

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-15-326/00-11-13

Резолютивная часть решения оглашена 11 февраля 2014 г. г. Москва

В полном объеме решение изготовлено 14 февраля 2014 г.

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства <...>

рассмотрев дело № 1-15-326/00-11-13 по признакам нарушения Федеральной службой по надзору в сфере транспорта (далее также - Ространснадзор) (125993, Москва, А-167, ГСП-3, Ленинградский проспект, дом 37, корп.1) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Приказом ФАС России от 02.12.2013 № 812/13 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в отношении Ространснадзора возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства № 1-15-326/00-11-13.

Основанием для возбуждения дела послужило определение о выделении дела в отдельное производство от 26.11.2013 № АД/47293/13.

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе, утвержденном приказом ФАС России от 14.08.2013 № 529/13, рассматривая дело № 1-00-213/00-11-13 по признакам нарушения:

- Межрегиональным территориальным управлением Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Северо-Кавказскому Федеральному округу (далее - Управление Ространснадзора по СКФО) (Российская Федерация, 360000, Кабардино-Балкарская Республика, г. Нальчик, ул. И. Арманд, д. 37а) части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции;
- Управлением Ространснадзора по СКФО и ОАО «Региональный навигационно-информационный центр Ставропольского края» (далее - ОАО «РНИЦ СК») (Российская Федерация, 355008, г. Ставрополь, шоссе Старомарьевское, 8) пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции;
- Правительством Ставропольского края (355025, Ставрополь, пл. Ленина, д. 1) и ОАО «РНИЦ СК» (Российская Федерация, 355008, г. Ставрополь, шоссе Старомарьевское, 8) пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции;
- Федеральной службой по надзору в сфере транспорта (125993, Москва, А-

167, ГСП-3, Ленинградский проспект, дом 37, корп. 1) части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, установила:

В действиях Ространснадзора признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в установлении незакрепленных действующим законодательством требований к хозяйствующим субъектам, заинтересованным в заключении с территориальными управлениями Федеральной службы по надзору в сфере транспорта соглашения о взаимодействии и информационном обмене, для оказания услуг, в том числе, по передаче мониторинговой информации в автоматизированный центр контроля и надзора Ространснадзора (далее также - АЦКН Ространснадзора), а именно: в установлении требования о наличии статуса регионального оператора навигационно-информационной системы и установлении требования о наличии предложения со стороны высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в адрес территориального управления Ространснадзора о заключении соответствующего соглашения с хозяйствующим субъектом, являющимся региональным оператором навигационно-информационной системы, что привело к отказам со стороны территориальных управлений Ространснадзора в заключении соответствующих соглашений с заинтересованными хозяйствующими субъектами.

Ространснадзором были направлены в территориальные управления письма от 10.08.2012 № АЖ-15/3-337, от 26.09.2012 № АЖ-15/3-412, от 29.12.2012 № АЖ-15/3-532, содержащие информацию о порядке заключения соглашения о взаимодействии и информационном обмене с региональными операторами навигационно-информационных систем.

10.08.2012 Ространснадзор направил начальникам Центрального Управления госавтотранснадзора, Северо-Западного Межрегионального управления госавтотранснадзора, Южного Управления госавтотранснадзора, Приволжского Управления госавтотранснадзора, Уральского Управления госавтотранснадзора, Сибирского Управления госавтотранснадзора, Дальневосточного межрегионального Управления госавтотранснадзора, Управления Ространснадзора по СКФО письмо от 10.08.2012 № АЖ-15/3-337, что в рамках реализации концепции Комплексной информационно-аналитической системы контроля транспортных средств (КИАСК-ТС) и приказа Минтранса России от 26.01.2012 № 20 «Об утверждении Порядка оснащения транспортных средств, находящихся в эксплуатации, включая специальные транспортные средства, категории М, используемых для коммерческих перевозок пассажиров, и категории N, используемых для перевозки опасных грузов, аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS» (далее - приказ Минтранса России № 20) необходимо заключить соглашения о взаимодействии и информационном обмене с региональным оператором навигационно - информационной системы, находящимся в Федеральном округе и предложенным высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Комиссия запросила у лиц, участвующих в деле, определением о назначении дела № 1-15-326/00-11-13 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению от 17.12.2013 № АД/51128/13 документы и информацию с указанием на конкретные нормы действующего законодательства, которыми установлены требования к хозяйствующим субъектам, заинтересованным в получении права передачи мониторинговой информации в АЦКН Ространснадзора и/или

тестирования абонентских телематических терминалов (далее также - АТТ), а именно:

- установлено требование о наличии статуса регионального оператора навигационно-информационной системы;
- установлено требование о наличии предложения со стороны высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в адрес территориального Управления Ространснадзора о заключении соглашения о взаимодействии и информационном обмене с хозяйствующим субъектом, являющимся региональным оператором навигационно-информационной системы.

Согласно позиции Ространснадзора, изложенной в письме Ространснадзора от 16.01.2014 № АА-13/3-0017, за Ространснадзором не закреплены полномочия по нормативно-правовому регулированию в сфере создания, обеспечения функционирования, а также регламентированию функционирования региональных навигационно-информационных систем.

В ходе рассмотрения дела № 1-15-326/00-11-13 Минтранс России подтвердил свою позицию, изложенную в письме от 17.01.2014 № СА-22/303, что требования к хозяйствующему субъекту, при соответствии которым он может осуществлять передачу мониторинговой информации в автоматизированный центр контроля и надзора Ространснадзора и/или проводить тестирование абонентских телематических терминалов, в приказе Минтранса России от 31 июля 2012 г. № 285 «Об утверждении требований к средствам навигации, функционирующим с использованием навигационных сигналов системы ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS и предназначенным для обязательного оснащения транспортных средств категории М, используемых для коммерческих перевозок пассажиров, и категории N, используемых для перевозки опасных грузов» (далее - приказ Минтранса России № 285) не установлены. Возможность передачи мониторинговой информации напрямую от абонентского телематического терминала, которым оборудовано транспортное средство хозяйствующего субъекта, в АЦКН Ространснадзора требованиями приказа Минтранса России № 285 не запрещена.

Из ответов территориальных органов Ространснадзора следует, что территориальные органы Ространснадзора при отборе операторов навигационно-информационных систем руководствовались указаниями, направленными Федеральной службой по надзору в сфере транспорта.

Так, согласно справке (пояснению) Приволжского управления государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (далее - Приволжское УГАДН) от 16.01.2014 № 01-12/24, во исполнение указания заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере транспорта А.В. Жукова от 10.08.2012 № АЖ-15/3-337 в рамках реализации концепции Комплексной информационно-аналитической системы контроля транспортных средств (КИАСК-ТС) и приказа Минтранса России № 20 Приволжским УГАДН заключены соглашения о взаимодействии и информационном обмене с рядом региональных операторов в Приволжском федеральном округе.

Кроме того, из пояснений Приволжского УГАДН следует, что во исполнение указаний Заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере

транспорта от 29.09.2012 № АЖ-15/3-412 и от 08.10.2012 № АЖ-15/3-427 в управлении организованы рабочие места и тестовая их эксплуатация на предмет подключения их к навигационно-информационной системе операторов и отображения информации от абонентских телематических терминалов.

Управление Ространснадзора по СКФО письмом от 15.01.2013 № 49-01 пояснило, что решение по выбору регионального навигационно-информационного центра (далее также - РНИЦ) принимают правительства субъектов Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе в соответствии со своей компетенцией.

Также в соответствии с пояснениями, изложенными в письме от 15.01.2013 № 49-01, Управление Ространснадзора по СКФО сообщило, что в Управление поступали обращения с просьбой о наделении их правом передачи информации в АЦКН Ространснадзора от:

- ООО «Навигатор-Юг»;
- ООО «Росинтех»;
- ООО «ММС Электроникс»;
- НП «Союз автоперевозчиков» Ставропольского края.

Заявителям было разъяснено, что Управление Ространснадзора по СКФО готово рассмотреть вопрос о заключении Соглашения в случае наделения указанных организаций функциями регионального навигационно-информационного центра высшим органом исполнительной власти Северо-Кавказского федерального округа.

Согласно письму Уральского Управления государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (далее - Уральское УГАДН) от 14.01.2014 № 1-10/103, Уральским УГАДН заключены Соглашения с региональными навигационно-информационными центрами, в соответствии с которыми определяется возможность передачи РНИЦ мониторинговой информации в АЦКН Ространснадзора. Отбор хозяйствующих субъектов для назначения РНИЦ производился руководством субъектов Российской Федерации в Уральском федеральном округе в соответствии с Федеральным законом от 14.02.2009 г. № 22 - ФЗ «О навигационной деятельности», указом Президента Российской Федерации от 17.05.2007 г. № 638 «Об использовании глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах социально-экономического развития Российской Федерации», постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 г. № 641 «Об оснащении транспортных, технических средств и систем аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС», постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2008 № 323 «Об утверждении положения о полномочиях федеральных органов исполнительной власти по поддержанию, развитию и использованию глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах обеспечения обороны и безопасности государства, социально-экономического развития Российской Федерации и расширения международного сотрудничества, а также в научных целях».

Кроме того, Уральское УГАДН пояснило, что руководством субъектов Российской Федерации

Федерации в Уральском Федеральном округе издавался нормативный акт о назначении хозяйствующего субъекта РНИЦ. Перечень работ, которые должен выполнять РНИЦ, определены соглашением. Содержание соглашения установлено в образце соглашения, прилагаемого к распоряжению заместителя руководителя Ространснадзора от 26.09.2012 № АЖ-15/3-412. Перечень работ, при проведении тестирования АТТ, установлен распоряжением заместителя руководителя Ространснадзора от 29.12.2012 № АЖ-15/3-532.

Согласно письму Центрального Управления государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 16.01.2014 № 90-1/08-73: «информация о порядке отбора хозяйствующих субъектов для выполнения работ по тестированию АТТ или наделения правом передачи мониторинговой информации в АЦКН Ространснадзора не предусмотрена».

Из пояснений, данных представителями Ространснадзора, Минтранса России в ходе рассмотрения дела № 1-15-326/00-11-13, Комиссией установлено, что отдельные понятия и формулировки, используемые в нормативных правовых актах, не имеют нормативного определения и зачастую применяются в разных значениях. Отсутствие единой терминологии допускает неоднозначную трактовку правовых норм. Сложившаяся ситуация требует совершенствования законодательства Российской Федерации в целях развития сфер гражданского применения технологий ГЛОНАСС.

Изучив материалы дела, заслушав доводы и пояснения лиц участвующих в рассмотрении дела, Комиссия пришла к следующим выводам.

Требования Ространснадзора, установленные в письмах Ространснадзора по отбору операторов навигационно-информационных систем, направленных территориальным управлениям письмами Ространснадзора от 10.08.2012 № АЖ-15/3-337, от 26.09.2012 № АЖ-15/3-412, от 29.12.2012 № АЖ-15/3-532, не предусмотрены действующим законодательством Российской Федерации, в том числе приказом Минтранса России № 20, приказом Минтранса России № 285, Федеральным законом от 14.02.2009 № 22-ФЗ «О навигационной деятельности», «Положением о полномочиях федеральных органов исполнительной власти по поддержанию, развитию и использованию глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах обеспечения обороны и безопасности государства, социально-экономического развития Российской Федерации и расширения международного сотрудничества, а также в научных целях», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2008 № 323, указом Президента Российской Федерации от 17.05.2007 № 638 «Об использовании глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах социально-экономического развития Российской Федерации», постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 № 641 «Об оснащении транспортных, технических средств и систем аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS», постановлением Правительства Российской Федерации от 02.04.2012 № 280 «Об утверждении Положения о лицензировании пассажирских перевозок», постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.1994 № 372 «О мерах по обеспечению безопасности при перевозке опасных грузов автомобильным транспортом», Комплексной программой обеспечения безопасности населения на транспорте, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от

30.07.2010 № 1285-р и противоречат нормам антимонопольного законодательства.

Издание и направление Ространснадзором писем от 10.08.2012 № АЖ-15/3-337, от 26.09.2012 № АЖ-15/3-412, от 29.12.2012 № АЖ-15/3-532 привело к тому, что территориальные управления Ространснадзора отбирали операторов навигационно-информационных систем в субъектах Российской Федерации, основываясь на письмах Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Как результат, вследствие направления Ространснадзором писем от 10.08.2012 № АЖ-15/3-337, от 26.09.2012 № АЖ-15/3-412, от 29.12.2012 № АЖ-15/3-532, в ряде федеральных округов заинтересованным хозяйствующим субъектам со стороны территориальных управлений Ространснадзора отказано в заключении с территориальными управлениями Федеральной службы по надзору в сфере транспорта соглашения о взаимодействии и информационном обмене для оказания услуг, в том числе, по передаче мониторинговой информации в АЦКН Ространснадзора.

Согласно 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 соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции, под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции, одним из признаков ограничения конкуренции является 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.

В ходе рассмотрения дела Комиссией установлено, что письмом Ространснадзора от 16.01.2014 № АА-15/3-0014, были направлены указания об отмене использования в работе писем от 10.08.2012 № АЖ-15/3-337, от 26.09.2012 № АЖ-15/3-412, от 29.12.2012 № АЖ-15/3-532.

Таким образом, по мнению Комиссии, указанные действия Ространснадзора могут быть признаны добровольным устранением рассматриваемого в рамках дела № 1-15-326/00-11-13 нарушения антимонопольного законодательства.

Комиссия, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41,

статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

РЕШИЛА:

1. Признать действия Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по направлению в территориальные управления Ространснадзора писем от 10.08.2012 № АЖ-15/3-337, от 26.09.2012 № АЖ-15/3-412, от 29.12.2012 № АЖ-15/3-532 нарушением положений части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции ввиду того, что данные письма устанавливают незакрепленные действующим законодательством требования к хозяйствующим субъектам, заинтересованным в заключении с территориальными управлениями Федеральной службы по надзору в сфере транспорта соглашения о взаимодействии и информационном обмене, для оказания услуг, в том числе, по передаче мониторинговой информации в АЦКН Ространснадзора, а именно требования заключения соглашений о взаимодействии и информационном обмене с теми операторами навигационно-информационных систем, которые обладают статусом регионального оператора навигационно-информационной системы и предложены со стороны высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, что привело к отказам со стороны территориальных управлений Ространснадзора в заключении соответствующих соглашений с заинтересованными хозяйствующими субъектами.

2. Прекратить рассмотрение дела № 1-15-326/00-11-13 о нарушении антимонопольного законодательства в связи с добровольным устранением Федеральной службой по надзору в сфере транспорта совершенного по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции нарушения.

3. В связи с добровольным устранением нарушения предписание не выдавать.