

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена 12 ноября 2014 года.

В полном объеме решение изготовлено 17 ноября 2014 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее — Комиссия) в составе:

<...> – заместитель руководителя Челябинского УФАС России;

Председатель Комиссии: <...> – начальник отдела контроля естественных монополий, ЖКХ и транспорта Челябинского УФАС России,

Члены Комиссии: <...> – ведущий специалист-эксперт отдела контроля естественных монополий, ЖКХ и транспорта Челябинского УФАС России,

в присутствии представителя ответчика ОАО «Челябинское авиапредприятие» (далее — ОАО «ЧАП»), действующего на основании доверенности, в отсутствие заявителя <...> , надлежаще извещенной о дате, времени и месте рассмотрения дела,

рассмотрев дело № 12-03/14 по признакам нарушения ОАО «Челябинское авиапредприятие» (далее — ОАО «ЧАП») части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 47, статьей 47.1, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Челябинское УФАС России поступило заявление гр. <...> на действия ОАО «ЧАП», выразившиеся в необоснованном взимании платы за оформление пропусков на доступ в контролируемую зону аэропорта, за услуги по сопровождению транспортного средства на территории аэропорта.

Материалами по заявлению было установлено, что представление права проезда

автотранспорту сторонних организаций (выдача временных пропусков на территорию аэропортового комплекса), услуги по сопровождению транспортных средств в контролируемой зоне аэропорта предоставляются ОАО «ЧАП» на платной основе в соответствии с расценками, установленными прејскурантом на дополнительные услуги по авиационной безопасности.

Приказом Челябинского УФАС России от 17.03.2014 № 49 в отношении ОАО «ЧАП» возбуждено дело по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

На заседании Комиссии представитель ОАО «ЧАП» пояснил, что приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 17.07.2012 № 241 «Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации», вступившим в законную силу 01.05.2013, утвержден перечень и правила формирования тарифов и сборов за обслуживание воздушных судов в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации, утверждены правила взимания рассчитанной на основе тарифов и сборов платы за обслуживание воздушных судов в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации.

Сбор за обеспечение авиационной безопасности устанавливается за обеспечение авиационной безопасности в зоне аэропорта, взимается аэропортом с авиаперевозчика и включает, в том числе осуществление пропускного и внутриобъектового режима в аэропорту, охрану контролируемой территории аэропорта. При этом, абзац 2 пункта 3.2.1 перечня содержит оговорку о том, что в стоимостную основу ставок сбора не включается стоимость пропусков, выдаваемых организациям и физическим лицам, не являющимся плательщиками данного сбора, и адрес (местонахождение) которых располагается за пределами контролируемой территории аэропорта. Следовательно, взимание платы за оформление пропусков на доступ в контролируемую зону аэропорта правомерно.

Челябинское УФАС запросило информацию в Федеральном агентстве воздушного транспорта относительно правомерности действий ОАО «ЧАП», выразившихся во взимании платы за оформление пропусков работникам сторонних организаций, за сопровождение транспортных средств сторонних организаций на территории аэропорта.

В письме от 19.09.2014 Федеральное агентство воздушного транспорта указало, что в соответствии с пунктом 3.2.1 Приказа № 241 осуществление пропускного режима и внутриобъектного режима в аэропорту входит в сбор за обеспечение авиационной безопасности. При этом в стоимостную основу ставок сбора не включается стоимость пропусков, выдаваемых организациям и физическим лицам, не являющимся плательщиками данного сбора и местонахождение которых располагается за пределами контролируемой территории аэропорта. Таким образом, взимание платы ОАО «ЧАП» со сторонних организаций за выдачу пропусков является правомерным.

Вместе с тем, Федеральное агентство воздушного транспорта пояснило, что Приказом № 241 не регулируются действия в части исключения из стоимостной основы сбора расходов аэропортов на обеспечение сопровождения транспортных средств сторонних организаций.

Изучив материалы дела, заслушав доводы и объяснения ответчика, Комиссия пришла к выводу о наличии в действиях ОАО «ЧАП», выразившихся во взимании платы за оформление пропусков на доступ в контролируемую зону аэропорта сторонних организаций, нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции по следующим основаниям.

1. Законом о защите конкуренции устанавливаются организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения: монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Целями настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (статья 1 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе экономически или технологически не обоснованные сокращение или прекращение производства товара, если на этот товар имеется спрос или размещены заказы на его поставки при наличии возможности его рентабельного производства, а также если такое сокращение или такое прекращение производства товара прямо не предусмотрено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами.

Доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам (статья 5 Закона о защите конкуренции).

Доминирующим в силу законодательства также признается положение хозяйствующего субъекта, являющегося субъектом естественной монополии на товарном рынке.

Согласно статье 4 Федерального закона от 17.08.1995 №147-ФЗ «О естественных монополиях» оказание услуг в аэропортах относится к сфере деятельности субъектов естественных монополий.

Обеспечение авиационной безопасности включено в Перечень услуг субъектов естественных монополий в аэропортах, цены на которые регулируются государством (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23.04.2008 №293).

Таким образом, положение ОАО «ЧАП» на рынке оказания услуг по обеспечению

авиационной безопасности является доминирующим в силу закона.

В силу своего доминирующего положения на указанном рынке ОАО «ЧАП» обязано соблюдать запреты, установленные статьей 10 Закона «О защите конкуренции», в том числе не допускать действий, которые имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц.

2. В соответствии с положениями статей 83, 84 Воздушного Кодекса Российской Федерации авиационная безопасность – состояние защищённости авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации, а лица, осуществляющие приём, отправку или обслуживание воздушного судна, обязаны принимать меры по обеспечению авиационной безопасности.

При этом сторонами отношений по обеспечению авиационной безопасности, в том числе по предотвращению доступа посторонних лиц и транспортных средств в контролируемую зону аэропорта, является аэропорт и эксплуатант (авиаперевозчик).

Требования авиационной безопасности и порядок их выполнения устанавливается Федеральными авиационными правилами «Требования авиационной безопасности к аэропортам», утверждёнными приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 28.11.2005 №142 (далее – Правила).

В соответствии с пунктами 4, 10, 11, 14 Правил авиационная безопасность обеспечивается службами авиационной безопасности аэропортов, подразделениями ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации, органами внутренних дел, службами авиационной безопасности авиационных предприятий, а также уполномоченными органами, наделёнными этим правом федеральными законами.

Пропускной и внутриобъектовый режим в аэропорту организуется в соответствии с инструкцией по пропускному и внутриобъектовому режиму, которая утверждается администрацией аэропорта по согласованию с территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации, осуществляющими охрану аэропортов и объектов их инфраструктуры.

Авиационный персонал, работники авиационных предприятий и иные лица, осуществляющие свою деятельность на территории аэропорта, а также автотранспорт допускаются в контролируемую зону аэропорта по пропускам установленного в данном аэропорту образца и в соответствии с требованиями инструкции по пропускному и внутриобъектовому режиму.

В рассматриваемом случае такой инструкцией является «Инструкция по организации пропускного и внутриобъектового режима на объектах ОАО «Челябинское авиапредприятие» и сторонних организаций, базирующихся на его территории» от 2011 года (далее - Инструкция).

Данная инструкция определяет порядок организации и осуществления пропускного и внутриобъектового режима в целях обеспечения авиационной безопасности (пункт 1.2).

При этом пропускной режим понимается как совокупность правил и процедур допуска физических и юридических лиц и транспортных средств в контролируемую зону аэропорта, а внутриобъектовый режим как совокупность организационно-технических мероприятий и правил, направленных на обеспечение порядка передвижения лиц и транспортных средств в контролируемой зоне аэропорта (пункты 2.1, 2.2).

Лица сторонних организаций и посетители, которым необходим доступ в контролируемую зону аэропорта, допускаются по разовым или временным пропускам на основании предварительных заявок (раздел 6). Для обеспечения проезда транспортных средств, которым не требуется регулярный въезд в контролируемую зону аэропорта, предусматривается выдача временных и разовых пропусков. Постоянные пропуска для въезда в контролируемую зону аэропорта выдаются на транспортные средства, которым необходим регулярный въезд в эту зону (раздел 7).

Таким образом, исходя из анализа совокупности приведённых норм, Комиссия приходит к выводу о том, что деятельность по оформлению и выдаче пропусков для лиц и транспортных средств сторонних организаций для въезда/хода в контролируемую зону аэропорта, сопровождению транспортных средств службой авиационной безопасности аэропорта является неотъемлемой частью пропускного и внутриобъектового режима в рамках обеспечения авиационной безопасности в аэропорту.

Кроме того, в соответствии с пунктом 12 Положения о федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.1994 №871) меры по контролю за передвижением транспорта на территории аэропорта перечислены в качестве мер, предпринимаемых администрацией авиационных предприятий и аэропортов в целях обеспечения авиационной безопасности.

В соответствии с пунктом 1 статьи 64 Воздушного кодекса Российской Федерации установлено, что правила формирования и применения тарифов, взимания сборов в области гражданской авиации устанавливаются специально уполномоченным органом в области гражданской авиации, которым является Министерство транспорта Российской Федерации.

Отношения в сфере аэронавигационных и аэропортовых сборов регулируются приказом Министерства транспорта России от 17.07.2012 № 241 «Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов эксплуатантов Российской Федерации в аэропортах Российской Федерации и воздушном пространстве Российской Федерации» (далее – приказ № 241).

Приказом № 241 утверждён перечень аэронавигационных и аэропортовых сборов, тарифов за обслуживание воздушных судов эксплуатантов Российской Федерации и порядок применения аэронавигационных и аэропортовых сборов. Пунктом 3.2 указанного приказа предусмотрено, что к числу аэропортовых сборов относится сбор за обеспечение авиационной безопасности, взимаемый за обеспечение авиационной безопасности в соответствии с требованиями, установленными Правилами, включая, в том числе, осуществление пропускного и

внутриобъектового режима в аэропорту.

При этом в стоимостную основу ставок сбора с 01.05.2013 не включается стоимость пропусков, выдаваемых организациям и физическим лицам, не являющимся плательщиками данного сбора и адрес (местонахождение) которых располагается за пределами контролируемой территории аэропорта.

Таким образом, до 01.05.2013 к отношениям в сфере аэронавигационных и аэропортовых сборов применялись перечни и правила, утверждённые приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 02.10.2000 № 110 «Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов эксплуатантов Российской Федерации в аэропортах Российской Федерации и воздушном пространстве Российской Федерации» (далее – приказ № 110).

В Приказе №110 отсутствовало указание на то, что в стоимостную основу ставок сбора за обеспечение авиационной безопасности не включается стоимость пропусков, выдаваемых организациям и физическим лицам, не являющимся плательщиками данного сбора и местонахождение которых располагается за пределами контролируемой территории аэропорта.

Приказом Федеральной службы по тарифам от 30.07.2013 № 148-т/2 «Об утверждении тарифов (сборов) на услуги в аэропорту, оказываемые ОАО «Челябинское авиапредприятие» утвержден максимальный размер сбора за обеспечение авиационной безопасности, который равен 222 рублям за тонну максимальной взлётной массы воздушного судна.

Следовательно, оформление и выдача пропусков для лиц и транспортных средств сторонних организаций для въезда/входа в контролируемую зону аэропорта (в период до 30.04.2013), являлось частью пропускного внутриобъектового режима в рамках обеспечения авиационной безопасности в аэропорту, а значит оплате не подлежала, поскольку при формировании стоимостной основы взимаемого с авиаперевозчиков сбора за обеспечение авиационной безопасности данные затраты аэропорта подлежали учёту.

Таким образом, предусмотренная плата за обеспечение авиационной безопасности в зоне аэропорта должна была взиматься только с авиационных перевозчиков и не могла быть возложена на сторонние организации.

В силу части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции запрещаются действия занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых является или могут являться ущемление интересов других лиц.

Взимание ОАО «Челябинское авиапредприятие» (до вступления в силу Приказа № 241), утверждённого Федеральной службой по тарифам, сбора за обеспечение авиационной безопасности и одновременно платы за оформление временных и постоянных пропусков работникам сторонних организаций, осуществляющих деятельность на территории аэропорта, ущемляет интересы последних, следовательно, нарушает часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

При этом Комиссия Челябинского УФАС России, учитывая вступивший в законную силу Приказа № 241, приходит к выводу о том, что производство по делу в

отношении ОАО «ЧАП» по части 1 статьи 10 Закона защите конкуренции в части взимания платы за оформление пропусков на доступ в контролируемую зону аэропорта сторонних организаций до 30.04.2013, подлежит прекращению в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства.

В связи с тем, что Приказом № 241 не регулируются действия в части исключения из стоимостной основы сбора расходов аэропортов на обеспечение сопровождения транспортных средств сторонних организаций, Комиссия Челябинского УФАС России решила производство по делу в отношении ОАО «ЧАП» по части 1 статьи 10 Закона защите конкуренции в части взимания платы за услуги по сопровождению транспортного средства сторонних организаций на территории аэропорта прекратить в связи с отсутствием в действиях общества нарушения антимонопольного законодательства.

В силу части 2 статьи 1.7 КоАП РФ и пункта 5 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.01.2003 №2 «О некоторых вопросах связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, то есть распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено.

Таким образом, Комиссия Челябинского УФАС пришла к выводу об отсутствии необходимости передавать материалы настоящего дела должностному лицу, уполномоченному составлять протоколы об административных правонарушениях, для решения вопроса о привлечении ОАО «ЧАП» к административной ответственности за совершенное правонарушение.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 47, статьей 47.1, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать действия ОАО «ЧАП», выразившиеся в необоснованном взимания платы за оформление пропусков на доступ в контролируемую зону аэропорта сторонних организаций до 30.04.2013, нарушением части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
2. Прекратить производство по делу в отношении ОАО «ЧАП» по части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части взимания платы за оформление пропусков на доступ в контролируемую зону аэропорта сторонних организаций до 30.04.2013, в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства;
3. Прекратить производство по делу в отношении ОАО «ЧАП» по части 1 статьи

10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части взимания платы за услуги по сопровождению транспортного средства сторонних организаций на территории аэропорта, в связи с отсутствием в действиях общества нарушения антимонопольного законодательства;

4. 4. Не передавать материалы настоящего дела должностному лицу, уполномоченному составлять протоколы об административных правонарушениях, для решения вопроса о привлечении ОАО «ЧАП» к административной ответственности за совершенное правонарушение в связи с вступлением в силу приказа Министерства транспорта РФ от 17.07.2012 № 241, улучшающего положение лица, совершившего административное правонарушение.