РЕШЕНИЕ

ПО ДЕЛУ № 1-15-60/00-11-16

Резолютивная часть решения объявлена 20 июня 2016 г.

Решение изготовлено в полном объеме 14 июля 2016 г.

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

<...> , рассмотрев дело № 1-15-60/00-11-16 по признакам нарушения пунктов 1, 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), возбужденного в отношении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (125375, г. Москва, ул. Тверская, д. 7) (далее — Минкомсвязи России), в присутствии на заседании <...> (доверенность Минкомсвязи России от 10.12.2015 № НН-П15-23426), <...> (доверенность Минкомсвязи России от 09.12.2015 № НН-П15-23363), <...> (доверенность Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее — Роскомнадзор) от 21.04.2016 № 108-Д), <...> (доверенность Федерального государственного унитарного предприятия «Главный радиочастотный центр» (далее — ФГУП «ГРЧЦ») от 22.01.2016 № Др-01), <...> (доверенность ФГУП «ГРЧЦ» от 14.01.2016 № Д-01), <...> (доверенность ЗАО «ЭНЛАИН» от 18.04.2016 № 16/16), <...> (доверенность ЗАО «ЭНЛАИН» от 27.05.2016), <...> (доверенность Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» от 22.04.2016 № 371).

Руководствуясь статьей 481 Закона о защите конкурении

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России поступили заявления ЗАО «ЭНЛАИН» (далее – Заявитель), вх. 11771/15 от 05.02.2015, вх. 15751/16 от 08.02.2016 о необоснованных действиях Минкомсвязи России в ходе подготовки к рассмотрению Государственной комиссией по радиочастотам (ГКРЧ) (далее - ГКРЧ) вопроса о внедрении технологической нейтральности в полосах радиочастот 2300-2400 МГц, которые приводят к ограничению конкуренции на рынке подвижного широкополосного доступа в сети Интернет.

В соответствии со статьей 24 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи) право на использование радиочастотного спектра предоставляется посредством выделения полос радиочастот и присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов. В полосах радиочастот категорий совместного пользования радиоэлектронными средствами любого назначения и преимущественного пользования радиоэлектронными средствами

гражданского назначения выделение полос радиочастот для радиоэлектронных средств любого назначения, а в полосах радиочастот категории преимущественного пользования радиоэлектронными средствами, используемыми для нужд государственного управления, выделение полос радиочастот для радиоэлектронных средств гражданского назначения осуществляется государственной комиссией по радиочастотам с учетом заключений о возможности такого выделения, представленных членами государственной комиссии по радиочастотам.

Как следует из статей 29, 30 Закона о связи, деятельность в области услуг связи подлежит обязательному регулированию, и если при оказании услуги связи предусматривается использование радиочастотного спектра, заявителем для получения лицензии представляется решение государственной комиссии по радиочастотам о выделении полосы радиочастот.

Таким образом, решение ГКРЧ о выделении полос радиочастот является необходимым условием для осуществления деятельности на рынке услуг связи с использованием радиочастотного спектра.

Статьей 22 Закона о связи установлено, что в Российской Федерации регулирование использования радиочастотного спектра осуществляется межведомственным коллегиальным органом по радиочастотам при федеральном органе исполнительной власти в области связи (далее - государственная комиссия по радиочастотам, ГКРЧ), обладающим всей полнотой полномочий в области регулирования радиочастотного спектра.

Положение о Государственной комиссии по радиочастотам утверждено Постановлением Правительства РФ от 02.07.2004 № 336 (далее – Положение о ГКРЧ).

В соответствии с пунктом 1 Положения о ГКРЧ ГКРЧ является межведомственным координационным органом, действующим при Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и осуществляющим на коллегиальной основе регулирование использования радиочастотного спектра в Российской Федерации.

Комиссию возглавляет председатель, являющийся Министром связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Организационно-техническое обеспечение деятельности, в том числе обеспечение защиты информации при подготовке и проведении мероприятий Комиссии, осуществляет Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Выполнение функций аппарата Комиссии председатель Комиссии возлагает на одно или несколько структурных подразделений возглавляемого им федерального органа исполнительной власти.

Положением о ГКРЧ утвержден порядок работы ГКРЧ. В соответствии с утвержденным порядком, материалы для рассмотрения на заседании Комиссии представляются на имя руководителя аппарата Комиссии.

Аппарат Комиссии организует рассмотрение материалов, представленных членами Комиссии, и вместе с проектом повестки дня заседания Комиссии рассылает их членам Комиссии на рассмотрение.

Заседание Комиссии проводится в соответствии с повесткой дня заседания, которая формируется аппаратом Комиссии и утверждается председательствующим на заседании Комиссии.

Таким образом, Минкомсвязь России получает материалы, организует их рассмотрение членами ГКРЧ в рамках подготовки к заседанию ГКРЧ и принимает решение о формировании повестки заседания ГКРЧ.

Как установлено статьей 23 Закона о связи распределение радиочастотного спектра осуществляется в соответствии с Таблицей распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации и планом перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами, которые разрабатываются государственной комиссией по радиочастотам и утверждаются Правительством Российской Федерации.

Выделение полос радиочастот с 01.01.2012 осуществляется в соответствии с Порядком рассмотрения материалов и принятия решений о выделении полос радиочастот, переоформления решений и внесения в них изменений, утвержденным решением ГКРЧ от 20.12.2011 № 11-13-01.

Решением ГКРЧ от 31.01.2001 № 4632-ОР ЗАО «ЭНЛАИН» разрешено использование полосы радиочастот 2200-2400 МГц (ширина занимаемой полосы 27,5 МГц) для организации на территории г. Москвы и Московской области сети передачи данных и предоставления услуг телематических служб, с указанием определенного вида и марки оборудования связи (оборудование SP910, MICRONET, Тайвань).

На основании указанного решения ЗАО «ЭНЛАИН» оказывает на территории г. Москвы и Московской области услуги доступа к сети Интернет. Поскольку в решении ГКРЧ о выделении полос радиочастот прямо указан тип и производитель оборудования, ЗАО «ЭНЛАЙН» может оказывать услуги связи только с использованием этого оборудования.

Решением ГКРЧ от 19.08.2009 № 09-04-05-1 «Об использовании полосы радиочастот 2300 - 2400 МГц радиоэлектронными средствами беспроводного доступа» (далее – Решение ГКРЧ 2009) было определено:

- возможность использования полосы радиочастот 2300 - 2400 МГц РЭС мобильного беспроводного доступа отечественного производства на территории Российской Федерации;

- минимально необходимый радиочастотный ресурс для создания сетей мобильного беспроводного доступа в полосе радиочастот 2300 - 2400 МГц составляет 30 МГц для одного оператора связи;

- доступный для оказания услуг связи радиочастотный спектр в полосе радиочастот 2300 - 2400 МГц на территории субъектов Российской Федерации (40 субъектов Российской Федерации), ограничивает возможное количество операторов связи одним оператором связи;

- операторы сетей фиксированного беспроводного доступа (те, которым радиочастоты в данном диапазоне были выделены ранее) могут продолжать их развитие на условиях и с техническими характеристиками, указанными в ранее

принятых соответствующих решениях ГКРЧ до окончания срока их действия, но не позднее 1 августа 2019 г.

На основании указанного решения ГКРЧ 2009 года были проведены конкурсы на территории 40 субъектов Российской Федерации, по результатам которых частоты в диапазоне 2300-2400 МГц были выделены победителям: ОАО «Ростелеком» - 39 субъектов Российской Федерации, ЗАО «ВайнахТелеком» - 1 субъект Российской Федерации.

Решением ГКРЧ от 08.09.2011 № 11-12-02 (далее – Решение ГКРЧ 2011) определены полосы радиочастот 791 - 862 МГц, 2500 - 2690 МГц и 2300 - 2400 МГц для разработки и производства радиоэлектронных средств стандарта LTE и последующих его модификаций, а также для создания на территории Российской Федерации сетей связи стандарта LTE и последующих его модификаций.

Также установлено, что радиочастотный спектр, обеспечивающий эффективную работу РЭС в сетях связи стандарта LTE и последующих его модификаций, составляет 2 х 30 МГц.

ОАО «Основа Телеком» выделена полоса радиочастот 2300 - 2400 МГц для применения РЭС на территории Российской Федерации в сети связи мобильного беспроводного доступа, включающей подсистему конфиденциальной радиосвязи для обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время в полосе радиочастот 2300-2400 МГц осуществляют деятельность операторы связи, предоставляющие услуги беспроводного доступа, частоты которым были выделены частными решениями. Также частоты выделены и назначены ОАО «Основа телеком» (выданы разрешения на использование радиочастот), ОАО «Ростелеком» (деятельность не осуществляется), ЗАО «Вайнах Телеком» (сеть связи построена).

В соответствии с Таблицей распределения полос радиочастот между радиослужбами Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 21.12.2011 № 1049-34 (далее — Таблица распределения полос радиочастот между радиослужбами Российской Федерации), полоса радиочастот 2300-2400 МГц может использоваться системами беспроводного доступа, а также для создания на территории Российской Федерации сетей сухопутной подвижной радиосвязи стандарта LTE и последующих его модификаций.

Принимая во внимание быстрое развитие технологий в сфере электросвязи, а также основываясь на необходимости развития конкуренции и оптимизации использования радиочастотного спектра, Планом мероприятий по развитию конкуренции в сфере электросвязи, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.02.2014 № 130-р, предусмотрено мероприятие по введению технологической нейтральности использования различных диапазонов радиочастот.

Специальный порядок принятия решений о технологической нейтральности в отдельных полосах радиочастот нормативными правовыми актами не предусмотрен.

Вопросы введения технологической нейтральности рассматриваются ГКРЧ в соответствии с подпунктом «и» пункта 5 Положения о ГКРЧ как рассмотрение предложений федеральных органов исполнительной власти и саморегулируемых организаций в сфере связи о возможности и об условиях перевода из отдельных полос радиочастот действующих радиоэлектронных средств в интересах последующего использования этих полос радиочастот перспективными радиотехнологиями и принятие по ним соответствующих решений.

Так были приняты решения ГКРЧ по внедрению принципов технологической нейтральности:

от 11.12.2013 № 13-22-02 «Об использовании полос радиочастот 890 - 915 МГц и 935 - 960 МГц радиоэлектронными средствами стандарта UMTS и последующих его модификаций и полос радиочастот 1710 - 1785 МГц и 1805 - 1880 МГц для применения РЭС сетей связи стандарта LTE и последующих его модификаций»;

от 22.07.2014 № 14-26-07 «Об использовании полос радиочастот 890-915 МГц и 935-960 МГц радиоэлектронными средствами стандарта GSM и стандарта LTE и последующих его модификаций»;

от 22.07.2014 № 14-24-05-3 «Об использовании полос радиочастот 453-457,4 МГц и 463-467,4 МГц радиоэлектронными средствами стандарта IMT-VC-450 и стандарта LTE и последующих его модификаций».

Указанные решения позволяют операторам связи, которым были выделены полосы радиочастот с указанием устаревших технологий и (или) средств связи, оказывать с использованием ранее выделенных полос радиочастот услуги связи по новым технологиям с использованием оборудования, соответствующего требованиям, установленным соответствующими решениями ГКРЧ.

Оборудование, разрешенное к применению ЗАО «ЭНЛАИН», физически устарело.

Учитывая, что в соответствии с Таблицей распределения полос радиочастот между радиослужбами Российской Федерации полоса радиочастот 2300-2400 МГц может использоваться для создания на территории Российской Федерации сетей сухопутной подвижной радиосвязи стандарта LTE и последующих его модификаций, Заявитель письмом от 25.12.2012 № 12-02-13 обратился в Аппарат ГКРЧ с предложением о рассмотрении вопроса о введении технологической нейтральности в полосе радиочастот 2300-2400 МГц.

Также письмом от 22.10.2014 № 1-10-14 Заявитель обратился в ГКРЧ с заявлением о принятии к рассмотрению ГКРЧ вопроса о введении принципа технологической нейтральности в полосе радиочастот 2300-2400 МГц в отношении неопределенного круга лиц.

Вопрос «Об использовании полосы радиочастот 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами гражданского назначения на территории Москвы и Московской области» внесен Аппаратом ГКРЧ на рассмотрение ГКРЧ и рассматривался на заседаниях ГКРЧ:

ГКРЧ 16.04.2014 поручено провести работы по оценке существующей загрузки радиочастотного спектра, используемого действующими операторами связи широкополосного беспроводного доступа, с целью определения возможного

разрешения этим операторам связи использовать РЭС стандарта LTE и последующих его модификаций;

по определению возможности выделения действующим операторам связи широкополосного беспроводного доступа для создания сетей связи стандарта LTE и последующих его модификаций, по определению величин радиочастотного спектра, минимально необходимых для создания указанных сетей связи сухопутной подвижной радиосвязи и достаточных для оказания услуг связи с заданным качеством определённому числу потенциальных абонентов соответствующих сетях связи, а также по разработке условий совместного использования РЭС широкополосного беспроводного доступа и РЭС стандарта LTE и последующих его модификаций.

13.10.2014 ГКРЧ принято к сведению сообщение Федерального государственного унитарного предприятия Ордена Трудового Красного Знамени научно-исследовательского института радио (ФГУП НИИР) о результатах проведения работы по определению возможности введения принципа технологической нейтральности в полосе частот 2300-2400 МГц для действующих операторов фиксированного беспроводного доступа.

Вопрос «Об использовании полосы радиочастот 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций» планировался к рассмотрению на заседании ГКРЧ 10.02.2015, однако был снят с рассмотрения на основании заключения Минкомсвязи России (письмо от 02.02.2015 № ДА-П12-1333).

ФАС России письмом от 09.02.2015 № АГ/5023/15 обратился к Председателю ГКРЧ — Министру связи и массовых коммуникаций Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос «Об использовании полосы радиочастот 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций» на заседании ГКРЧ 10.02.2015, однако вопрос не был вынесен на рассмотрение.

Вопрос «Об использовании полосы радиочастот 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций», который планировалось рассмотреть на заседании ГКРЧ 10.02.2015, был согласован всеми членами ГКРЧ и даны положительные заключения Роскомнадзора, Минобороны России и ФСО России.

Письмом от 29.04.2015 № АГ/21102 ФАС России направил Председателю ГКРЧ — Министру связи и массовых коммуникаций Российской Федерации предложение о внесении вопроса о введении принципа технологической нейтральности в полосе радиочастот 2300-2400 МГц на рассмотрение на ближайшем заседании ГКРЧ.

Минкомсвязь России внесла данный вопрос на заседание ГКРЧ 30.06.2015, но проект решения ГКРЧ, подготовленный Минкомсвязью России, определял возможность введения принципа технологической нейтральности в полосе частот 2300-2400 МГц только для операторов сухопутной подвижной радиосвязи.

На предварительном заседании 29.06.2015 представитель Роскосмоса заявил, что в полосе 2340-2381 МГц в Российской Федерации работают РЭС службы космической эксплуатации. На основании указанного заявления вопрос был снят с

рассмотрения, 30.06.2015 пунктом 11 протокола заседания ГКРЧ от 30.06.2015 № 15-33 Минкомсвязи России совместно с Роскосмосом, Роскомнадзором и Россвязью поручено проработать вопрос определения условий обеспечения электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств стандарта LTE и последующих его модификаций с РЭС службы космической эксплуатации, которым полоса радиочастот 2341-2381 МГц распределена пунктом 226 Таблицы распределения полос радиочастот между радиослужбами Российской Федерации и подготовить согласованные предложения для рассмотрения на заседании ГКРЧ до 01.11.2015 года.

В ФАС России поступили материалы рассылки к заседанию ГКРЧ на 29.02.2016, в повестку заседания включено рассмотрение вопроса по использованию полосы 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций (пункт 6 Повестки, далее - Проект).

Проектом необоснованно установлены ограничения на использование полосы 2300-2400 МГц по следующим основаниям:

1. Пунктом 1 Проекта определены нормы частотно-территориального разноса (ЧТР) земных командно-измерительных станций службы космической эксплуатации с РЭС сетей стандарта LTE и последующих его модификаций и РЭС сетей фиксированного беспроводного доступа в полосе радиочастот 2300-2400 МГц, на основании работы ФГУП НИИР.

Нормы ЧТР необоснованно распространены на всю полосу радиочастот 2300-2400 МГц, так как пунктом 226 Таблицы распределения полос радиочастот между радиослужбами Российской Федерации РЭС службы космической эксплуатации, которым распределена полоса радиочастот 2341-2381 МГц, но не полоса 2300-2400 МГц.

Кроме того определение норм ЧТР в полосе 2300-2400 МГц не соответствует пункту 11 протокола заседания ГКРЧ от 30.06.2015 № 15-33.

Избыточные и необоснованные ограничения установки РЭС на всю полосу 2300-2400 МГц создает необоснованные препятствия предпринимательской деятельности по оказанию услуг связи с использованием полосы 2300-2400 МГц.

2. Пунктом 3 Проекта определена возможность введения принципа технологической нейтральности в полосе частот 2300-2400 МГц только для операторов сухопутной подвижной радиосвязи, которые на основании решения ГКРЧ 2011 года и так имеют право использовать РЭС стандарта LTE в ранее выделенных полосах радиочастот.

Данное решение технически необоснованно, так как для обеспечения электромагнитной совместимости не имеет значения, РЭС каких служб (подвижной или фиксированной) заменяются на РЭС стандарта LTE.

3. Пунктом 6 Проекта установлено, что использование полосы радиочастот 2300-2400 МГц РЭС сетей связи стандарта LTE и последующих его модификаций операторами сетей фиксированного беспроводного доступа на территории г. Москвы и Московской области невозможно по условиям электромагнитной совместимости.

Данное решение предложено за пределами полномочий ГКРЧ, так как в соответствии с пунктом 5 Положения о радиочастотной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14.05.2014 № 434, проведение экспертизы возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами, а также оформление заключений о результатах этой экспертизы отнесено к полномочиям радиочастотной службы и проводится в порядке, установленном Решением ГКРЧ при Минкомсвязи России от 20.12.2011 № 11-13-02 «О проведении Порядка проведения экспертизы возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами, рассмотрения материалов и принятия решений о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов в пределах выделенных полос радиочастот».

4. Во исполнение пункта 11 протокола заседания ГКРЧ от 30.06.2015 № 15-33 Роскомнадзор письмом от 20.08.2015 № 06ПА-73917 направил в Минкомсвязь России позицию по данному вопросу, а именно – указал, что условия обеспечения экспертизы электромагнитной совместимости определяются при экспертизе, проводимой радиочастотной службой и подтвердил позицию, высказанную на согласительном совещании при подготовке к заседанию ГКРЧ 29.06.2015 (не усматривает ограничений на принятие решения о технологической нейтральности в полосе радиочастот 2300-2400 МГц).

Несмотря на то, что в соответствии с Протоколом решение по данному вопросу должно быть подготовлено совместно с Роскомнадзором, его позиция не учтена и не содержится в материалах рассылки.

Действия Минкомсвязи России, направленные на ограничение права операторов фиксированного беспроводного доступа по использованию РЭС стандарта LTE и последующих его модификаций, могут привести к ограничению конкуренции на рынке услуг беспроводного доступа к сети Интернет, так как количество хозяйствующих субъектов, оказывающих эти услуги, будет ограничено.

Установив в Проекте признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного пунктами 1, 8 статьи 15 Закона о защите конкуренции ФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции письмом от 17.02.2016 № ИА/9737/16 направил в адрес Минкомсвязи России предупреждение об изменении акта, который содержит признаки нарушения антимонопольного законодательства. В соответствии с Предупреждением Минкомсвязи России надлежало в срок до 20.02.2016 (до даты предварительного заседания ГКРЧ) внести в Проект следующие изменения:

- в абзацах 2, 3, 4 преамбулы Проекта, пункте 1 Проекта решения, приложении № 1 к Проекту решения цифры 2300-2400 заменить на цифры 2341-2381;

- в пункте 3 Проекта решения после слов «сухопутной подвижной» дополнить словами «и фиксированной»;

- пункт 6 Проекта решения исключить.

Предупреждение ФАС России не было исполнено, на согласительное совещание ГКРЧ 20.02.2016, а также на заседание ГКРЧ 29.02.2016 Проект был внесен в первоначальной редакции, содержащей положения, ограничивающие введение принципа технологической нейтральности в полосе радиочастот 2300-2400 МГц для операторов фиксированного беспроводного доступа.

В связи с неисполнением Минкомсвязью предупреждения ФАС России в установленный срок и на основании части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции приказом ФАС России о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства от 29.03.2016 № 372/16 возбуждено дело № 1-15-60/00-11-16 по признакам нарушения Минкомсвязью России пунктов 1, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В результате анализа документов, материалов Комиссией установлено следующее.

Вопрос «Об использовании полосы 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций» снят с рассмотрения (Протокол заседания ГКРЧ от 29.02.2016 № 16-36).

Комиссия отмечает, что позиция членов ГКРЧ состояла в неприемлемости решения ГКРЧ по данному вопросу в предложенной Аппаратом ГКРЧ (Минкомсвязью России) редакции.

В ходе рассмотрения дела Роскомнадзор письмом от 15.04.2016 № 06ПА-33475 пояснил, что Проект решения ГКРЧ по вопросу «Об использовании полосы 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций» не учитывает предложения Роскомнадзора (письма от 25.06.2015 № 06ИО-57411, от 26.01.2015 № 6ИО-6539, от 20.08.2015 № 06ПА-73917).

Также, по мнению Роскомндзора, в Проекте имеются необоснованные ограничения, и следует принять решение ГКРЧ в редакции, ранее разработанной и согласованной письмом Роскомнадзора от 26.01.2015 № 06ИО-6539.

Комиссия отмечает, что письмом Роскомнадзора от 26.01.2015 № 06ИО-6539 согласован проект решения по данному вопросу, который 02.02.2015 снят с рассмотрения на основании письменной позиции Минкомсвязи России.

ФГУП «ГРЧЦ» письмом от 15.04.2016 № 34048 представило информацию об использовании полосы 2300-2400 МГц в настоящее время.

В настоящее время оформлено 3 заключения экспертизы о возможности использования отдельных номиналов радиочастот в полосе 2300-2400 МГц для земных станций спутниковой связи, рассмотрены 345 обращений операторов мобильного беспроводного доступа о возможности использования отдельных номиналов радиочастот в полосе 2300-2400 МГц для построения сетей мобильного беспроводного доступа, рассмотрены 11 обращений ЗАО «ЭНЛАИН» о возможности использования отдельных номиналов радиочастот в полосе 2300-2400 МГц для построения сетей фиксированного беспроводного доступа. Также на территории 16 субъектов Российской Федерации в полосе радиочастот 2300-2400 МГц действуют радиорелейные линии связи и РЭС абонентского доступа на основании 25 разрешений.

В ходе рассмотрения дела Минкомсвязью России заявлено ходатайство о прекращении дела об административном правонарушении № 1-15-60/00-11-16 на основании статьи 24.5 КоАП.

Минкомсвязь России указывала, что является ненадлежащим ответчиком и не обладает полномочиями по подготовке и согласованию проектов решений ГКРЧ, не вправе повлиять на решения, принимаемые ГКРЧ.

Рассмотрев доводы Минкомсвязи России по существу, Комиссия пришла к выводу о несостоятельности приведенных доводов.

Рассматриваемые Комиссией обстоятельства касаются действий Минкомсвязи России по организации рассмотрения вопроса «Об использовании полосы 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций» на заседании ГКРЧ.

Аппарат Комиссии организует рассмотрение материалов, представленных членами Комиссии, и вместе с проектом повестки дня заседания Комиссии рассылает их членам Комиссии на рассмотрение:

не позднее 30 дней - до дня проведения заседания Комиссии;

не позднее 60 дней - до дня проведения заседания Комиссии по проектам решений об утверждении норм параметров радиоизлучений (приема) радиоэлектронных средств, влияющих на их электромагнитную совместимость.

Пунктом 10 Положения о ГКРЧ установлено, что в целях подготовки проектов решений и выработки согласованных предложений Комиссии председатель Комиссии по согласованию с членами Комиссии вправе создавать рабочие группы и созывать согласительные совещания.

Согласно пункту 11 Положения о ГКРЧ заседание комиссии проводится в соответствии с повесткой дня заседания, которая формируется аппаратом комиссии и утверждается председательствующим на заседании комиссии.

Письмом от 29.01.2016 № П12-5-12-32 дсп в адрес ФАС России направлены материалы к заседанию Государственной комиссии по радиочастотам, которое состоялось 29 февраля 2016 года.

Согласительное совещание по подготовке к заседанию ГКРЧ было назначено на 20 февраля 2016 года, в целях повышения качества подготовки проектов решений ГКРЧ на 15 февраля 2016 года было назначено заседание рабочей группы по пунктам повестки заседания ГКРЧ.

Указания о рассмотрении указанных материалов и направлении по ним замечаний, предложений надлежало направить до 19 февраля 2016 года.

Все проекты решений, содержащиеся в материалах рассылки, в целях выработки согласованной позиции и итоговой редакции подлежали обсуждению на рабочей группе и согласительном совещании 15.02.2016 и 20.02.2016 соответственно.

Таким образом, рассматриваемые обстоятельства по невнесению изменений Проект решения касаются действий Минкомсвязи России как Аппарата ГКРЧ,

ответственного за организационно-техническое обеспечение деятельности ГКРЧ, в том числе ответственного за проведение рабочих групп и согласительных совещаний для обсуждения, свод предложений и замечаний по итогам обсуждения, а также внесение изменений в проекты решений, а не как члена ГКРЧ, голосующего за/против принятия решения.

Минкомсвязью России в ходе рассмотрения дела позиции по существу предлагаемых ограничений внедрения принципа технологической нейтральности для операторов фиксированного беспроводного доступа, а также на территории г. Москвы и Московской области, не представлено.

Комиссия отмечает, что ранее Минкомсвязью России представлялись в ФАС России обоснования решения Минкомсвязи России о снятия вопроса «Об использовании полосы 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций» с рассмотрения ГКРЧ.

Из письма от 02.02.2015 № ДА-П12-1333 следует, что Минкомсвязью России предложено снять вопрос с рассмотрения по следующим основаниям:

1) Решением ГКРЧ 2009 не предполагалось возможность продолжения развития сетей связи путем их перевода в сети связи стандарта LTE;

2) принятие решения по вопросу «Об использовании полосы радиочастот 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций» может привести к использованию ранее не занимаемых операторами связи новых участков полосы радиочастот 2300-2400 МГц, что приведет к невозможности обеспечения электромагнитной совместимости (ЭМС) с действующими и планируемыми к использованию РЭС подвижной и фиксированной служб;

3) использование радиочастотного ресурса для создания сетей связи LTE в границах полученных разрешений приведет к неэффективной работе сети связи, так как Решением ГКРЧ 2009 определен минимально необходимый ресурс в 30 МГц.

Письмом от 10.03.2015 № ДА-П12-3653 Минкомсвязи России о снятии вопроса с рассмотрения в качестве единственного обоснования отмечено, что Решением ГКРЧ 2009 не предполагалось возможность продолжения развития сетей связи путем их перевода в сети связи стандарта LTE.

По мнению Комиссии, ранее представлявшаяся в ФАС России позиция Минкомсвязи России не обоснована и не соответствует требованиям нормативным правовых актов по следующим основаниям:

1) Технология LTE описана 3GPP (3rd Generation Partnership Project, международная группа в рамках ITU для координации разработки стандарта UMTS/WCDMA институтами стандартизации ARIB (Япония), ETSI (Европа), T1P1 (США), TTA (Корея) и TTC (Япония)) в технической спецификации 3GPP TS 23.107 V9.1.0 (2010-06), release 9, то есть в 2010 году.

Соответственно, на момент принятия Решения ГКРЧ 2009 возможность развития сетей связи беспроводного широкополосного доступа на основе стандарта LTE не могла рассматриваться.

Кроме того, при выделении полос радиочастот 890 - 915 МГц и 935 - 960 МГц, 1710 - 1785 МГц и 1805 - 1880 МГц, 453-457,4 МГц и 463-467,4 МГц (решения о выделении принимались до 2008 года) также не предполагалось развитие сетей связи стандарта LTE, но решения о введении технологической нейтральности в указанных полосах, то есть предоставление возможности использования полос РЭС стандарта LTE и последующих его модификаций, были приняты.

2) В соответствии со статьей 25 Закона о связи контроль за излучениями радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств (радиоконтроль) осуществляется в целях:

проверки соблюдения пользователем радиочастотным спектром правил его использования;

выявления не разрешенных для использования радиоэлектронных средств и прекращения их работы;

выявления источников радиопомех;

выявления нарушения порядка и правил использования радиочастотного спектра, национальных стандартов, требований к параметрам излучения (приема) радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств;

обеспечения электромагнитной совместимости;

обеспечения эксплуатационной готовности радиочастотного спектра.

Радиоконтроль является составной частью государственного управления использованием радиочастотного спектра и международно-правовой защиты присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов. Радиоконтроль за радиоэлектронными средствами гражданского назначения осуществляется радиочастотной службой.

В соответствии с Правилами осуществления радиоконтроля в Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 01.04.2005 № 175, в ходе радиоконтроля осуществляются следующие мероприятия:

а) измерение параметров излучений радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств;

б) проверка соблюдения установленных правил радиообмена;

в) проверка выполнения владельцами радиоэлектронных средств временных запретов (ограничений) на использование полос радиочастот, радиочастот или радиочастотных каналов, вводимых при проведении специальных мероприятий и в чрезвычайных ситуациях;

г) поиск и определение местоположения радиоэлектронных средств, использующих не по назначению радиочастоты или радиочастотные каналы, в том числе радиочастоты бедствия и (или) радиочастоты (радиочастотные каналы) служб, участвующих в поисково-спасательных операциях;

д) поиск и определение местоположения источников создания недопустимых радиопомех радиоэлектронным средствам, а также источников неразрешенных излучений;

е) инструментальная оценка параметров электромагнитных полей излучений радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств.

Функции по контролю за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля, отнесены к полномочиям Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228).

Невыполнение предписания Роскомнадзора об устранении нарушения, выявленного по результатам радиоконтроля влечет ответственность, предусмотренную статьей 19.5 КоАП.

Также в соответствии со статьей 24 Закона о связи случае выявления нарушения условий, установленных при выделении полосы радиочастот либо присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала, разрешение на использование радиочастотного спектра пользователями радиочастотным спектром для радиоэлектронных средств гражданского назначения может быть приостановлено органом, выделившим полосу радиочастот либо присвоившим (назначившим) радиочастоту или радиочастотный канал на срок, необходимый для устранения этого нарушения, но не более чем на девяносто дней.

В случае неустранения нарушения, послужившего основанием для приостановления разрешения на использование радиочастотного спектра, разрешение на использование радиочастотного спектра прекращается во внесудебном порядке или срок действия такого разрешения не продлевается.

Таким образом, нормативными правовыми актами установлены достаточные меры по контролю за использованием выделенных, назначенных полос радиочастот.

На основании изложенного Комиссия приходит к выводу, что предположение Минкомсвязи России, что ЗАО «ЭНЛАИН» будет нарушать условия использования выделенных полос радиочастот, необоснованно.

Комиссия также приходит к выводу, что действия Минкомсвязи о снятии вопроса «Об использовании полосы радиочастот 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций» технологически необоснованны, не предусмотрены нормативными правовыми актами и могут привести к ограничению конкуренции на рынке услуг беспроводного доступа к сети Интернет.

В соответствии с пунктами 1, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или

муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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 запрещаются:

- 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;

- создание дискриминационных условий.

В соответствии со статьей 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Согласно статье 4 Закона о защите конкуренции признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара 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.

Комиссия отмечает, что Минкомсвязь России обеспечивало рассмотрение ГКРЧ решений по введению технологической нейтральности в полосах радиочастот 890 - 915 МГц и 935 - 960 МГц, 1710 - 1785 МГц и 1805 - 1880 МГц, 453-457,4 МГц и 463-467,4 МГц.

На основании изложенного Комиссия приходит к выводу о том, что действия Минкомсвязи, выразившиеся в установлении в проекте решения ограничения в отношении операторов сухопутной подвижной службы, а также обеспечении рассмотрения вопроса по введению технологической нейтральности в полосах радиочастот 890 - 915 МГц и 935 - 960 МГц, 1710 - 1785 МГц и 1805 - 1880 МГц, 453-457,4 МГц и 463-467,4 МГц создают ограничения в отношении предоставления услуг доступа к сети Интернет, ставят операторов сухопутной подвижной службы в

неравное положение по сравнению с операторами, работающими в полосах, в отношении которых ранее было принято решении о введении технологической нейтральности, и могут привести к сокращению количества хозяйствующих субъектов на рынке услуг беспроводного доступа к сети Интернет.

Рассмотрев доводы ЗАО «ЭНЛАИН» и Минкомсвязи России и изучив материалы дела, Комиссией в соответствии со статьей статьи 48.1 Закона о защите конкуренции в адрес лиц, участвующих в деле № 1-15-60/00-11-16, было направлено заключение об обстоятельствах дела № 1-15-60/00-11-16 от 23.05.2016 № АГ/34349/16 в котором Комиссия приходит к выводам о наличии в действиях Минкомсвязи России признаков нарушения пунктов 1,8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Минкомсвязь России в письменном виде не представила пояснения в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела № 1-15-60/00-11-16 от 23.05.2016 № АГ/34349/16.

На заседании Комиссии представители Минкомсвязи указали на то, что не являются надлежащими ответчиками, а также о возможности ФАС России, как члена ГКРЧ, внести проект решения инициативно.

Комиссия, изучив материалы дела, доводы, доказательства и пояснения лиц, участвующих в деле, приходит к следующим выводам.

В соответствии с положением о Федеральной антимонопольной службе, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331, Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Согласно Положению о ГКРЧ Аппарат Комиссии организует рассмотрение материалов, представленных членами Комиссии, и вместе с проектом повестки заседания Комиссии рассылает их членам Комиссии на рассмотрение.

Заседание Комиссии проводится в соответствии с повесткой дня заседания, которая формируется аппаратом Комиссии и утверждается председательствующим на заседании Комиссии.

Таким образом, подготовка и внесение изменений в проекты решений к заседанию комиссии находится за пределами компетенции ФАС России, в то время как в соответствии с Положением о ГКРЧ, организация рассмотрения материалов на ГКРЧ, организационно-техническое обеспечение деятельности ГКРЧ осуществляет

Минкомсвязь России.

Комиссия ФАС России в результате анализа доказательств, доводов и пояснений лиц, участвующих в деле, приходит к выводу, что действия Минкомсвязи России по необоснованному снятию вопроса «Об использовании полосы 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций» в редакции, не содержащей ограничений для отдельных категорий участников рынка с рассмотрения ГКРЧ, действия Минкомсвязи России по организации рассмотрения вопроса «Об использовании полосы 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций» в редакции, предусматривающей ограничение для деятельности операторов фиксированного беспроводного доступа в условиях технологической нейтральности, действия по препятствованию принятия решения о введении технологической нейтральности в полосе радиочастот 2300-2400 МГц для операторов фиксированного беспроводного доступа, не предусмотрены федеральными законами, технически, экономически, иным образом не обоснованны и содержат нарушение пунктов 1, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, статьей 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать Минкомсвязь России нарушившей пункты 1, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, путем совершения действий по необоснованному снятию вопроса «Об использовании полосы 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций» в редакции, не содержащей ограничений для отдельных категорий участников рынка с рассмотрения ГКРЧ и действий по организации рассмотрения вопроса «Об использовании полосы 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами стандарта LTE и последующих его модификаций» в редакции, предусматривающей ограничение для деятельности операторов фиксированного беспроводного доступа в условиях технологической нейтральности, препятствованию принятия решения о введении технологической нейтральности в полосе радиочастот 2300-2400 МГц для операторов фиксированного беспроводного доступа.

2. Выдать Минкомсвязи России предписание об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства.