

РЕШЕНИЕ

по делу № 1 15 203/77 15

о нарушении антимонопольного законодательства

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена «09» апреля 2015 г.

В полном объеме решение изготовлено «23» апреля 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по г. Москве по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации (далее — Комиссия Московского УФАС России) в составе:

председателя Комиссии: ***,

членов Комиссии: ***,

рассмотрев дело № 1 15 203/77 15 о нарушении Департаментом транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

в присутствии представителей Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы в лице *** (по доверенности № 17-17-514/4 от 02.06.2014), *** (17-17-1297/4 от 25.12.2014),

УСТАНОВИЛА:

Московским УФАС России рассмотрен ряд обращений хозяйствующих субъектов в отношении распространенной в 2014 г. Департаментом транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы (далее — Департамент) социальной рекламы, содержащей сведения «Каким должно быть легальное такси? Давайте выделим главное!; Безопасным. Быстрым. Комфортным; Такси, которое соответствует этим требованиям, мы выделили желтым. Теперь Вы легко найдете легальное такси; То, что Вам нужно — выделено желтым; Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы».

По мнению заявителей (ИП Бедретдинов М.М., ИП Амлинский С.М., ИП Алусаев А.Г.), имеющих разрешения на деятельность по перевозке пассажиров и багажа легковым такси в г. Москве, выданные Департаментом и действительные до 2016 2017 гг., данная социальная реклама ограничивает их права и законные интересы на соответствующем товарном рынке г. Москвы как лиц, оказывающих услуги легкового такси на автомобилях не желтого цвета на законных основаниях.

В соответствии с пунктом 11 статьи 3 Федерального закона от 13.03.2006 № 38 ФЗ «О рекламе» (далее — Закон о рекламе), социальной рекламой является информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств,

адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства. Требования к социальной рекламе установлены статьей 10 Закона о рекламе.

По своему содержанию, учитывая распространителя и цели распространения, а также отсутствие объекта рекламирования (конкретного средства индивидуализации), рассматриваемая реклама Департамента является социальной рекламой.

Учитывая установление законодателем отдельных понятий «реклама» и «социальная реклама», разность дефиниций указанных определений, а также целей распространения такой информации, если в социальной рекламе не содержатся признаки «рекламы» и «объекта рекламирования», государственное регулирование социальной рекламы антимонопольным органом ограничено положениями статьями 3 и 10 Закона о рекламе, а также теми нормами Закона о рекламе, которые прямо содержат понятие «социальной рекламы» (например, часть 2 статьи 19 Закона о рекламе).

Общие требования, предъявляемые к рекламе, и требования, предъявляемые к рекламе отдельных видов товаров, не распространяются на социальную рекламу.

Социальная реклама как самостоятельная разновидность информации (некоммерческого и социального характера), распространенная любым способом и адресованная неопределенному кругу лиц, может быть направлена, в том числе, на обеспечение интересов государства, т. е. распространяться, в том числе, в интересах государственных органов, доводить мнение, позицию, рекомендации и т. п. государственных органов до неопределенного круга лиц.

Таким образом, рассматриваемая социальная реклама доводит до граждан г. Москвы, в том числе, потребителей услуг такси, следующую информацию (позицию) Департамента: «Каким должно быть легальное такси? Давайте выделим главное!; Безопасным. Быстрым. Комфортным; Такси, которое соответствует этим требованиям, мы выделили желтым. Теперь Вы легко найдете легальное такси; То, что Вам нужно — выделено желтым; Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы».

Комиссией Московского УФАС России установлено, что спорная социальная реклама размещена на основании государственного контракта №0НЗ/1-ДТиРДТИ от 03.04.2014 (далее — Контракт), заключенного между Департаментом и ЗАО «Компания развития общественных связей» (далее — Исполнитель). В настоящий момент Контракт исполнен, реклама более не распространяется.

Согласно 5.1.4, 5.1.5, 5.1.6 Контракта, Департамент вправе запрашивать у Исполнителя информацию о ходе оказываемых услуг, осуществлять контроль за объемом и сроками оказания услуг, ссылаться на недостатки услуг.

Согласно техническому заданию к Контракту (приложение № 2), Исполнитель обеспечивает Департамент рекламно-информационными материалами и передает исключительные права на них Департаменту. О каждом из этапов работ Исполнитель информирует Департамент (пункт 12 технического задания), в том числе такое информирование и предоставление результатов работы происходит после создания рекламных роликов (включая рассматриваемый) и до их размещения в средствах массовой информации.

Таким образом, исключительные права на рассматриваемую социальную рекламу принадлежат Департаменту, а ее создание и размещение в интересах Департамента находилось под контролем Департамента.

В соответствии с частью 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 статье 15 Закона о защите конкуренции нормативно закреплены запреты, адресованные органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Согласно разъяснениям Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, данным в пункте 8 постановления от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», при рассмотрении дел, связанных с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган должен доказать, что оспариваемые акты органов власти, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Департаменте транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 15.02.2011 №32 ПП (далее — Положение о Департаменте), Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы является отраслевым органом исполнительной власти города Москвы, осуществляющим функции по формированию и реализации государственной политики города Москвы и осуществлению управления в сфере транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры, предоставлению государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры, обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

В соответствии с пунктом 2 Положения о Департаменте, Департамент осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами, федеральными конституционными и федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, Уставом и законами города Москвы, иными правовыми актами города Москвы и Положением о Департаменте.

В соответствии с пунктом 6.23 Положения о Департаменте, в целях осуществления своих полномочий Департамент осуществляет взаимодействие со средствами массовой информации по вопросам, отнесенным к ведению Департамента, информирование жителей города Москвы о наиболее важных сферах деятельности Департамента.

Таким образом, Департамент является органом исполнительной власти города Москвы, обязанным действовать в соответствии с, в том числе, федеральными законами. Также, Департамент распространяет информацию о своей деятельности.

Департамент является уполномоченным органом в сфере контроля за осуществлением деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории г. Москвы, а также выдает разрешение на осуществление данной деятельности, что прямо следует из совокупности части 1 статьи 9 Федерального закона от 21.04.2011 № 69 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», пункта 6.30 Положения о Департаменте.

Социальная реклама «Каким должно быть легальное такси? Давайте выделим главное!; Безопасным. Быстрым. Комфортным; Такси, которое соответствует этим требованиям, мы выделили желтым. Теперь Вы легко найдете легальное такси; То, что Вам нужно — выделено желтым; Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы» очевидно воспринимается потребителем как прямая рекомендация Департамента пользоваться услугами такси только желтого цвета, как единственными соответствующими следующим требованиям: безопасность, быстрота, комфорт.

Более того, рассматриваемая социальная реклама выделяет тот факт, что только такие такси являются легальными.

В соответствии со статьей 2.1 Закона г. Москвы от 11.06.2008 № 22 «О легковом такси в городе Москве», легковое такси должно иметь желтую цветовую гамму кузова.

Указанная норма введена Законом г. Москвы от 22.05.2013 № 24 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 11 июня 2008 года № 22 «О легковом такси в городе Москве».

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона г. Москвы от 22.05.2013 № 24, данный Закон вступает в силу с 01.07.2013.

В соответствии с частью 2 статьи 2 Закона г. Москвы от 22.05.2013 № 24, статья 2.1 Закона города Москвы от 11.06.2008 № 22 применяется к транспортным средствам, на которые разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси выданы после вступления данного Закона в силу.

В соответствии с частью 3 статьи 2 Закона города Москвы от 11.06.2008 № 22, разрешение на осуществление таксомоторных перевозок выдается сроком на пять лет.

В соответствии с частями 1, 2 статьи 9 Федерального закона от 21.04.2011 № 69 ФЗ, разрешение выдается только юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, и только если транспортное средство, предназначенное для оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, соответствуют требованиям, установленным данным Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, требование к легковому такси об исключительно желтой цветовой гамме такси вступило в законную силу 01.07.2013. Между тем, все разрешения на осуществление таксомоторных перевозок, выданные до 01.07.2013, являются действительными, не аннулируются, действуют в течение пяти лет с момента получения в независимости от цвета машины.

Заявителями указано на наличие действующих разрешений, что не оспаривается Департаментом, а отзыв таких разрешений может быть произведен только на основании судебного решения (часть 14 статьи 9 Федерального закона от 21.04.2011 № 69 ФЗ).

Из указанного очевидно следует, что первым днем, в который в г. Москве легальные такси в соответствии с Законом будут иметь желтую цветовую гамму кузова в полном объеме, является 01.07.2013.

Как следует из вышепоименованных норм, легальность такси определяется наличием соответствующего разрешения. Таким образом, утверждение о легальности только желтого такси в момент распространения рекламы (в 2014 г.) очевидно противоречит действительности, так как в соответствующий момент действующим разрешением обладали также и такси иной цветовой гаммы, что подтверждается письменными пояснениями

Департамента.

Критерии безопасности, быстроты и комфортности являются, в первую очередь, оценочными, в связи с чем необходимо отметить, что Департамент не является органом государственной власти, имеющим полномочия на проведение каких-либо исследований в отношении данных характеристик.

Таким образом, правовые предпосылки считать, что любые легковые такси не желтой цветовой гаммы с действующим разрешением, выданным до 01.07.2013, не являются безопасными, быстрыми, комфортными или легальными, объективно отсутствуют.

Как установлено выше, нелегальность такси, по сути, свидетельствует об отсутствии разрешения на осуществление деятельности по оказанию услуг такси, из чего фактически следует, что данные лица осуществляют деятельность такси без должной санкции уполномоченного органа — Департамента, т. е. незаконно, в том числе в нарушение Федерального закона от 21.04.2011 № 69 ФЗ, положений главы 12 Кодекса Российской Федерации об административной ответственности.

Ни один из федеральных законов Российской Федерации либо нормативно-правовых актов Правительства г. Москвы не содержит информации, что разграничение по цветовой гамме (на желтые и не желтые такси) проводится уполномоченными органами или хозяйствующими субъектами в соответствии с критериями безопасности, быстроты или комфорта. Указанный цвет является лишь одним из требований при получении разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси с 01.07.2013.

Резюмируя изложенное, Департамент, размещая социальную рекламу, не имел правовых оснований сообщать потребителям о легальности исключительно такси, окрашенных в желтую цветовую гамму, а равно о нелегальности такси, кузов которых окрашен в иную цветовую гамму. Информация о преимуществах такси желтой цветовой гаммы по таким важным для данного вида услуг критериям как безопасность, быстрота или комфорт также не базируется ни на одном из действующих нормативно-правовых актов.

При этом, Комиссия Московского УФАС России относится критически к доводам Департамента о направленности спорной рекламой исключительно на продвижение желтых номерных знаков или «шашечек» на желтом фоне, которыми отмечаются такси, так как транспортное средство в спорном рекламном ролике целиком выделено желтым, что особо подчеркивается за счет «бесцветности» иных транспортных средств (трафика) в ролике.

В свою очередь, доводы относительно иных способов распространения информации Департаментом (интервью, статьи и т. п.) к спорной рекламе отношения не имеют.

Таким образом, факт распространения социальной рекламы «Каким должно быть легальное такси? Давайте выделим главное!; Безопасным. Быстрым. Комфортным; Такси, которое соответствует этим требованиям, мы выделили желтым. Теперь Вы легко найдете легальное такси; То, что Вам нужно — выделено желтым; Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы» однозначно свидетельствует о неоправданном доведении Департаментом до неопределенного круга лиц потребителей не соответствующей действительности информации о нелегальности такси, окрашенных не в желтую цветовую гамму, вследствие чего граждане могут принять решение не пользоваться услугами таких такси в силу их незаконности.

По мнению Комиссии Московского УФАС России, факт создания возможности таким образом навязать с помощью социальной рекламы гражданам исключительно тех хозяйствующих субъектов, которые окрасили транспортные средства в желтый цвет (добровольно до 01.07.2013 либо в обязательном порядке с 01.07.2013), в ущерб иным лицам, также законно осуществляющим свою деятельность на данном товарном рынке, должен

рассматриваться как действие, ограничивающее конкуренцию на соответствующем товарном рынке.

При этом, наличие или угроза наступления негативных последствий в результате таких действий предполагается, и закон в таком случае не требует специального доказывания этого контролирующим органом.

Указанные действия отягощаются тем фактом, что Департамент является исполнительным органом в рассматриваемой сфере пассажирских перевозок, ведет реестр такси, имеющих разрешение на территории г. Москвы (пункт 6.31 Положения о Департаменте), а равно должен вызывать у потребителя повышенное внимание и доверие.

Более того, как отмечено в письменных пояснениях Департамента, Департамент осуществляет организационные меры в сфере транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования, направленные на обеспечение здоровой конкуренции среди перевозчиков, наиболее качественного и комфортного предоставления гражданам соответствующих услуг.

Очевидно, что публичное распространение в средствах массовой информации сведений, необоснованно выделяющих одни, действующие на законных основаниях такси (а равно хозяйствующие субъекты, использующих такие такси), перед иными, не только не направлено на вышеуказанные цели, но и способствует созданию необоснованной возможности ограничения конкуренции на соответствующем рынке.

При этом, согласно информации, представленной Департаментом, на момент распространения рекламы лишь 7 630 из 42 984 разрешений на осуществление таксомоторных перевозок выдано на автомобили с желтой цветовой гаммой, выделенные в спорной рекламе.

На основании изложенного, оценив представленные сведения и материалы, заслушав представителей стороны по делу, Комиссией Московского УФАС России установлен факт распространения Департаментом социальной рекламы, ограничивающей конкуренцию на рынке деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории г. Москвы и содержащей следующие сведения: «Каким должно быть легальное такси? Давайте выделим главное!; Безопасным. Быстрым. Комфортным; Такси, которое соответствует этим требованиям, мы выделили желтым. Теперь Вы легко найдете легальное такси; То, что Вам нужно — выделено желтым; Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы».

Руководствуясь статьей 4, частью 1 статьи 15, статьей 23, частями 1 и 2 статьи 41, частью 2 статьи 45, статьей 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия Московского УФАС России

Р Е Ш И Л А:

П р и з н а т ь Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции» при распространении социальной рекламы, содержание которой может привести к ограничению конкуренции на рынке перевозки

пассажиров и багажа легковым такси на территории г. Москвы.