлежат демонтажу и переносу.

Данные действия, приводящие к созданию условий для ухудшения конкурентного положения операторов связи, могут привести к ограничению конкуренции на рынках услуг электросвязи в результате возможного сокращения количества действующих на данных рынках операторов связи, а также к созданию дискриминационных условий для операторов связи, не имеющих кабельной канализации по сравнению с операторами связи, обладающими кабельной канализацией.

Кроме того, запрет на размещение ВОЛС открытым (воздушным) способом на объектах муниципальной собственности города Тюмени может привести к следующим негативным последствиям для конечных потребителей/абонентов: снижению качества предоставляемых услуг электросвязи в период демонтажа/монтажа линий связи; прекращению оказания услуг связи отдельным потребителям, в случае, затруднительности переноса линий связи; увеличению себестоимости предоставляемых операторами связи услуг при размещении ВОЛС в кабельной канализации.

Таким образом, действия Администрации города Тюмени, выразившиеся в установлении запрета на размещение ВОЛС открытым (воздушным) способом на объектах муниципальной собственности путем издания и реализации пункта 1 Распоряжения № 320-рг, а также в отсутствии возможности размещения на

объектах муниципальной собственности операторами связи ВОЛС открытым (воздушным) способом путем издания и реализации Порядка использования ЛКС города Тюмени в совокупности с Перечнем объектов ЛКС города Тюмени, не предусмотрены федеральными законами, нормативно-правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативно-правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативно-правовыми актами отрасли связи и могут привести к ограничению конкуренции на рынках услуг электросвязи на территории города Тюмени в результате создания преимущественных условий операторам связи, имеющим собственную кабельную канализацию по сравнению с операторами связи, не имеющими кабельную канализацию и использующими подвесной способ размещения кабелей связи, а также в результате возможного сокращения операторов связи на рынке услуг электросвязи.

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 Администрации города Тюмени в части принятия пункта 1 Распоряжения № 320-рг, Порядка использования ЛКС города Тюмени в совокупности с Перечнем объектов ЛКС города Тюмени, устанавливающих запрет на размещение ВОЛС открытым (воздушным) способом на объектах муниципальной собственности, а также не предусматривающих возможность размещения ВОЛС открытым (воздушным) способом, являются нарушением пунктов 1, 2 части 1 статьи 15 Закона 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

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию города Тюмени нарушившей пункты 1, 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем:

- издания и реализации Распоряжения № 320-рг в части пункта 1;
- принятии и реализации Порядка использования ЛКС города Тюмени в совокупности с Перечнем объектов ЛКС города Тюмени.

2. Выдать Администрации города Тюмени предписание о прекращении нарушения.

Председатель Комиссии: А.Н. Голомолзин

Члены Комиссии: Е.А. Заева, В.Ю. Недыхалов, О.М. Калинина, Ю.В. Качурская, К.Н. Шульженко, А.А. Алексеева.

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.

30.05.2013 АГ/21085/13
ПРЕДПИСАНИЕ
ПО ДЕЛУ № 1-15-52/00-03-12

30 мая 2013 года г. Москва

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии – заместителя руководителя ФАС России – А.Н. Голомолзина, членов Комиссии: заместителя начальника Управления контроля транспорта и связи ФАС России – Е.А. Заевой, начальника отдела рынков услуг связи Управления контроля транспорта и связи ФАС России – В.Ю. Недыхалова, заместителя начальника отдела рынков услуг связи Управления контроля транспорта и связи ФАС России – О.М. Калининой, заместителя начальника отдела анализа рынков, реестров и НИОКР Аналитического управления ФАС России – Ю.В. Качурской, главного специалиста-эксперта отдела проверок Управления контроля органов власти ФАС России – К.Н. Шульженко, главного специалиста-эксперта отдела судебной работы Правового управления ФАС России – А.А. Алексеевой (далее – Комиссия), рассмотрев дело № 1-15-52/00-03-12 по признакам нарушения Администрацией города Тюмени (625036, г. Тюмень, ул. Первомайская, д. 20) пунктов 1, 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации города Тюмени в течение одного месяца со дня получения предписания по делу № 1-15-52/00-03-12 прекратить нарушение пунктов 1, 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в издании и реализации Порядка использования линейно-кабельных сооружений города Тюмени, утвержденного постановлением Администрации города Тюмени от 02.10.2008 № 129-пк, в совокупности с Перечнем объектов линейно-кабельных сооружений города Тюмени, в отношении которых планируется заключение договоров использования линейно-кабельных сооружений в 2013 году, утвержденного приказом департамента имущественных отношений Администрации города Тюмени от 15.03.2013 № 381, предусматривающих размещение ВОЛС только подземным способом, без учета возможности размещения ВОЛС открытым (воздушным) способом, в частности на опорах наружного освещения.

2. Установить возможность размещения кабелей связи (ВОЛС) на объектах муниципальной собственности города Тюмени подземным и открытым (воздушным) способом, путем:

- внесения изменений и дополнений в Порядок использования линейно-кабельных сооружений города Тюмени, утвержденного постановлением Администрации города Тюмени от 02.10.2008 № 129-пк, и Перечень объектов линейно-кабельных сооружений города Тюмени, в отношении которых планируется заключение договоров использования линейно-кабельных сооружений в 2013 году, утвержденный приказом департамента имущественных отношений Администрации города Тюмени от 15.03.2013 № 381, или;

- разработки нового порядка предоставления объектов муниципальной собственности города Тюмени, а также перечня таких объектов, для размещения на них кабелей связи (ВОЛС).

3. Администрации города Тюмени об исполнении пунктов 1, 2 настоящего предписания сообщить в ФАС России в течение пяти рабочих дней с момента исполнения.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа 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.