

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена «25» января 2011 года
В полном объеме решение изготовлено «08» февраля 2011 года

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: Председателя Комиссии - статс-секретаря - заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы А.Ю. Цариковского, членов Комиссии: начальника Управления контроля финансовых рынков ФАС России Ю.Э. Бондаревой, заместителя начальника Управления контроля финансовых рынков ФАС России О.С. Сергеевой, заместителя начальника Аналитического управления ФАС России В.А. Шипунова, ведущего консультанта отдела рынка банковских услуг Управления контроля финансовых рынков ФАС России Л.С. Беляевой, главного специалиста-эксперта отдела правовой экспертизы Правового управления ФАС России М.Ю. Кот (далее - Комиссия), рассмотрев дело № 1 15/104-10 по признакам нарушения Федеральной таможенной службой (121087, г. Москва, Новозаводская ул., д. 11/5) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

I. Основанием для возбуждения дела послужило обращение ООО «Таможенная карта» с жалобой на действия Федеральной таможенной службы, следствием которых явились необоснованные отказы таможенных органов принимать для оплаты таможенных и иных платежей (далее - таможенные платежи) таможенных карт, эмитированных кредитными организациями, заключившими договор об эмиссии данных карт с ООО «Таможенная карта».

Согласно имеющейся в материалах дела информации, в 2000 году рядом крупнейших кредитных организаций без привлечения бюджетных средств была создана специализированная межбанковская система расчетов по таможенным платежам с использованием банковских карт.

В целях регламентации процедурных действий должностных лиц при приеме банковских карт Государственным таможенным комитетом Российской Федерации (далее - ГТК России) издан приказ от 03.08.2001 № 757 «О совершенствовании системы уплаты таможенных платежей», которым утверждена Технология расчетов по таможенным платежам с применением таможенных карт (далее - Технология расчетов).

Данная технология определяет порядок приема таможенными органами таможенных карт для уплаты таможенных платежей, порядок учета поступающих на счет таможни денежных средств, уплаченных с применением таможенных карт.

Согласно пункту 1 Технологии расчетов таможенная карта является микропроцессорной банковской картой, эмитируется кредитными организациями (банками-эмитентами) и является инструментом доступа к счету плательщика таможенных платежей в банке-эмитенте.

Пунктом 35 Технологии расчетов предусмотрено, что координацию эмиссии таможенных карт, а также координацию действий всех участников платежной системы, обеспечение их информационной поддержки осуществляет организация,

определенная участниками проекта по согласованию с ГТК России - единый координатор эмиссии таможенных карт (далее – Координатор).

В соответствии с пунктом 36 Технологии расчетов непосредственно эмиссию таможенных карт осуществляют кредитные организации (банки-эмитенты). В качестве банка-эмитента может выступать любое кредитное учреждение, имеющее договор с Координатором.

В пункте 3 Технологии расчетов указано, что в целях обеспечения приема таможенных карт таможня заключает соответствующий договор с Координатором. Приказом ГТК России от 03.08.2001 № 758 «О координаторе эмиссии специализированных банковских карт» Координатором было определено ООО «Таможенная карта».

В июле 2008 года приказом ФТС России от 21.07.2008 № 888 «О координаторе эмиссии таможенных карт» Координатором также определено ООО «Таможенная платежная система».

В своем обращении в Федеральную антимонопольную службу ООО «Таможенная карта» сообщило, что основанием для отказов таможенных органов в приеме таможенных карт, эмитированных в рамках платежной системы, организованной ООО «Таможенная карта», послужило изданное ФТС России распоряжение от 25.11.2009 № 207-р «Об использовании платежных (таможенных) карт» (далее - Распоряжение № 207-р).

Распоряжение № 207-р обязывает Центральную энергетическую таможню (далее - ЦЭТ) и Центральную акцизную таможню (далее - ЦАТ), являющихся таможнями, которые подчиняются непосредственно ФТС России, провести тестирование взаимодействия информационных систем Координаторов с ИРС «Доход» и КАСТО «АИСТ-РТ21», являющимися элементами Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов (ЕАИС) (далее - тестирование). При этом, как указано в Распоряжении № 207-р, прием данными таможнями таможенных платежей с использованием карт возможен только лишь в случае успешного прохождения Координаторами указанного тестирования.

На Специализированное государственное учреждение «Главный научно-информационный вычислительный центр ФТС России» (далее - ГНИВЦ ФТС России), которое согласно своему уставу является головным учреждением в системе ФТС России в области реализации программ автоматизации и информатизации таможенных органов, в соответствии с Распоряжением № 207-р возложена обязанность провести приемку реализованных интерфейсов взаимодействия Координаторов с ИРС «Доход» и КАСТО «АИСТ-РТ21».

Обязанность организовать работы по проведению тестирования Распоряжением № 207-р возложена на ФТС России в лице Главного управления информационных технологий ФТС России (далее - ГУИТ ФТС России).

Распоряжение № 207-р также обязывает ФТС России в лице Главного управления таможенных доходов и тарифного регулирования ФТС России осуществлять при переводе таможенных органов согласно предварительному графику закрытия счетов таможенных органов прием таможенных платежей с использованием таможенных карт только после выполнения ГНИВЦ ФТС России приемки реализованных интерфейсов взаимодействия.

Из содержания Распоряжения № 207-р следует, что необходимость проведения тестирования обусловлена вступлением в силу Федерального закона от 09.04.2009 № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 58-ФЗ) и изданием приказа Министерства финансов Российской Федерации от 01.10.2009 № 102н «О внесении изменений в приказ Министерства

финансов Российской Федерации от 24 ноября 2004 г. № 106н «Об утверждении Правил указания информации в полях расчетных документов на перечисление налогов, сборов и иных платежей в бюджетную систему Российской Федерации» (далее - приказ Минфина России № 102н).

Указанными нормативными правовыми актами изменены счет и получатель таможенных платежей, а также порядок заполнения расчетных документов на уплату таможенных платежей.

Телетайпограммой ФТС России от 04.12.2009 до отдельных таможенных органов доведена информация о том, что в целях исполнения Федерального закона № 58-ФЗ и Распоряжения № 207-р уплата таможенных платежей с использованием таможенных карт возможна только после приемки ГНИВЦ ФТС России интерфейсов взаимодействия Координаторов с ИРС «Доход».

Также в данной телетайпограмме содержится указание не принимать платежи с использованием таможенных карт с момента перехода на уплату таких платежей счет Федерального казначейства до особого указания.

По мнению ООО «Таможенная карта», введение Распоряжением № 207-р процедуры тестирования Координаторов, а также обуславливание возможности таможенных органов принимать таможенные карты прохождением тестирования Координаторами является незаконным и необоснованным и препятствует осуществлению деятельности ООО «Таможенная карта» в качестве Координатора. Кроме того ООО «Таможенная карта» считает, что Распоряжение № 207-р противоречит пункту 1 статьи 5 и пункту 2 статьи 6 Таможенного кодекса Российской Федерации (далее - Таможенный кодекс), поскольку издано вне пределов компетенции ФТС России, а также не соответствует положениям Технологии расчетов, устанавливает запреты и ограничения, не предусмотренные таможенным законодательством и иными правовыми актами Российской Федерации.

В подтверждение своей позиции ООО «Таможенная карта» приводит, в том числе, решение Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 01.04.2009 по делу № 14987/08, в котором указано, что ФТС России не вправе регулировать отношения в области эмиссии банковских карт.

ООО «Таможенная карта» в своем заявлении обратило внимание, что Распоряжение № 207-р является незаконным и не подлежащим применению также на том основании, что, обладая признаками нормативного правового акта, данный документ не прошел государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Кроме того, как сообщило ООО «Таможенная карта», на момент издания ФТС России Распоряжения № 207-р существовали все необходимые документы, регламентирующие информационное взаимодействие между ФТС России и, в частности, ООО «Таможенная карта». К таким документам ООО «Таможенная карта» относит действующие на момент обращения данной организации в ФАС России:

- Генеральное соглашение от 10.11.2000, заключенное между ГТК России и ООО «Таможенная карта»;
- Соглашение об информационном взаимодействии между Федеральной таможенной службой и Обществом с ограниченной ответственностью «Таможенная карта» от 14.02.2007;
- приказ ФТС России от 05.03.2009 № 379 «Об утверждении Технических условий информационного взаимодействия ФТС России и координатора эмиссии микропроцессорных пластиковых карт (таможенных карт)».

При этом ООО «Таможенная карта» указало, что фактические действия ФТС

России, ГНИВЦ ФТС России, ЦЭТ и ЦАТ, связанные и исполнением Распоряжения № 207-р, свидетельствуют о намеренном затягивании процедуры прохождения тестирования ООО «Таможенная карта» и предоставлении преимуществ при прохождении тестирования ООО «Таможенная платежная система».

Так, согласно сведениям ООО «Таможенная карта» по состоянию на 28.04.2010 работа платежной системы, организованной ООО «Таможенная карта», практически полностью прекращена вследствие отказов таможенных органов, перешедших на новый порядок уплаты таможенных платежей, принимать таможенные карты, эмитированные в рамках этой платежной системы, на основании непрохождения ООО «Таможенная карта» тестирования.

Как сообщило ООО «Таможенная карта», одной из причин непрохождения тестирования стало неисполнение данным Координатором требований разработанной ФТС России «Программы и методики испытаний систем координаторов эмиссии таможенных карт» (далее - Методика), а именно непредставление в таможенные органы, уполномоченные Распоряжением № 207-р провести тестирование, документов, на основании которых тестирование проводится.

В свою очередь, причиной непредставления ООО «Таможенная карта» необходимых для проведения тестирования документов явился тот факт, что ООО «Таможенная карта» не было ознакомлено с положениями Методики, поскольку до 29.03.2010 ФТС России, ГНИВЦ ФТС России, ЦЭТ и ЦАТ не направляли в адрес ООО «Таможенная карта» Методику.

В то же время из представленных в материалы дела документов следует, что ООО «Таможенная платежная система» прошло тестирование в соответствии с Методикой за 3 (три) дня в течение 3 (трех) недель после издания ФТС России Распоряжения № 207-р.

Учитывая изложенное, ООО «Таможенная карта» считает, что действия ФТС России, связанные с изданием и исполнением Распоряжения № 207-р, направлены на препятствование осуществлению деятельности данной организацией в качестве Координатора, что является нарушением статьи 15 Закона о защите конкуренции. Согласно пояснениям ФТС России вступление в силу Федерального закона № 58-ФЗ и издание приказа Минфина России № 102н изменили не только банковские реквизиты счета, на который должна производиться уплата таможенных платежей, но и систему администрирования этих платежей, структуру их учета в разрезе кодов классификации доходов федерального бюджета.

В частности, как отметила Федеральная таможенная служба, при уплате таможенных платежей с использованием таможенных карт возникла необходимость указания в документах таможенного оформления и расчетных документах, оформляемых плательщиками таможенных платежей и банками-эмитентами таможенных карт, дополнительной информации о коде бюджетной классификации и коде таможенного органа, для которого осуществляется платеж. ФТС России сообщила, что в связи с этим были внесены соответствующие изменения в ЕАИС таможенных органов.

Для отражения в учете проводимых с использованием таможенных карт операций по уплате таможенных платежей, а также для проведения процедур контроля указанных платежей важно корректное функционирование в режиме реального времени интерфейсов взаимодействия информационных систем Координаторов и ЕАИС таможенных органов.

Как указала ФТС России, в целях избежания неправильного и несвоевременного отражения в ЕАИС таможенных органов информации о совершенных с использованием таможенных карт платежах и при их последующем учете было

принято решение о проведении комплексного тестирования Координаторов. Таким образом, проведение тестирования взаимодействия информационных систем Координаторов с ЕАИС таможенных органов и, соответственно, издание Распоряжения № 207-р, по мнению Федеральной таможенной службы, является обоснованным, поскольку направлено на обеспечение должного контроля за поступлением в бюджет таможенных платежей, уплаченных с использованием таможенных карт, а также сокращению временных затрат при проведении таможенного оформления товаров участников внешнеэкономической деятельности (далее – участники ВЭД).

Кроме того ФТС России отметила, что Распоряжение № 207-р является внутриведомственным документом, определяющим организацию работ структурных подразделений ФТС России и подчиненных ей таможенных органов по проведению тестирования Координаторов. Данное распоряжение не меняет порядок эмиссии таможенных карт и уплаты таможенных платежей с использованием таможенных карт, а также не предъявляет каких-либо требований к Координаторам.

В связи с этим ФТС России считает, что Распоряжение № 207-р не противоречит Технологии расчетов и решению Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 01.04.2009 по делу № 14987/08, а также не является нормативным правовым актом, подлежащим государственной регистрации.

Таким образом, ФТС России сообщила, что ее действия, связанные с изданием и исполнением Распоряжения № 207-р, не были направлены на дискриминацию ООО «Таможенная карта» при осуществлении деятельности в качестве Координатора и обратила внимание на невыполнение данным хозяйствующим субъектом законных требований ФТС России о прохождении тестирования.

К участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованных лиц были привлечены ООО «Таможенная платежная система», ГНИВЦ ФТС России, ЦЭТ и ЦАТ.

II. Выслушав объяснения заявителя по делу, ответчика по делу и заинтересованных лиц, исследовав материалы дела, Комиссия установила следующее.

Согласно изменениям, внесенным статьей 2 Федерального закона № 58-ФЗ в Таможенный кодекс, таможенные платежи должны поступать не на счета таможенных органов, а на счет Федерального казначейства.

При этом переход на уплату таможенных платежей на счет Федерального казначейства и, соответственно, закрытие счетов по учету таможенных платежей таможенных органов на основании статьи 8 указанного федерального закона должен быть осуществлен в период с 01.10.2009 по 30.06.2010.

Представленный ФТС России план-график мероприятий по реализации Федерального закона № 58-ФЗ, утвержденный ФТС России 30.12.2009 и Федеральным казначейством 31.12.2009, свидетельствует о том, что 23.10.2009, 20.11.2009 и 11.12.2009 произошло закрытие счетов по учету таможенных платежей ФТС России, ЦЭТ и ЦАТ соответственно. Дальнейшее закрытие счетов согласно данному графику должно быть осуществлено до 31.05.2010.

Приказ Минфина России № 102н издан в связи с внесенными Федеральным законом № 58-ФЗ в Таможенный кодекс изменениями, а также в целях обеспечения органами Федерального казначейства и таможенными органами автоматизированной обработки информации, содержащейся в расчетных документах, утвержденных соответствующими нормативными актами Банка России.

Так, в соответствии с приказом Минфина России № 102н изменен порядок заполнения полей расчетных документов на перечисление таможенных платежей в

бюджет, а именно изменены значения показателей, которые должны быть указаны в том или ином поле расчетного документа, а также предусмотрено указание дополнительной информации в полях расчетных документов.

По мнению Комиссии, введение Распоряжением № 207-р ограничений в отношении использования одного из способов расчетов по таможенным платежам, а именно введение запрета на использование таможенных карт для уплаты этих платежей после перехода таможенных органов на порядок уплаты таможенных платежей в соответствии с положениями Федерального закона № 58-ФЗ и приказа Минфина России № 102н до момента успешного прохождения Координатором тестирования является необоснованным по следующим основаниям.

Прежде всего, Комиссия считает, что вступление в силу Федерального закона № 58-ФЗ и издание Приказа Минфина России № 102н не являются достаточным правовым основанием для введения такого рода запрета, поскольку указанные нормативные правовые акты не внесли существенных изменений в порядок уплаты таможенных платежей, в том числе с использованием таможенных карт, поскольку изменили лишь счет и получателя таможенных платежей, а также содержание расчетных документов на уплату таможенных платежей.

Аналогичная позиция нашла свое отражение в решении Арбитражного суда г. Москвы от 30.07.2010 по делу № А40-20403/10-144-54, которым Распоряжение № 207-р было признано недействительным, а также в постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 02.11.2010 № 09АП-23102/2010-АК, которым названное решение арбитражного суда первой инстанции оставлено без изменений.

Кроме того, согласно имеющейся в материалах дела информации в период с 10.08.2001 (дата утверждения Технологии расчетов) по 01.10.2009 (дата вступления в силу статьи 2 Федерального закона № 58-ФЗ и издания приказа Минфина России № 102н) порядок заполнения расчетных документов на уплату таможенных платежей менялся, в том числе при переводе таможенных органов на счета Федерального казначейства, внесении изменений и дополнений в поля расчетных документов, а также реорганизации и переподчинении таможенных органов. Однако в указанных обстоятельствах тестирования Координаторов не проводилось.

Представленные в материалы дела документы и информация свидетельствуют о том, что до начала перехода таможенных органов на новый порядок уплаты таможенных платежей ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система» была проведена модернизация своих программных средств в соответствии с положениями Федерального закона № 58-ФЗ и приказа Минфина № 102н. ООО «Таможенная карта» о проведенной работе заблаговременно информировала ФТС России. ФТС России была проведена модернизация ЕАИС таможенных органов.

В связи с этим Комиссия отмечает, что тестирование Координаторов не является дополнительной процедурой, проведение которой необходимо для того, чтобы взаимодействие программных средств Координаторов и ЕАИС таможенных органов технически было возможно. Проведение подобного тестирования может лишь подтвердить или опровергнуть успешность такого взаимодействия программных средств.

Таким образом, по мнению Комиссии, приостановления приема таможенных карт для оплаты таможенных платежей после перехода на новый порядок уплаты таможенных платежей не требовалось.

Такая мера могла быть оправданной только в случае выявления соответствующих неисправностей во взаимодействии модернизированных программных средств

Координаторов и ЕАИС таможенных органов при фактическом осуществлении участниками ВЭД оплаты таможенных платежей с использованием карт. Вместе с тем, после перехода ЦЭТ и ЦАТ на новый порядок уплаты таможенных платежей (20.11.2009 и 11.12.2009) с использованием таможенных карт, эмитированных в рамках платежной системы, организованной ООО «Таможенная карта», на ЦЭТ и ЦАТ было уплачено 16 (шестнадцать) таможенных платежей. После перехода Центрального таможенного управления, Домодедовской таможни, Дальневосточного таможенного управления, Северо-западного таможенного управления и Южного таможенного управления на новый порядок уплаты таможенных платежей (с 15.12.2009 по 31.05.2010) с использованием таможенных карт, эмитированных в рамках платежной системы, организованной ООО «Таможенная карта», уплачено 1364 (одна тысяча триста шестьдесят четыре) таможенных платежа.

В материалах дела отсутствует информация о случаях выявления ФТС России и таможенными органами в период с 20.11.2009 по 31.05.2010 неисправностей во взаимодействии модернизированных программных средств, в частности, ООО «Таможенная карта» и ЕАИС таможенных органов, перешедших на новый порядок уплаты таможенных платежей, в результате фактической уплаты таможенных платежей с использованием таможенных карт в обозначенный период. Важно отметить, что в течение данного периода времени ООО «Таможенная карта» не проходило тестирование в соответствии с Распоряжением № 207-р. Кроме того тот факт, что таможенные платежи, уплаченные с применением таможенных карт платежной системы ООО «Таможенная карта», зачислялись на счет казначейства и учитывались в автоматизированном режиме по кодам бюджетной классификации на лицевом счете ФТС России, информация о чем направлялась для соответствующего учета в ФТС России, подтверждается письмом Управления Федерального казначейства по г. Москве от 30.12.2009 № 02-30/13184.

Данная информация доводилась ООО «Таможенная карта» до ФТС России и ЦЭТ, в том числе представленными в материалы дела письмами от 03.12.2009 № 508, от 16.12.2009 №№ 525/21 и 526, от 18.12.2009 № 530, от 08.02.2010 № 28, от 24.03.2010 № 93. В этих письмах ООО «Таможенная карта» обращало внимание, что таможенные платежи, уплаченные с применением таможенных карт, эмитированных в рамках платежной системы ООО «Таможенная карта», своевременно и в полном объеме поступают на счет Федерального казначейства и оформляются в соответствии с положениями приказа Минфина России № 102н, что находит отражение в соответствующих реестрах операций, имеющих в распоряжении ФТС России. Кроме того, в названных письмах указано на отсутствие замечаний ФТС России и таможенных органов на непоступление платежей или некорректное заполнение расчетных документов, в связи с чем отказ в приеме таможенных карт является недопустимым.

В рамках рассмотрения дела ФТС России также не представлено сведений и документов, свидетельствующих о непоступлении или несвоевременности поступления указанных таможенных платежей на счет Федерального казначейства, равно как о непоступлении или несвоевременности поступления в ФТС России информации об этих платежах согласно форме, утвержденной приказом Минфина России № 102н.

Несмотря на указанные обстоятельства, которые, по мнению Комиссии, подтверждают корректность взаимодействия информационных систем ООО «Таможенная карта» с ЕАИС таможенных органов, ФТС России до 25.11.2010 не отменяла Распоряжение № 207-р.

Таким образом, изучение фактических действий Федеральной таможенной службы, связанных с исполнением Распоряжения № 207-р, не позволило Комиссии сделать вывод о том, что основной причиной его издания послужила необходимость обеспечить правильность учета поступающих на счет Федерального казначейства таможенных платежей.

На основании изложенного Комиссия считает, что, издав Распоряжение № 207-р, содержащее запрет приема таможенных карт таможенными органами после перехода на новый порядок уплаты таможенных платежей до прохождения Координаторами тестирования, ФТС России препятствовала осуществлению деятельности ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система» в качестве Координаторов.

Кроме того, представленные в материалы дела документы и сведения свидетельствуют о предоставлении Федеральной таможенной службой преимуществ при прохождении тестирования ООО «Таможенная платежная система».

Комиссия установила, что для подтверждения выполнения требований Федерального закона № 58-ФЗ и приказа Минфина России № 102н Федеральной таможенной службой разработана Методика, регламентирующая условия и порядок проведения тестирования Координаторов в ГНИВЦ ФТС России при участии ГУИТ ФТС России.

Данный документ не был утвержден каким-либо актом ФТС России, поскольку согласно пояснениям ФТС России действующая Инструкция по делопроизводству в Федеральной таможенной службе, утвержденная приказом ФТС России от 23.07.2008 № 900, а также Положение о фонде программных средств ГНИВЦ ФТС России (РД ГНИВЦ 42.01-2001(3) не содержат требования к оформлению и утверждению подобного рода документов.

Пунктом 4.6 Методики определено, что тестирование проводится на основании, в том числе самой Методики, а также представленной Координатором и согласованной им с ГУИТ ФТС России и ГНИВЦ ФТС России схемы размещения технических средств Координатора.

Раздел 5 Методики предусматривает, что тестирование проводится на подготовленных Координаторами и согласованных ими с ГУИТ ФТС России и ГНИВЦ ФТС России контрольных примерах, отражающих уплату таможенных платежей по различным кодам бюджетной классификации (не менее трех).

Также в разделе 8 Методики утверждены 4 (четыре) обязательные для выполнения Координаторами сценария проведения испытаний.

В ходе рассмотрения дела ФТС России заявило, что данная Методика не направлялась в адрес Координаторов. При этом письмом ФТС России от 11.12.2009 № 09-107/59761 Координаторы уведомлены о том, что Методика направлена в ЦЭТ и ЦАТ. Таким образом, по заявлению ФТС России, в случае необходимости Координаторы могли дополнительно запросить Методику в любом подразделении ФТС России, задействованном в исполнении Распоряжения № 207-р.

Вместе с тем, ООО «Таможенная платежная система» сообщило, что было ознакомлено с Методикой в рабочем порядке в ФТС России 08.12.2009.

Подтверждением указанной информации может служить представленная в материалы дела копия согласованной в соответствии с требованиями Методики с ГУИТ ФТС России и ГНИВЦ ФТС России схемы размещения технических средств данного Координатора.

ФТС России подтвердило факт согласования 08.12.2009 указанной схемы и допуска в связи с этим ООО «Таможенная платежная система» к прохождению тестирования.

Согласно имеющимся в материалах дела документам и информации организованное ГУИТ ФТС России в рабочем порядке тестирование ООО «Таможенная платежная система» состоялось в ГНИВЦ ФТС России на следующий день после согласования схемы размещения технических средств данного Координатора (09.12.2009). По результатам проведения указанного тестирования подписан акт технического соответствия программно-аппаратных решений ООО «Таможенная платежная система» требованиям, изложенным в Методике. В тот же день, 09.12.2009, в адрес всех региональных таможенных управлений, а также таможен, непосредственно подчиненных ФТС России, ФТС России направлены письмо и телетайпограмма, информирующие адресатов о возможности приема таможенных карт, эмитированных в рамках платежной системы ООО «Таможенная платежная система», в связи с прохождением данным Координатором тестирования.

Кроме того, на основании полученного 09.12.2009 письма Федеральной таможенной службы от 08.12.2009 № 09-126/58720, в котором содержалось указание на необходимость проведения в срок до 10.12.2009 тестирования взаимодействия ООО «Таможенная платежная система» с КАСТО «АИСТ-РТ21» в соответствии с Методикой, направленной данным письмом, ЦАТ проведено тестирование указанного Координатора 10.12.2009.

Важно отметить, что в этом письме ФТС России не содержалось указания провести тестирование ООО «Таможенная карта» в обозначенный срок.

Тестирование ООО «Таможенная платежная система» в ЦЭТ проведено 14.12.2009. В связи с проведением 10.12.2009 и 14.12.2009 в ЦАТ и ЦЭТ указанного тестирования подписаны акты технического соответствия программно-аппаратных решений ООО «Таможенная платежная система» требованиям, изложенным в Методике. При этом Комиссия обращает внимание, что исходя из фактических обстоятельств организации и проведения тестирования Координаторов Методика, представленная Федеральной таможенной службой ООО «Таможенная платежная система» для ознакомления 08.12.2009, являлась документом, выполнение требований которого было обязательным при прохождении Координаторами тестирования.

Соответственно, знание и выполнение требований Методики было необходимо Координаторам для обеспечения приема таможенными органами таможенных карт для оплаты таможенных платежей.

Данный вывод Комиссии может быть подтвержден тем, что положительные результаты тестирования ООО «Таможенная платежная система» и ООО «Таможенная карта», проведенного в ЦАТ 08.12.2009 и 09.12.2009 соответственно, были аннулированы в связи с несоответствием указанного тестирования положениям Методики.

Тестирование ООО «Таможенная карта» по состоянию на дату возбуждения дела (15.07.2010) в ГНИВЦ ФТС России, ЦЭТ и ЦАТ проведено не было.

В рамках рассмотрения дела Комиссией установлено, что до 29.03.2010 ФТС России, ГНИВЦ ФТС России, ЦЭТ и ЦАТ не направляли в адрес ООО «Таможенная карта» Методику, не представляли указанному Координатору возможности ознакомления с данным документом в рабочем порядке, а также не размещали ее в открытом доступе для ознакомления Координаторами.

Соответственно, ООО «Таможенная карта» не было осведомлено об условиях и порядке проведения тестирования, в частности, о необходимости представления и согласования с ГУИТ ФТС России и ГНИВЦ ФТС России или с иными структурными подразделениями ФТС России и таможенными органами, уполномоченными Распоряжением № 207-р на проведение тестирования Координаторов, документов,

на основании которых тестирование должно проводиться.

Кроме того, согласно пояснениям лиц, участвующих в рассмотрении дела, Распоряжение № 207-р также не направлялось Координаторам и не публиковалось в открытом доступе.

Ни в одном из направленных до 29.03.2010 писем ФТС России ООО «Таможенная карта» не уведомлялось о необходимости прохождения тестирования в ГНИВЦ ФТС России. В письме ФТС России от 11.12.2009 № 09-107/59761, направленном в адрес обоих Координаторов, содержалось приглашение пройти тестирование только в ЦЭТ и ЦАТ.

Также в рамках рассмотрения дела не подтверждено, что ФТС России или ГНИВЦ ФТС России в рабочем порядке информировали об этом ООО «Таможенная карта».

При этом из писем ООО «Таможенная платежная система» от 01.12.2009 и от 04.12.2009, направленных в адрес ЦАТ, ЦЭТ и ГНИВЦ ФТС России и содержащих просьбу о проведении тестирования Координатора во исполнение Распоряжения 207-р, следует что ООО «Таможенная платежная система» уже на тот момент было известно содержание данного документа, а именно все уполномоченные на проведение тестирования структурные подразделения ФТС России.

Инициированное письмом ГНИВЦ ФТС России от 29.03.2010 тестирование ООО «Таможенная карта» было назначено на 21.04.2010. Однако в период с 21.04.2010 по дату возбуждения дела (15.07.2010) тестирование не проведено в связи с длительной процедурой согласования ГУИТ ФТС России и ГНИВЦ ФТС России схемы размещения технических средств ООО «Таможенная карта» и контрольных примеров, на которых тестирование должно проводиться. Согласование указанных документов ООО «Таможенная карта» проводилось в официальном порядке путем направления соответствующих писем, при том, что ООО «Таможенная платежная система» согласовало аналогичные документы в рабочем порядке.

Таким образом, Комиссия считает, что ФТС России, осуществляя действия, связанные с фактическим проведением тестирования Координаторов, предоставляла ООО «Таможенная платежная система» доступ к информации об условиях и порядке проведения такого тестирования, в частности, к содержанию Методики, в приоритетном порядке.

Указанное обстоятельство, по мнению Комиссии, способствовало прохождению ООО «Таможенная платежная система» тестирования в ГНИВЦ ФТС России, ЦЭТ и ЦАТ за 3 (три) дня в течение 3 (трех) недель с момента издания Распоряжения № 207-р и обеспечению приема таможенными органами таможенных карт, эмитированных в рамках платежной системы, организованной данным Координатором.

При этом, вследствие того, что Методика была представлена ООО «Таможенная карта» только по прошествии 4 (четырёх) месяцев с момента издания Распоряжения № 207-р ООО «Таможенная карта» не имело возможности пройти это тестирование.

Представленные ООО «Таможенная карта» и ФТС России сведения об объемах денежных средств, уплаченных в период с 01.01.2009 по 30.06.2010 с использованием таможенных карт, эмитированных в рамках платежной системы ООО «Таможенная карта», свидетельствуют о прекращении расчетов с использованием указанных карт по мере перехода таможенных органов на новый порядок уплаты таможенных платежей в соответствии с утвержденным графиком. Количество кредитных организаций, которые заключили договор об эмиссии таможенных карт с ООО «Таможенная карта» и клиентами которых совершались

операции с использованием указанных карт, по состоянию на 31.01.2009 составляло 64 (шестьдесят четыре) кредитные организации. Спустя месяц после издания ФТС России Распоряжения № 207-р количество таких кредитных организаций сократилось до 41 (сорока одной), а к 30.06.2010 - до 0 (нуля). Расчеты в рамках платежной системы ООО «Таможенная платежная система» с момента издания Распоряжения № 207-р до 01.07.2010 не прекращались за исключением периода с 25.11.2009 (дата издания Распоряжения № 207-р) до 14.12.2009 (дата проведения тестирования ООО «Таможенная платежная система» в ЦЭТ).

При этом в период с момента издания Распоряжения № 207-р и до 30.06.2010 с ООО «Таможенная карта» были расторгнуты договоры об эмиссии таможенных карт и (или) закрыты счета участника расчетов 7 (семью) кредитными организациями. По крайней мере, одной из этих кредитных организаций в указанный период был заключен договор об эмиссии таможенных карт с ООО «Таможенная платежная система». Еще одна кредитная организация указала в качестве причины закрытия 24.05.2010 счетов участника расчетов прекращение расчетов по таможенным картам ее держателями.

Таким образом, установленные по результатам рассмотрения дела обстоятельства, по мнению Комиссии, подтверждают тот факт, что издание и исполнение ФТС России Распоряжения № 207-р стали препятствием для осуществления ООО «Таможенная карта» деятельности в качестве Координатора и привели к практически полному прекращению работы организованной им платежной системы.

Кроме того, полученные в ходе рассмотрения дела документы и сведения подтверждают факт представления Федеральной таможенной службой доступа к информации об условиях и порядке прохождения тестирования ООО «Таможенная платежная система» в приоритетном порядке, что способствовало успешному прохождению данным Координатором тестирования и обеспечению приема таможенными органами таможенных карт, эмитированных в рамках платежной системы, организованной ООО «Таможенная платежная система».

Согласно пунктам 2 и 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти запрещено осуществлять действия, направленные на недопущение, ограничение, устранение конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев осуществления таких действий, в частности, запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, а также предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке.

Учитывая изложенное, Комиссия пришла к выводу о наличии в действиях ФТС России, связанных с изданием и исполнением Распоряжения № 207-р, нарушения пунктов 2 и 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в препятствовании осуществлению деятельности ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система» в качестве Координаторов и предоставлении ООО «Таможенная платежная система» доступа к информации в приоритетном порядке.

III. Учитывая, что на момент вынесения решения о нарушении ФТС России антимонопольного законодательства нарушение и его последствия не были устранены, Комиссия пришла к выводу о необходимости выдачи ФТС России предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а также о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

В целях недопущения создания необоснованных препятствий осуществлению деятельности ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система» в качестве Координаторов Комиссия считает необходимым довести до таможенных органов информацию о недопустимости необоснованных отказов в приеме таможенных карт, эмитированных в рамках платежных систем ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система», в том числе отказов, основанных на непрохождении Координаторами тестирования в ФТС России, ГНИВЦ ФТС России, ЦЭТ, ЦАТ и иных таможенных органах.

Для обеспечения конкуренции ФТС России необходимо создать ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система» равный доступ к информации, необходимой данным хозяйствующим субъектам для совершения действий, направленных на обеспечение приема таможенными органами таможенных карт. В целях информирования участников ВЭД о том, что они имеют возможность производить оплату таможенных и иных платежей как с использованием таможенных карт, эмитированных в рамках платежной системы ООО «Таможенная платежная система», так и с использованием таможенных карт, эмитированных в рамках платежной системы ООО «Таможенная карта», Комиссия считает необходимым разместить соответствующую информацию на официальном сайте Федеральной таможенной службы в сети «Интернет».

При определении содержания предписания Комиссия учитывала следующее. Арбитражный суд суда г. Москвы решением от 30.07.2010 по делу № А40-20403/110-144-54 признал Распоряжение № 207 недействительным. Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда № 09АП-23102/2010-АК от 02.11.2010 указанное решение Арбитражного суда г. Москвы оставлено без изменения. Распоряжение № 207 отменено в связи с изданием распоряжения ФТС России от 25.11.2010 № 263-р «Об отмене распоряжения ФТС России».

Кроме того, 29.12.2010 вступил в силу Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее - Закон о таможенном регулировании).

В соответствии с частью 14 статьи 116 Закона о таможенном регулировании уплата таможенных платежей может осуществляться через электронные или платежные терминалы, банкоматы.

Частью 15 статьи 116 названного закона установлено, что под операторами платежных систем понимаются юридические лица, осуществляющие информационный обмен между участниками расчетов при уплате таможенных пошлин, налогов с использованием электронных или платежных терминалов, банкоматов, ответственные за поступление на счет Федерального казначейства и (или) на счет, определенный международным договором государств - членов Таможенного союза, денежных средств, уплаченных с использованием электронных или платежных терминалов, банкоматов, и обеспечивающие надлежащее исполнение принимаемых на себя обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации путем предоставления банковских гарантий и (или) внесения денежных средств (денег) на счет Федерального казначейства.

Требования к операторам платежных систем, порядок организации взаимодействия между оператором платежной системы, плательщиками таможенных пошлин, налогов и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области таможенного дела, определяются Правительством Российской Федерации.

Согласно части 16 статьи 116 Закона о таможенном регулировании порядок и технологии совершения операций по уплате таможенных платежей с

использованием электронных или платежных терминалов, банкоматов определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области таможенного дела.

На момент вынесения настоящего решения акты, предусмотренные частями 15 и 16 статьи 116 Закона о таможенном регулировании, не приняты.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49, статьей 50 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать Федеральную таможенную службу нарушившей пункты 2 и 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части совершения действий, выразившихся в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, а также предоставлении хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке.

2. Выдать Федеральной таможенной службе предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а также о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

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

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

АЦ/3813 от 08.02.2011

ПРЕДПИСАНИЕ

«25» января 2011 года г. Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: Председателя Комиссии - статс-секретаря - заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы А.Ю. Цариковского, членов Комиссии: начальника Управления контроля финансовых рынков ФАС России Ю.Э. Бондаревой, заместителя начальника Управления контроля финансовых рынков ФАС России О.С. Сергеевой, заместителя начальника Аналитического управления ФАС России В.А. Шипунова, ведущего консультанта отдела рынка банковских услуг Управления контроля финансовых рынков ФАС России Л.С. Беляевой, главного специалиста-эксперта отдела правовой экспертизы Правового управления ФАС России М.Ю. Кот,

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 25.12.2010 по делу № 1 15/104-10 о нарушении Федеральной таможенной службой (121087, Москва, Новозаводская ул., д. 11/5) пунктов 2 и 6 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О

защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Федеральной таможенной службе прекратить нарушение антимонопольного законодательства и совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, а именно:

1.1. Направить таможенным органам письменное указание на недопустимость отказов в приеме таможенных карт, эмитированных кредитными организациями, заключившими договор об эмиссии таможенных карт с ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система», исключительно на основании непрохождения указанными хозяйствующими субъектами тестирования в ФТС России, ГНИВЦ ФТС России, ЦЭТ, ЦАТ и иных таможенных органах в срок до «14» марта 2011 года;

1.2. Направить таможенным органам письменное указание на недопустимость необоснованных отказов в приеме таможенных карт, эмитированных кредитными организациями, заключившими договор об эмиссии таможенных карт с ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система», в срок до «14» марта 2011 года;

1.3. Разместить на официальном сайте Федеральной таможенной службы в сети «Интернет» письма, указанные в пунктах 1.1 и 1.2 настоящего предписания, в срок до «18» марта 2011 года;

1.4. Разместить на официальном сайте Федеральной таможенной службы в сети «Интернет» информацию о том, что участники внешнеэкономической деятельности имеют возможность производить оплату таможенных и иных платежей как с использованием таможенных карт, эмитированных кредитными организациями, заключившими договор об эмиссии таможенных карт с ООО «Таможенная платежная система», так и с использованием таможенных карт, эмитированных кредитными организациями, заключившими договор об эмиссии таможенных карт ООО «Таможенная карта», в срок до «18» марта 2011 года;

1.5. Направить координаторам эмиссии таможенных карт ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система» исчерпывающий перечень документов и информацию, необходимые данным хозяйствующим субъектам для совершения действий, направленных на обеспечение приема таможенными органами таможенных карт, эмитированных кредитными организациями, заключившими договор об эмиссии таможенных карт с ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система», в срок до «14» марта 2011 года;

1.6. Направить в Федеральную антимонопольную службу документы, свидетельствующие о выполнении Федеральной таможенной службой пунктов 1.1-1.5 настоящего предписания, в срок до «25» марта 2011 года;

1.7. В течение 2011 и 2012 годов представлять в Федеральную антимонопольную службу ежеквартально не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным периодом, сведения обо всех случаях отказа таможенных органов в приеме таможенных карт, эмитированных кредитными организациями, имеющими договор об эмиссии таможенных карт с ООО «Таможенная карта» и ООО «Таможенная платежная система», с указанием наименования таможенного органа, декларанта (держателя карты) и причин отказа по каждому случаю.

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

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

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