

РЕШЕНИЕ
ПО ДЕЛУ № 1-15-119/00-03-12
г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена 02 июля 2013 г.
В полном объеме решение изготовлено 16 июля 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: начальника отдела воздушного и автомобильного транспорта Управления контроля транспорта и связи ФАС России – Х.С. Салеховой, главного специалиста – эксперта отдела рынков услуг связи Управления контроля транспорта и связи ФАС России — Николаичевой И.В., заместителя начальника отдела правовой экспертизы Правового управления ФАС — Р.Ю. Фонарева, начальника отдела судебной работы Правового управления ФАС России - Д.В. Огневской (далее – Комиссия), рассмотрев дело № 1-15-119/00-03-12 по признакам нарушения Федеральным агентством воздушного транспорта (125993, г.Москва, Ленинградский проспект, д.37) (далее — Росавиация) части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), по признакам нарушения Росавиацией, Открытым акционерным обществом «Центр производственно-диспетчерских услуг гражданской авиации «Аэротранс» (125167, г.Москва, Ленинградский проспект, д.37, корп.3) (далее — ЦПДУ ГА «Аэротранс») статьи 16 Закона о защите конкуренции

УСТАНОВИЛА.

В Федеральную антимонопольную службу поступила информация из Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее - Генпрокуратура) (письмо от 11.07.2012 № 38919) о проведении проверки в отношении действий Росавиации по выдаче разрешений на выполнение международных полетов и по другим вопросам, а также запрошена позиция ФАС России относительно наличия признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Росавиации по выдаче разрешений на выполнение нерегулярного (разового) международного полета воздушного судна в части установления обязательного требования по направлению копии запроса на выполнение нерегулярного (разового) полета воздушного судна в ЦПДУ ГА «Аэротранс», привлечения коммерческой организации ЦПДУ ГА «Аэротранс» к обработке указанных запросов.

Кроме того, Генпрокуратура указала, что для получения разрешения Росавиации на выполнение нерегулярного (разового) международного полета эксплуатант гражданской авиации обязан направлять запрос. В соответствии с требованиями пункта 3 Сборника аэронавигационной информации Российской Федерации и стран Содружества Независимых Государств (AIP) (далее — AIP), издаваемого Росавиацией, указанный запрос с приложением необходимых документов направляется в Росавиацию и в копии в обязательном порядке в ЦПДУ ГА «Аэротранс».

По изложенным Генпрокуратурой обстоятельствам Федеральной антимонопольной службой было установлено следующее.

Согласно пункту 5.4. Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 396 (далее - Положение), Росавиация осуществляет в том числе: предоставление разрешений иностранным назначенным авиапредприятиям на эксплуатацию договорных линий, а также согласование расписания полетов и тарифов в отношении указанных линий в рамках реализации межправительственных соглашений о воздушном сообщении (подпункт 5.4.20); выдачу разрешений на транзитные полеты иностранных воздушных судов через воздушное пространство Российской Федерации и на пересечение ими государственной границы Российской Федерации (подпункт 5.4.21. Положения); согласование и подтверждение (одобрение) выполнения нерегулярных полетов в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации (подпункт 5.4.22. Положения); выдачу разрешений в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, на выполнение международных полетов из аэропортов, с аэродромов Российской Федерации, не открытых Правительством Российской Федерации для международных полетов (подпункт 5.4.25. Положения); выдачу разрешений на выполнение разовых полетов воздушных судов, если такие разрешения обусловлены особыми условиями эксплуатации воздушного судна и необходимы для обеспечения безопасности полета (подпункт 5.4.26. Положения); организацию официального издания Сборника аэронавигационной информации Российской Федерации и издания иной аэронавигационной информации, а также организацию деятельности по обеспечению аэронавигационной информацией пользователей воздушного пространства Российской Федерации (пункт 5.4.40. Положения).

ЦПДУ ГА «Аэротранс» является коммерческой организацией, оказывающей услуги по организационному обеспечению полетов воздушных судов, в том числе, услуги по получению разрешения на выполнение нерегулярных международных полетов. Деятельность по организационному обеспечению полетов осуществляется на основании сертификата соответствия, выдаваемого уполномоченным органом в области гражданской авиации, Росавиацией.

ЦПДУ ГА «Аэротранс» осуществляет деятельность по организационному обеспечению полетов на основании сертификата соответствия. Дата первоначальной выдачи сертификата 15.07.1999. Согласно приложению к сертификату соответствия сфера деятельности ЦПДУ ГА «Аэротранс» определена как организационное обеспечение коммерческих воздушных перевозок, включающее: 1) получение разрешений от авиационных властей Российской Федерации и иностранных государств на право выполнения полетов (посадки, пролета территории) по международным (внутренним) воздушным линиям для российских и иностранных перевозчиков, а также организацию социально значимых воздушных перевозок и авиационных работ; 2) организацию обслуживания воздушных судов российских и иностранных перевозчиков в аэропортах посадки (обратного вылета); 3) отслеживание местоположения воздушных судов.

Согласно информации, представленной на сайте Росавиации, сертификаты соответствия на оказание услуг по организационному обеспечению полетов имеют более 60 организаций.

Таким образом, на рынке услуг по организационному обеспечению полетов воздушных судов действуют более 60 организации, в том числе ЦПДУ ГА «Аэротранс».

Между Росавиацией и ЦПДУ ГА «Аэротранс» заключено соглашение о

сотрудничестве от 14.01.2005 № 1-ЧГ/2034 (далее — Соглашение). Согласно подпункту 1.4. Соглашения Росавиация и ЦПДУ ГА «Аэротранс» договорились осуществлять совместную деятельность по обеспечению и оперативному контролю за выполнением нерегулярных (разовых) внутренних и международных полетов, осуществляемых российскими и иностранными пользователями воздушного пространства Российской Федерации. Согласно подпункту 3.1. Соглашения Росавиация в пределах компетенции информирует ЦПДУ ГА «Аэротранс» о разрешениях (согласованиях), выдаваемых Росавиацией на выполнение нерегулярных (разовых) международных полетов, осуществляемых российскими и иностранными авиапредприятиями. Пунктом 4 Соглашения установлено, что ЦПДУ ГА «Аэротранс» производит в установленном порядке технологические операции по обеспечению выполнения нерегулярных (разовых) внутренних и международных полетов, осуществляемых российскими и иностранными авиапредприятиями, а также выполняет другие поручения Росавиации, касающиеся осуществления функций по оказанию юридическим и физическим лицам государственных услуг, имеющих исключительную общественную значимость в области гражданской авиации. Также между Росавиацией и ЦПДУ ГА «Аэротранс» заключен договор возмездного оказания услуг от 30.03.2012 № Д-63-14 (далее — Договор), согласно которому предметом Договора является информационное обеспечение деятельности Росавиации, в перечень услуг, согласно Приложению № 1 к Договору, включены: информирование российских и иностранных пользователей воздушного пространства о выданных авиационными властями Российской Федерации разрешениях на выполнение нерегулярных международных полетов, сбор и обработка запросов на получение разрешений (согласований, одобрений) на выполнение срочных нерегулярных международных полетов и транзитных полетов иностранных пользователей воздушного пространства через воздушное пространство Российской Федерации и т.д. Стоимость услуг по Договору составляет 100 000 (сто тысяч) рублей в год. Срок Договора истек 31.12.2012, услуги продолжали оказываться до 30.05.2013.

ФАС России проведен опрос потребителей услуг по получению разрешений на выполнение нерегулярного (разового) международного полета, соответствующие запросы направлены в адрес организаций по организационному обеспечению полетов (письмо ФАС России от 05.12.2012 № АГ/40616/12), а также в адрес авиакомпаний (письмо ФАС России от 05.12.2012 № АГ/40608/12).

В ходе опроса у организаций по организационному обеспечению полетов была запрошена следующая информация:

1. Оказывает ли Ваша организация услуги по организационному обеспечению полетов с привлечением третьих лиц, в том числе с привлечением ЦПДУ ГА «Аэротранс».
2. При наличии договорных отношений с ЦПДУ ГА «Аэротранс» представить копии договоров на услуги по организации и обеспечению международных и внутренних полетов воздушных судов (со всеми изменениями, приложениями и дополнениями).
3. Пунктом 3 Сборника аэронавигационной информации Российской Федерации и стран Содружества Независимых Государств (AIP) установлено требование по обязательному направлению лицами, намеревающимися совершать нерегулярные (разовые) международные полеты, в ЦПДУ ГА «Аэротранс» копий запросов, направляемых в Росавиацию, на получение разрешений на выполнение нерегулярных международных полетов. Укажите, влияет ли указанное требование на объемы и/или условия оказания Вашей организацией услуг по организационному обеспечению полетов воздушных судов.

Как следует из ответа ОАО «Центр услуг гражданской авиации «РусАэро» (далее — ЦУГА «РусАэро») (письмо от 24.12.2012 № 78339/12) на запрос ФАС России, между ЦУГА «РусАэро» и ЦПДУ ГА «Аэротранс» заключен договор о сотрудничестве и предоставлении услуг по организационному обеспечению полетов вне расписания. ЦУГА «РусАэро» указало, что в отдельных случаях для оказания услуг по организационному обеспечению полетов воздушных судов привлекаются субподрядчики, в том числе ЦПДУ ГА «Аэротранс», однако обстоятельства и условия его привлечения отличаются от обстоятельств и условий привлечения других субподрядчиков. Кроме того, ЦУГА «РусАэро» сообщило, что положение пункта 3 AIP влияет на условия взаимодействия ЦУГА «РусАэро» и ЦПДУ ГА «Аэротранс» при организационном обеспечении полетов, а следовательно, и на условия оказания ЦУГА «РусАэро» одноименных услуг. ЦПДУ ГА «Аэротранс», как и ЦУГА «РусАэро», осуществляет деятельность на рынке оказания услуг по организационному обеспечению полетов воздушных судов, при этом ЦУГА «РусАэро» может оценивать состояние данного рынка услуг и реагировать на него только по запросам клиентов, в то время как ЦПДУ ГА «Аэротранс» в силу положения пункта 3 AIP получает все запросы на планируемые нерегулярные полеты.

Из информации, представленной ЗАО «Стримлайн ОПС», следует, что между ЗАО «Стримлайн ОПС» и ЦПДУ ГА «Аэротранс» заключен договор на услуги по организации и обеспечению международных воздушных судов. Также ЗАО «Стримлайн ОПС» указывает, что положение пункта 3 AIP обязывает раскрывать перед ЦПДУ ГА «Аэротранс» коммерческую информацию о клиентах и запланированных ими полетах.

ООО «Бест Аэро Хендлинг» сообщило, что оказывает услуги по организационному обеспечению полетов воздушных судов с привлечением третьих лиц, в том числе с привлечением ЦПДУ ГА «Аэротранс» в рамках договора на услуги по организации и обеспечению международных полетов воздушных судов. ООО «Бест Аэро Хендлинг» также указало, что положение пункта 3 AIP не влияет на объемы и условия оказания услуг по организационному обеспечению полетов.

В ходе опроса у авиакомпаний была запрошена следующая информация:

1. Договор, заключенный с ЦПДУ ГА «Аэротранс» на услуги по организации и обеспечению международных и внутренних полетов воздушных судов (со всеми изменениями, приложениями и дополнительными соглашениями).
2. Пунктом 3 Сборника аэронавигационной информации Российской Федерации и стран Содружества Независимых Государств (AIP) установлено требование по обязательному направлению лицами, намеревающимися совершать нерегулярные (разовые) международные полеты, в ЦПДУ ГА копий запросов, направляемых в Федеральное агентство воздушного транспорта, на получение разрешений на выполнение нерегулярных международных полетов. Укажите, повлияло ли указанное положение на выбор организации, оказывающей услуги по организационному обеспечению полетов воздушных судов.

В ответ на запрос ОАО «Авиакомпания «Якутия» (письмо от 21.12.2012 № 78107) сообщила, что между ЦПДУ ГА «Аэротранс» и ОАО «Авиакомпания «Якутия» заключен договор на услуги по организации и обеспечению международных и внутренних полетов воздушных судов и требование по обязательному направлению копии запроса по получению разрешения на выполнение нерегулярного (разового) международного полета в ЦПДУ ГА «Аэротранс» повлияло на выбор организации, оказывающей услуги по организационному обеспечению полетов, так как, по мнению ОАО «Авиакомпания «Якутия», ЦПДУ ГА «Аэротранс» является единоличным официальным лицом, имеющим право на получение разрешений в некоторых

странах.

Из информации, представленной ОАО «Государственная авиакомпания «224 летный отряд» (далее — ОАО «224ЛО») следует, что ОАО «224ЛО» самостоятельно выполняет организационное обеспечение полетов только для целей полетов воздушных судов ОАО «224ЛО», а также для Министерства обороны Российской Федерации. ОАО «224ЛО» и УПДУ ГА «Аэротранс» заключен договор на услуги по организации и обеспечению международных и внутренних полетов воздушных судов. Как указывает ОАО «224ЛО», требование пункта 3 АИР не влияет на условия выполнения услуг по организационному обеспечению полетов, а наоборот, является предпочтительным, поскольку имеется возможность узнать у конкретного лица о причинах отказа Росавиации в получении разового разрешения.

ООО «Авиакомпания ДЖЕТ-2000» сообщила, что между ООО «Авиакомпания ДЖЕТ-2000» и ЦПДУ ГА «Аэротранс» заключен договор на услуги по организации и обеспечению международных и внутренних полетов воздушных судов и несмотря на наличие договора, ООО «Авиакомпания ДЖЕТ-2000» покупает комплекс услуг по организационному обеспечению полетов у ЗАО «Стримлайн ОПС». При этом, как сообщает ООО «Авиакомпания ДЖЕТ-2000», ЗАО «Стримлайн ОПС» обращается в ЦПДУ ГА «Аэротранс» для получения разрешений от Росавиации на выполнение нерегулярного (разового) международного полета. Таким образом, даже пользуясь услугами по организационному обеспечению полетов иной организации, любая авиакомпания, выполняющая нерегулярные международные полеты, так или иначе покупает услуги ЦПДУ ГА «Аэротранс».

В ответ на запрос ОАО «Авиакомпания «Трансаэро» сообщила, что между ОАО «Авиакомпания «Трансаэро» и ЦПДУ ГА «Аэротранс» заключен договор на услуги по организации и обеспечению международных и внутренних полетов. Также ОАО «Авиакомпания «Трансаэро» сообщила, что пользуется услугами ЦПДУ ГА «Аэротранс» исключительно для получения разрешения на использование воздушного пространства Российской Федерации.

Учитывая изложенное, на основании статей 39, 44 Закона о защите конкуренции, ФАС России принято решение о возбуждении дела № 1-15-119/00-03-12 по признакам нарушения Росавиацией части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно Приложению 9 «Упрощение формальностей» к Чикагской конвенции о международной гражданской авиации, заключенной в г. Чикаго 07.12.1944, государства публикуют требования, касающиеся предварительных уведомлений и заявок на получение предварительного разрешения на выполнение полетов авиации общего назначения и прочих нерегулярных полетов, в своих сборниках аэронавигационной информации. Государства, которые требуют предварительного уведомления о намеченной посадке воздушных судов на своей территории или представлении заявок на получение предварительного разрешения на выполнение полетов, назначают единый орган для их принятия и согласования ответа правительства на такие уведомления или заявки.

В соответствии с пунктом 3 статьи 79 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее — ВК РФ) правила международных полетов воздушных судов, аэронавигационная информация относительно международных воздушных трасс, международных аэропортов и открытых для международных полетов воздушных судов аэродромов, а также другая информация, необходимая для осуществления международных воздушных сообщений, публикуются в Сборнике аэронавигационной информации Российской Федерации.

Согласно определению Федеральных авиационных правил "Организация воздушного движения в Российской Федерации", утвержденных приказом

Минтранса России от 25.11.2011 № 293 (далее ФАП «Организация воздушного движения в РФ»), Сборник аэронавигационной информации (АИП) - официальный документ, издаваемый государством или с его санкции и содержащий аэронавигационную информацию, необходимую для обеспечения полетов воздушных судов в пределах воздушного пространства данного государства. В соответствии с запросом информации ФАС России (письмо от 12.04.2013 № АГ/14576/13) Генпрокуратурой была представлена информация о результатах проверки в отношении действий Росавиации при реализации полномочий по выдаче разрешений на транзитные полеты иностранных воздушных судов через воздушное пространство Российской Федерации и на пересечение ими государственной границы Российской Федерации.

Из информации, представленной Генпрокуратурой следует, что в ходе проверки установлено, что функции Росавиации, связанные с выдачей разрешений на выполнение полетов и предусмотренные пп. 5.4.20 — 5.4.22, 5.4.25, 5.4.26 Положения, которые должны быть реализованы безвозмездно, фактически переданы коммерческой организации ОАО «ЦПДУ «Аэротранс». В результате ОАО «ЦПДУ «Аэротранс» осуществляет обработку и оформление необходимых документов на платной основе по договорам с пользователями воздушного пространства. При этом Росавиацией с ОАО «ЦПДУ «Аэротранс» заключен договор возмездного оказания услуг, предметом которого является информационное обеспечение деятельности Росавиации, а в перечень услуг, оказываемых по договору включены: информирование российских и иностранных пользователей воздушного пространства о выданных авиационными властями Российской Федерации разрешениях на выполнение нерегулярных международных полетов, сбор и обработка запросов на получение разрешений (согласований, одобрений) на выполнение срочных нерегулярных международных полетов и транзитных полетов иностранных пользователей воздушного пространства через воздушное пространство Российской Федерации и т.д. Срок указанного договора истек 31.12.2012, услуги продолжали оказываться после истечения срока договора. Таким образом, по мнению Генпрокуратуры, в действиях Росавиации усматриваются признаки нарушения статьи 15, 16 Закона о защите конкуренции. По результатам проведенной проверки Руководителю Росавиации направлена информация с предложением принять меры к исключению практики передачи возложенных на Росавиацию полномочий коммерческим организациям, приведению в соответствие с законодательством АИП.

В ходе рассмотрения дела, Комиссия ФАС России определила считать дело № 1-15-119/00-03-12 возбужденным также по части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции в отношении Росавиации и по статье 16 Закона о защите конкуренции в отношении Росавиации и ЦПДУ ГА «Аэротранс».

В целях полного и всестороннего рассмотрения дела Министерство транспорта Российской Федерации (далее — Минтранс России) было привлечено к рассмотрению дела в качестве лица, располагающего сведениями, а также запрошены необходимые документы и материалы.

Как следует из ответа Минтранса России (письмо от 30.04.2013 № 34574), Росавиация уполномочена согласовывать и подтверждать (одобрять) выполнение нерегулярных полетов в случаях, предусмотренных договорами Российской Федерации (пункт 5.4.22 Положения). Выдача разрешений Росавиацией предусмотрена статьями 5 и 7 Конвенции о международной гражданской авиации, касается регулирования коммерческих прав по приему на борт (высадке) пассажиров, погрузке (выгрузке) грузов при осуществлении коммерческих перевозок.

Согласно позиции Минтранса России, существующая редакция статьи 3 «Нерегулярные (разовые) полеты» АИП предусматривает получение разрешения Росавиации на выполнение нерегулярного (разового) международного полета в случаях, не относящихся к регулированию коммерческих прав, что не соответствует требованиям законодательства Российской Федерации.

Таким образом, по мнению Минтранса России, Росавиация осуществляет выдачу разрешений на выполнение нерегулярных международных полетов в случаях, не установленных законодательством Российской Федерации.

Минтрансом России дано поручение Росавиации от 06.06.2012 № ВО-26-пр и направлено письмо в адрес руководителя Росавиации А.Н. Нерадько от 11.10.2012 № ВО-24/11896 по внесению изменений в АИП GEN1.2-7 и приведение порядка выдачи разрешения на использование воздушного пространства в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

В письменных пояснениях Минтранс России указал, что Порядок формирования, согласования информации, подлежащей опубликованию, ведению и внесению изменений в АИП Российской Федерации установлен приказом Минтранса России от 24.12.2012 № 444 «Об утверждении Порядка ведения Сборника аэронавигационной информации Российской Федерации» (далее - Приказ № 444). До вступления в силу Приказа № 444 порядок определялся приказом Росаэронавигации от 15.01.2007 № 1 «О порядке ведения и организации издания Сборника аэронавигационной информации Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 5.4.6. Положения о Федеральной аэронавигационной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации, Федеральная аэронавигационная служба (далее - Росаэронавигация) организует официальное издание Сборника аэронавигационной информации Российской Федерации и издание иной аэронавигационной информации, а также организует деятельность по обеспечению аэронавигационной информацией пользователей воздушного пространства Российской Федерации.

В целях реализации указанного полномочия Росаэронавигации, приказом Росаэронавигации от 15.01.2007 № 1 был утвержден Порядок ведения и организации издания Сборника аэронавигационной информации, в соответствии с которым ответственность за ведение разделов АИП России, разработка, согласование и утверждение изменений и дополнений к ним возложена на структурные подразделения Росаэронавигации, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» и ФГУП «ЦАИ ГА».

Согласно указу Президента Российской Федерации от 11.09.2009 № 1033 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в области авиации» Росаэронавигация была упразднена.

В соответствии с пунктом 5.4.40. Положения за Росавиацией закреплено полномочие упраздненной Росаэронавигации по организации официального издания Сборника аэронавигационной информации Российской Федерации и издания иной аэронавигационной информации, а также организацию деятельности по обеспечению аэронавигационной информацией пользователей воздушного пространства Российской Федерации.

Представитель Минтранса России на заседании Комиссии пояснил, что полномочия по организации официального издания АИП Российской Федерации, указанные в пункте 5.4.40. Положения, предусматривали возложение ответственности за ведение разделов АИП, разработку, согласование, утверждение изменений и дополнений.

Приказом № 444 установлено, что в соответствии с пунктом 5.4.40. Положения Росавиация организует официальное издание АИП России. Организация

официального издания АИП России включает в себя:
организацию предоставления аэронавигационных данных для внесения изменений в разделы АИП России;
организацию разработки поправок (дополнений) к АИП России по предоставленным аэронавигационным данным;
организацию согласования поправок (дополнений) к АИП России;
организацию издания поправок (дополнений) к АИП России.

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

Согласно пояснениям Росавиации полномочия по выдаче разрешений на выполнение нерегулярного разового полета предусмотрено подпунктами 5.4.21., 5.4.22. Положения.

Кроме того, подпункт 5.4.40. Положения закрепляет за Росавиацией полномочие по организации официального издания АИП, которое, по мнению Росавиации, предусматривает исключительно полномочия по организации печати АИП и не предусматривает полномочий по формированию, согласованию информации, подлежащей опубликованию, ведению и внесению изменений в АИП Российской Федерации.

Росавиация организует официальное издание АИП Российской Федерации через подведомственную организацию Федеральное государственное унитарное предприятие «Центр аэронавигационной информации», которое осуществляет печать АИП Российской Федерации, а также выпускает электронную версию АИП. Представитель Росавиации указал на отсутствие в настоящее время нормативного правового акта Российской Федерации, определяющего порядок выдачи разрешений на выполнение международных полетов в воздушном пространстве Российской Федерации, в целях осуществления координации планирования и обеспечения международных полетов вне расписания российских и иностранных воздушных судов, в АИП Российской Федерации опубликована информация, касающаяся процедур выполнения полетов воздушных судов в воздушном пространстве Российской Федерации (прилета, транзита, вылета).

Также представитель Росавиации пояснил, что АИП Российской Федерации не является нормативным правовым актом и требования, предусмотренные положениями АИП не носят обязательного характера.

Таким образом, по мнению представителя Росавиации, взаимодействие Росавиации с ЦПДУ ГА «Аэротранс» не влияло на условия конкуренции на рынке оказания услуг по организационному обеспечению полетов.

Согласно пояснениям ЦПДУ ГА «Аэротранс» возможность Росавиации вступать в договорные отношения с коммерческими организациями ЦПДУ ГА «Аэротранс» не исследовалась. По мнению ЦПДУ ГА «Аэротранс», привлечение Росавиацией ЦПДУ ГА «Аэротранс» для выполнения технических задач, являлось объективно необходимым ввиду того, что Росавиация не обладает необходимыми ресурсами, которые позволяют в полном объеме оперативно обрабатывать все поступающие в Росавиацию заявки. В свою очередь ЦПДУ ГА «Аэротранс» имеет все необходимые технические возможности, а также квалифицированный персонал, в частности более 40 специалистов, ответственных за экспертизу заявок, что позволяет осуществлять бесперебойную круглосуточную обработку заявок — ежегодно до 300 тысяч поступающих заявок.

Также ЦПДУ ГА «Аэротранс» пояснило, что деятельность ЦПДУ ГА «Аэротранс» по информационному обеспечению осуществления Росавиацией государственной функции по выдаче разрешений по заявкам пользователей воздушного

пространства не связана с наличием у эксплуатантов договоров с ЦПДУ ГА «Аэротранс». Так, крупные эксплуатанты ОАО «Аэрофлот — российские авиалинии», ОАО «Авиакомпания «Трансаэро» осуществляют свою деятельность по составлению и направлению заявок самостоятельно. Также такие эксплуатанты, как AIR JET LIMITED, BUSSINES AVIATION ASIA и другие иностранные эксплуатанты не имеют договорных отношений с ЦПДУ ГА «Аэротранс», однако ЦПДУ ГА «Аэротранс» в равной мере оказывает информационную поддержку Росавиации в рамках рассмотрения заявок таких эксплуатантов и осуществляет их информирование о результатах рассмотрения.

В ходе рассмотрения дела представители ЦПДУ ГА «Аэротранс» пояснили, что функции, переданные согласно Договору и Соглашению, требуют значительных расходов, так, например, примерная оценка расходов на рассмотрение запросов на выполнение полетов составляет 120 млн. рублей в год, однако указанные функции не рассматриваются как убыточные, так как являются социально значимыми. Согласно калькуляции затрат на исполнение обязательств по Договору расходы ЦПДУ ГА «Аэротранс» составляют 203 631, 03 тыс. рублей. Кроме того, как пояснило ЦПДУ ГА «Аэротранс», общество исторически осуществляло деятельность, аналогичную той, которая является предметом Соглашения и Договора, с 1931 года в качестве Центральной диспетчерской службы Всесоюзного Объединения Гражданского воздушного флота. В случае прекращения сотрудничества с Росавиацией после более чем 70-летнего периода, клиенты ЦПДУ ГА «Аэротранс» могли бы посчитать, что компания утратила необходимую для осуществления своей деятельности компетенцию.

ЦПДУ ГА «Аэротранс» также пояснило, что оказание информационных услуг Росавиации после истечения срока действия Договора, а именно после 31.12.2012 до 30.05.2013, указанные услуги оказывались в рамках Соглашения.

Также в ходе рассмотрения дела ЦПДУ ГА «Аэротранс» представлен приказ Росавиации от 17.04.2013 № 213 «Об организации работы по выдаче разрешений на нерегулярные (чартерные) рейсы пользователям воздушного пространства Российской Федерации» (далее — Приказ). Согласно Приказу Управлению регулирования перевозок надлежит осуществлять выдачу разрешений (подтверждений) на выполнение нерегулярных (чартерных) рейсов российскими воздушными судами и воздушными судами иностранных государств, исключив необоснованную практику привлечения сторонних организаций для указанных целей.

К рассмотрению дела были привлечены в качестве заинтересованных лиц ЦУГА «РусАэро», ЗАО «Стримлайн ОПС», Межрегиональная общественная организация пилотов и граждан — владельцев воздушных судов (АОПА).

По мнению представителя ЦУГА «РусАэро», в силу статьи 79 ВК РФ, а также положения Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 № 138, пользователи воздушного пространства должны использовать официально публикуемые документы аэронавигационной информации. Следовательно, положения AIP России подлежат обязательному соблюдению, в том числе и направление копий запросов на выполнение нерегулярного международного полета в ЦПДУ ГА «Аэротранс».

По мнению ЦУГА «РусАэро», положение AIP России с указанием на необходимость направления в ЦПДУ ГА «Аэротранс» копий запросов на получение разрешений на выполнение нерегулярных полетов создает необоснованные конкурентные преимущества ЦПДУ ГА «Аэротранс» по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, действующими на рынке оказания услуг по организационному

обеспечению полетов, так как позволяет ЦПДУ ГА «Аэротранс» получать в приоритетном порядке информацию о планирующихся рейсах и, как следствие, наиболее оптимально осуществлять планирование своей хозяйственной деятельности.

Кроме того, ЦУГА «РусАэро» указало, что обязательное направление копий запросов в адрес ЦПДУ ГА «Аэротранс» и упоминание этого хозяйствующего субъекта в АИР России наряду с авиационными властями Российской Федерации вводят в заблуждение иностранные авиакомпании, которые полагают, что ЦПДУ ГА «Аэротранс» является подведомственной организацией Росавиации, и, как следствие, гарантированно и оперативно может получить разрешение на выполнение нерегулярного международного полета.

Представитель ЦУГА «РусАэро» указал на возможность ОАО «ЦПДУ «Аэротранс», согласно заключенным договорам на услуги по организации и обеспечению международных полетов, получения разрешения на международный полет в сроки, менее указанных в АИП государств, получения разрешения на международный полет по запросам, поданным после 18.00 МСК накануне дня вылета или в день вылета, что, по мнению ЦУГА «РусАэро», является показателем предпочтительного режима для ЦПДУ ГА «Аэротранс» со стороны авиационных властей Российской Федерации.

Согласно пояснениям представителя ЗАО «Стримлайн ОПС», в связи с отсутствием какого-либо действующего регламента, устанавливающего другую технологию подачи запросов и получения разрешений на выполнение нерегулярного международного полета, кроме порядка, изложенного в АИР России, ЗАО «Стримлайн ОПС» действовало в соответствии с порядком и условиями, предписанными в АИР России.

Председатель АОПА на заседании Комиссии пояснил, что ЦПДУ ГА «Аэротранс» в качестве основного направления своей деятельности занимается обеспечением международных полетов воздушных судов вне расписания. Однако такое обеспечение фактически является сбором оплаты за разрешения Росавиации на выполнение международных полетов с иностранных и российских пользователей воздушного пространства. Сбор средств происходит, как через посредников в виде российских и иностранных организаций по организационному обеспечению полетов, так и непосредственно с самих пользователей воздушного пространства и опосредуются гражданско-правовыми договорами.

Кроме того, со слов Председателя АОПА, организации по организационному обеспечению полетов, а также пользователи воздушного пространства вынуждены заключать договоры с ЦПДУ ГА «Аэротранс» на услуги по организации и обеспечению международных полетов. Стоимость разрешения для иностранного пользователя по договору с ЦПДУ ГА «Аэротранс» достигает до 7500 руб, что сравнимо со стоимостью топлива каждой заправки легкомоторного воздушного судна.

Кроме того, Председатель АОПА пояснил, что АИР имеет характер официального документа, в котором публикуется информация необходимая для осуществления международных воздушных сообщений. Обновления информации в АИР происходит регулярно, не реже одного раза в 28 дней (цикл AIRAC).

Росавиацией с 30.05.2013 введены в действие Изменения в Сборник аэронавигационной информации Российской Федерации и стран СНГ № 02/13 от 30.04.2013 (далее — Изменения).

Согласно разделу 3 «Нерегулярные (разовые) полеты» в редакции Изменений запрос на выполнение разового полета представляется на русском или английском языке по выбору авиапредприятия в Росавиацию и в копии в ГЦ ЕС

ОрВД. Запрос должен подаваться в Росавиацию и в ГЦ ЕС ОрВД одновременно. В соответствии с пунктом 4 Положения Федеральное агентство воздушного транспорта осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное государственное унитарное предприятие «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» (далее - ФГУП «Госкорпорация по ОрВД») является подведомственной организацией Росавиации. Главный центр Единой системы организации воздушного движения (ГЦ ЕС ОрВД) является структурным подразделением ФГУП «Госкорпорация по ОрВД». ГЦ ЕС ОрВД не имеет сертификата соответствия на оказание услуг по организационному обеспечению полетов воздушных судов, следовательно не является участником соответствующего товарного рынка. Изучив материалы дела, пояснения представителей Росавиации, ЦПДУ ГА «Аэротранс», ЗАО «Стримлайн ОПС», ЦУ ГА «РусАэро», АОПА, ОНАДА, изучив позицию Генпрокуратуры, Минтранса, иных лиц, представивших информацию и материалы, Комиссия пришла к следующим выводам.

Издание AIP предусмотрено Чикагской Конвенцией о международной гражданской авиации от 07.12.1994 и статьей 79 ВК РФ.

В соответствии с ФАП «Организация воздушного движения в РФ» AIP представляет собой официальный документ, издаваемый государством или с его санкции и содержащий аэронавигационную информацию, необходимую для обеспечения полетов воздушных судов в пределах воздушного пространства данного государства.

Как установлено Комиссией, в AIP России опубликована информация, касающаяся процедур выполнения полетов воздушных судов в воздушном пространстве Российской Федерации.

В материалах дела имеется телеграмма Заместителя руководителя Росавиации О.Клима за номером 160726, из пункта 2 которой следует, что заинтересованные лица и организации при получении разрешения (одобрения) для полета должны следовать процедуре, предписанной в AIP Российской Федерации (GEN 1.2). AIP Российской Федерации не является нормативным правовым актом, однако, согласно положениям ВК РФ является официальным документом, в котором публикуется информация необходимая для осуществления международных воздушных сообщений, кроме того сложившаяся деловая практика, а также телеграмма Заместителя руководителя Росавиации О.Клима 160726 придают обязательный характер требованиям соблюдения процедур, предусмотренных AIP Российской Федерации.

Порядок ведения AIP России регламентируется Приказом № 444, в соответствии с которым, а также в соответствии с пунктом 5.4.40 Положения, организация официального издания AIP России возложена на Росавиацию.

Комиссией установлено, что ЦПДУ ГА «Аэротранс» имеет сертификат соответствия на оказание услуг по организационному обеспечению полетов и является хозяйствующим субъектом, оказывающим указанные услуги на соответствующем товарном рынке. Участниками данного рынка являются более 60 хозяйствующих субъектов, также имеющих соответствующие сертификаты. При этом ЦПДУ ГА «Аэротранс» заключены договоры с иными участниками рынка оказания услуг по организационному обеспечению полетов на оказание услуг по организации и

обеспечению полетов воздушных судов, предусматривающих в том числе услуги по получению разрешений на выполнение нерегулярных (разовых) полетов. По мнению Комиссии положение AIP, устанавливающее требование по направлению в ЦПДУ ГА «Аэротранс» копий запросов на выполнение нерегулярных (разовых) международных полетов являлось обязательным для авиапредприятий, намеревающихся выполнить полет, так как отсутствует иной официальный документ, регламентирующий процедуру получения разрешения.

Из пояснений представителей ЦУГА «РусАэро», ЗАО «Стримлайн ОПС», АОПА Комиссия ФАС России сделала вывод, что обращение в ЦПДУ ГА «Аэротранс» при получении разрешения на выполнение нерегулярного (разового) полета в рамках заключенного гражданско-правового договора позволяло гарантированно, своевременно, а при необходимости в более короткие сроки получить указанное разрешение на выполнение полета.

Таким образом, необходимость направления копий запросов на выполнение нерегулярных международных полетов воздушных судов обеспечивало ЦПДУ ГА «Аэротранс» доступ к информации в приоритетном порядке. Данная информация предполагает наличие коммерческой информации о авиапредприятиях и запланированных ими полетах, и, как следствие, возможность для ЦПДУ ГА «Аэротранс» наиболее полно оценивать ситуацию на рынке оказания услуг по организационному обеспечению полетов, выстраивать оптимальную стратегию ведения бизнеса, более эффективно позиционировать себя на рынке оказания услуг по организационному обеспечению полетов.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти 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 предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке.

Таким образом, бездействие Росавиации по невнесению изменений в АИП России, направленных на приведение его положений в соответствие с действующим законодательством в части исключения обязательного требования по направлению копии заявки на получение разрешения на выполнение нерегулярного (разового) международного полета в ЦПДУ ГА «Аэротранс» нарушает часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем предоставления ЦПДУ ГА «Аэротранс» доступа к информации в приоритетном порядке.

Согласно части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора. Соглашением установлена договоренность Росавиации и ЦПДУ ГА «Аэротранс» по осуществлению совместной деятельности по обеспечению и оперативному контролю за выполнением нерегулярных (разовых) внутренних и международных полетов, осуществляемых российскими и иностранными пользователями воздушного пространства Российской Федерации. Также Соглашением установлено, что ЦПДУ ГА «Аэротранс» производит в установленном порядке

технологические операции по обеспечению выполнения нерегулярных (разовых) внутренних и международных полетов, осуществляемых российскими и иностранными авиапредприятиями, а также выполняет другие поручения Росавиации, касающиеся осуществления функций по оказанию юридическим и физическим лицам государственных услуг.

Договором конкретизированы технологические операции ЦПДУ ГА «Аэротранс» по обеспечению выполнения нерегулярных (разовых) внутренних и международных полетов, осуществляемых российскими и иностранными авиапредприятиями. Комиссией ФАС России установлено, что технологические операции ЦПДУ ГА «Аэротранс» по сбору и обработке (экспертизе) запросов на получение разрешений на выполнение нерегулярных международных полетов, информирование российских и иностранных пользователей воздушного пространства о выданных разрешениях на выполнение нерегулярных международных полетов являются неотъемлемой частью комплекса работ, проведение которых необходимо при выполнении Росавиацией полномочий, предусмотренных подпунктами 5.4.21., 5.4.22. Положения, по выдаче разрешений на выполнение нерегулярного (разового) международного полета.

Таким образом, Комиссией ФАС России установлен факт передачи ЦПДУ ГА «Аэротранс» части функций Росавиации, что свидетельствует о нарушении пункта 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

На рынке оказания услуг по организационному обеспечению полетов сложилась ситуация, при которой участники рынка, как авиапредприятия, так и организации по организационному обеспечению полетов при получении разрешений на выполнение нерегулярного (разового) международного полета, обращались к своему конкуренту, который действовал в условиях взаимодействия с Росавиацией и осуществлял организационно-технические функции, связанные с выдачей указанных разрешений.

Результатом такого взаимодействия федерального органа исполнительной власти и хозяйствующего субъекта явилось то, что подавляющим большинством участников рынка оказания услуг по организационному обеспечению полетов разрешения на выполнение нерегулярных (разовых) международных полетов были получены в рамках гражданско-правовых договоров, заключенных с ЦПДУ ГА «Аэротранс».

Кроме того, цена Договора, которая составляет 100 тыс. рублей, по мнению Комиссии ФАС России, не соответствует реальным затратам ЦПДУ ГА «Аэротранс», связанным с исполнением Договора. ЦПДУ ГА «Аэротранс» неся существенные затраты на исполнение обязательств по Договору перекладывает затраты на участников рынка по оказанию услуг по организационному обеспечению полетов путем оказания услуг по получению разрешений на выполнение нерегулярного (разового) международного полета в рамках гражданско-правовых договоров.

Исходя из изложенного, Комиссия ФАС России пришла к выводу, что фактическое поведение Росавиации и ЦПДУ ГА «Аэротранс» по взаимодействию при осуществлении функции по выдаче разрешений на выполнение нерегулярного (разового) международного полета свидетельствует о нарушении статьи 16 Закона о защите конкуренции в части соглашения в устной форме, которое могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В связи с изданием Росавиацией Изменений в Сборник аэронавигационной информации Российской Федерации и стран СНГ в раздел 1.2 со сроком ввода в действие с 30.05.2013, а также прекращением ЦПДУ ГА «Аэротранс» оказания услуг Росавиации, имевшие место нарушения антимонопольного законодательства были устранены.

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

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Росавиацией части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем предоставления ЦПДУ ГА «Аэротранс» доступа к информации в приоритетном порядке и части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем наделения ЦПДУ ГА «Аэротранс» частью функций Росавиации при осуществлении полномочий, предусмотренных подпунктами 5.4.21., 5.4.22. Положения.

2. Признать факт нарушения Росавиацией и ЦПДУ ГА «Аэротранс» статьи 16 Закона о защите конкуренции в части соглашения, которое может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

3. Прекратить рассмотрение дела № 1-15-119/00-03-12 в отношении Росавиации, ЦПДУ ГА «Аэротранс» в соответствии с пунктом 1 частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

Председатель Комиссии

А.Н. Голомолзин

Члены Комиссии

Приказ ФАС России от 02.07.2013 № 1275-о Х.С. Салехова

И.В. Николаичева

Приказ ФАС России от 03.07.2013 № 1295-о Р.Ю. Фонарев

Приказ ФАС России от 01.07.2013 № 264-ком Д.В. Огневская

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.