

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ № 1-00-140/00-05-13

«16» января 2014 г.

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена «25» декабря 2013 г.

В полном объеме решение изготовлено «16» января 2014 г.

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела № 1-00-140/00-05-13 о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия ФАС России) в составе: Председатель Комиссии: А.Ю. Цариковский - статс - секретарь - заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы; Члены Комиссии: М.А. Овчинников - начальник Управления контроля промышленности и оборонного комплекса; Д.М. Брыкин - заместитель начальника Управления контроля промышленности и оборонного комплекса; А.А. Грешнев - заместитель начальника Управления контроля промышленности и оборонного комплекса Г.В. Гусаров - заместитель начальника Аналитического управления; М.И. Садовникова – начальник отдела расследований Управления контроля органов власти,

в присутствии:

Бакирей А.С., Семина А.Б., Коновалова Д.В. – Министерство транспорта Российской Федерации, Кравченко А.Е. – Министерство юстиций Российской Федерации, Кузьмина А.С., Рипного С.В. – Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Хачатряна А.Г. – ФБУ «Агентство автомобильного транспорта», Филатова Е.П. – Центральный союз потребительских обществ Российской Федерации, Карпова С.В. – Национальная ассоциация предприятий автомобильного и городского транспорта, Кузнецова С.В. – Российский автотранспортный союз, Огаркова В.А. – ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат», Булатова А.А., Батакова Д.В. – ООО «Континентал Аутомотив РУС», Хазифова Р.З. – ЗАО «ПКК Миландр», Аржаковой Я.А. – ООО «Скания-Русь», Прокопенко В.П., Дмитриева Д.А. – ЗАО «Атлас-карт», Матасова М.В., Бована В.Е., Баскакова А.Я. – ОАО «КАМАЗ», Нахушева А.А., Лимонниковой М.А. – Ассоциация Европейского Бизнеса, Постюшкова С.А. – ООО «Управляющая компания «Группа ГАЗ»,

рассмотрев дело по признакам нарушения Министерством транспорта Российской Федерации (ул. Рождественка, д. 1, стр. 1, Москва, 109012) (далее — Минтранс России) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 - ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции)

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России поступили заявления Фонда развития трубной промышленности (Ленинский пр-т, д. 2-2а, офис 408, г. Москва, 119049) (вх. № 47124/13 от 17.06.2013), Некоммерческого партнерства «Консорциум «Русская сталь» (ул. Бахрушина, д. 18, стр. 1, г. Москва, 115054) (вх. № 50311/13 от 27.06.2013), ООО УК «Металлоинвест» (Рублевское шоссе, д. 28, г. Москва, 121609) (вх. № 36604/13 от 13.05.2013), Центрального союза потребительских обществ Российской Федерации (ул. Гиляровского, д. 27, стр. 1, г. Москва, 107996) (вх. № 39745/13 от 21.05.2013), ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» (пл. Металлургов, д. 2, г. Липецк, 398040) (вх. № 40587/13 от 23.05.2013), Ассоциации европейского бизнеса, (ул. Краснопролетарская, д.16, стр.3, г.Москва, 127473) (вх. № 108139/13 от 04.12.2013), а также ряда физических лиц о противоправных действиях Минтранса России, выразившихся в издании приказа от 13.02.2013 № 36 «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства» (далее - Приказ Минтранса России).

Согласно представленным заявителями сведениям, на момент вступления в силу Приказа Минтранса России на рынке отсутствовали тахографы, соответствующие новым требованиям. Кроме того Минтрансом России не был определен порядок оснащения транспортных средств тахографами соответствующих новым требованиям, требования Приказа Минтранса России ставили в неравные условия участников различных товарных рынков.

За отсутствие тахографа, отвечающего требованиям Приказа Минтранса России, установлена административная ответственность согласно статье 11.23. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП). Как следует из обращений (вх. № 40587/13 от 23.05.2013, вх. № 36604/13 от 13.05.2013), в сложившейся ситуации перевозчики не имели возможность выполнить требование законодательства за короткий период времени, а также были вынуждены нести дополнительные издержки.

По результатам проведенного анализа Приказа Минтранса России на предмет соответствия его антимонопольному законодательству ФАС России установлено, что Минтрансом России определены требования к тахографам, которые могут привести к ограничению конкуренции, а также к необоснованному росту издержек производителей средств криптографической защиты информации для тахографов (далее - СКЗИ), производителей тахографов, автопроизводителей и автотранспортных предприятий (перевозчиков), эксплуатирующих соответствующие категории транспортных средств.

I. Требования Приказа Минтранса России ставят в неравные условия функционирования хозяйствующих субъектов-резидентов Российской Федерации с хозяйствующими субъектами-нерезидентами, приводят к необоснованному росту издержек и могут привести к ограничению конкуренции на рассматриваемых товарных рынках.

1.1. Требования Приказа Минтранса России ставят в неравные условия

функционирования хозяйствующих субъектов-резидентов Российской Федерации с хозяйствующими субъектами-нерезидентами.

Статьей 20 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Закон о безопасности дорожного движения) установлено, что юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, обязаны оснащать транспортные средства техническими средствами контроля, обеспечивающими непрерывную, некорректируемую регистрацию информации о скорости и маршруте движения транспортных средств, о режиме труда и отдыха водителей транспортных средств (далее - тахографы). Требования к тахографам, категории и виды оснащаемых ими транспортных средств, порядок оснащения транспортных средств тахографами, правила их использования, обслуживания и контроля их работы устанавливаются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Согласно части 1 постановления Правительства Российской Федерации от 23.11.2012 № 1213 «О требованиях к тахографам, категориях и видах оснащаемых ими транспортных средств, порядке оснащения транспортных средств тахографами, правилах их использования, обслуживания и контроля их работы» [требования](#) к тахографам, [категории и виды](#) оснащаемых ими транспортных средств, правила их использования, обслуживания и контроля их работы утверждаются Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ России) и Министерством внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России).

Во исполнение вышеуказанного постановления Минтрансом России по согласованию с ФСБ России и МВД России издан Приказ Минтранса России, вступивший в силу с 1 апреля 2013 года.

В соответствии с требованиями, содержащимися в Приказе Минтранса России, отдельные категории транспортных средств, а именно:

§ транспортные средства, используемые для перевозки пассажиров, имеющие, помимо места водителя, более восьми мест для сидения, максимальная масса которых не превышает 5 тонн (категория М2);

§ транспортные средства, используемые для перевозки пассажиров, имеющие, помимо места водителя, более восьми мест для сидения, максимальная масса которых превышает 5 тонн (категория М3);

§ транспортные средства, предназначенные для перевозки грузов, имеющие максимальную массу свыше 3,5 тонны, но не более 12 тонн (категория N2);

§ транспортные средства, предназначенные для перевозки грузов, имеющие максимальную массу более 12 тонн (категория N3),

с 01.04.2013 подлежат обязательному оснащению тахографами, в состав которых входит бортовое устройство, имеющее защищенный от вскрытия опломбированный корпус и содержащее внутри него, в том числе, СКЗИ

тахографа, реализующее алгоритмы криптографического преобразования информации и обеспечивающее: аутентификацию, регистрацию информации в некорректируемом виде в защищенной памяти, хранение информации ограниченного доступа, используемой для создания электронной подписи и проверки электронной подписи, и аутентифицирующей информации, преобразование сигналов глобальных навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС и GPS в данные о текущем времени и о координатах местоположения транспортного средства в некорректируемом виде.

Приказом Минтранса России установлено, что производство, распространение и техническое обслуживание СКЗИ тахографа и карт тахографа осуществляются в соответствии с Положением о разработке, производстве, реализации и эксплуатации шифровальных (криптографических) средств защиты информации (Положение ПКЗ-2005), утвержденным приказом ФСБ России от 9 февраля 2005 г. № 66.

Основной целью вышеуказанных нормативных правовых актов является обеспечение безопасности дорожного движения, путем регистрации информации о скорости и маршруте движения транспортных средств и режиме труда и отдыха водителей транспортных средств.

Диспозиция статьи 20 Закона о безопасности дорожного движения, говорит о том, что все юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, обязаны оборудовать транспортные средства тахографами.

Приказ Минтранса России, в свою очередь устанавливает требования к самим тахографам и картам для тахографов, а также определяет категории и виды транспортных средств, оснащаемые тахографами.

При этом в приказе установлено, что его требования не распространяются на транспортные средства категории М2, М3, осуществляющие городские и пригородные регулярные перевозки в соответствии с [Правилами](#) перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112, а также транспортные средства категорий N2, N3, M2, M3, допущенные к осуществлению международных автомобильных перевозок в соответствии с карточкой допуска на автотранспортное средство для осуществления международных автомобильных перевозок грузов и пассажиров ([приказ](#) Минтранса России от 22 ноября 2004 г. № 36 «Об утверждении форм бланков лицензий, лицензионных карточек, удостоверений допуска и карточек допуска»), оснащаемых контрольными устройствами в соответствии с требованиями Европейского [соглашения](#), касающегося работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки (ЕСТР, Женева, 1 июля 1970 г.) (Далее - ЕСТР).

Указанные исключения обусловлены, прежде всего, наличием иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы эксплуатации транспортных средств юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. К таким нормативным правовым актам относятся Постановление Правительства

Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112 «Об утверждении правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» и международное соглашение ЕСТР.

Таким образом, после издания Приказа Минтранса в Российской Федерации параллельно, начали действовать две системы контроля за скоростью и режимом труда и отдыха водителей транспортных средств категорий N2, N3, M2, M3.

ЕСТР ратифицировано 31.07.1978 и обязательно для исполнения Российской Федерацией. ЕСТР имеет статус международного нормативного правового акта и превалирует над национальным законодательством.

ЕСТР разработано с целью стандартизации и унификации транспортного сообщения между странами участницами, а также повышению уровня безопасности на дорогах.

Оставаясь членом соглашения, Российская Федерация подтверждает, что требования ЕСТР являются достаточным условием для обеспечения безопасности дорожного движения и контроля за режимами труда и отдыха водителей на своей территории. В противном случае Российской Федерации пришлось бы выйти из соглашения и ввести правовой режим, запрещающий эксплуатацию транспортных средств, не имеющих тахографа, соответствующего требованиям исключительно национального законодательства.

Несмотря на это требования Приказа Минтранса России фактически вводят ограничения на эксплуатацию российскими хозяйствующими субъектами, не имеющими лицензии международного перевозчика, транспортных средств категорий M2, M3, N2, N3, оборудованными тахографами в соответствии с требованиями ЕСТР, на территории Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, ратифицированного Федеральным законом от 22.05.2001 № 55-ФЗ, единое экономическое пространство - пространство, состоящее из территорий сторон (Казахстан, Россия, Белоруссия, Таджикистан), на котором функционируют однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных правовых норм, существует единая инфраструктура и проводится согласованная налоговая, денежно - кредитная, валютно - финансовая, торговая и таможенная политика, обеспечивающие свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Казахстан, Белоруссия, Таджикистан также ратифицировали и являются участниками соглашения ЕСТР.

Комиссия ФАС России установила, что на момент принятия настоящего решения отсутствовали какие-либо международные соглашения, устанавливающие возможность эксплуатации автотранспортных категорий M2, M3, N2, N3, оснащаемых тахографами, соответствующими требованиям Приказа Минтранса России, на территории стран-участниц ЕСТР.

Следовательно, положения Приказа Минтранса России ограничивают возможность для хозяйствующих субъектов-резидентов Российской Федерации

осуществлять перевозки на транспортных средствах, категорий М2, М3, N2, N3, оснащенных тахографами в соответствии его требованиями, за пределами Российской Федерации. В то время как, аналогичные транспортные средства, принадлежащие резидентам других стран-членов Таможенного союза и стран-участниц ЕСТР, могут осуществлять перевозки в границах Российской Федерации используя тахографы, соответствующие требованиям ЕСТР.

Таким образом, хозяйствующие субъекты-резиденты Российской Федерации, не имеющие лицензии на право осуществления международных перевозок, ставятся в неравные условия функционирования в сравнении с резидентами стран таможенного союза, а также иными странами-участницами ЕСТР, что может привести к ограничению конкуренции.

1.2. Требования Приказа Минтранса России могут привести к ограничению конкуренции на рынке СКЗИ.

Требования Приказа Минтранса России не обеспечивают совместимость (интероперабельность) устройств СКЗИ, производимых различными хозяйствующими субъектами, что может привести к ограничению возможности входа на рынок новых участников, как следствие, ограничению конкуренции.

Минтрансом России не предусмотрено наличие единого удостоверяющего центра, который бы обладал необходимой для производства СКЗИ общей ключевой информацией и выдавал бы ее по запросу производителей СКЗИ для тахографов, тахографов и карт для них. Таким образом, в настоящее время, потенциальный производитель может обладать уникальным мастер-ключом, который выдан ФСБ России только ему, что делает невозможным обеспечить взаимозаменяемость (интероперабельность) продуктов различных производителей. Указанная проблема решена в правилах ЕСТР, предусматривающих наличие единого удостоверяющего центра, выдающего взаимосовместимые ключи производителям.

В этих условиях субъект, начавший первым производство и реализацию СКЗИ, получает преимущественное положение, а также может своими действиями ограничить возможность входа на рынок СКЗИ новых участников, так как новый участник в целях обеспечения интероперабельности производимого им СКЗИ с уже обращающимся СКЗИ на рынке будет вынужден обратиться к действующему производителю за ключевой информацией.

Согласно письму ФСБ России от 31.07.2013 № 4957-Бл сертификаты соответствия на СКЗИ для тахографа - «Блок СКЗИ тахографа «Навигационно-криптографический модуль «НКМ-1» и «Карта тахографа «Диамант» выданы только ЗАО «Атлас-карт».

Комиссией ФАС России установлено, что ЗАО «Атлас-карт» подало документы на согласование технического задания на опытно-конструкторскую работу «Разработка и проведение тематических исследований средств криптографической защиты информации «Диамант» и «Навигационно-криптографический модуль «НКМ-1» в 2012 году, то есть практически за год до

принятия Приказа Минтранса России (письмо ФСБ России от 23.10.2013 № 7190-Фв). Более того, ЗАО «Атлас-карт» получен патент на полезную модель № 119193, начало действия которого датировано 29.03.2012 г.

По мнению Комиссии ФАС России, при разработке требований Приказа Минтранса России за основу взята уникальная разработка ЗАО «Атлас-карт», что подтверждается следующими обстоятельствами:

- съемный модуль СКЗИ, ранее не применялся нигде в мире, тахографы производятся со встроенным модулем СКЗИ, который является составной частью тахографа и применяется на весь срок его службы;
- ЗАО «Атлас-карт» разработало и сертифицировало не тахограф с СКЗИ, как того могло требовать законодательство, а именно отдельно встраиваемый модуль, который был бы совершенно бесполезен, в случае если бы требования Приказа Минтранса России отличались от принятых;
- СКЗИ разработки ЗАО «Атлас-карт» осуществляет регистрацию маршрута и скорости движения через встроенный модуль ГЛОНАСС, в то время как в международной практике производства тахографов производители не используют такие средства и методы измерения скорости (скорость движения измеряется только через датчик скорости, а маршрут движения как правило не регистрируется).

В соответствии с изложенным, для выхода на рынок нового участника, ему будет необходимо получить у ЗАО «Атлас-карт» права на производство СКЗИ для тахографа, а также ключевую информацию и протоколы взаимодействия.

Таким образом, Комиссией ФАС России установлено, что Минтрансом России созданы условия, при которых вход на рынок нового производителя СКЗИ, ставится в зависимость от ЗАО «Атлас-карт», которое уже действует на рынке, что может привести к ограничению конкуренции. Данное обстоятельство подтверждается письмом ФСБ России от 23 октября 2013 года № 7190-Фв, в котором сообщается о том, что вопросы интероперабельности в созданной Минтрансом России системе не прорабатывались и отдаются на откуп хозяйствующим субъектам.

1.3. Требования Приказа Минтранса России могут привести к ограничению конкуренции на рынке транспортных средств категорий М2, М3, N2 и N3, а также к росту издержек производителей транспортных средств.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2009 № 720 «Об утверждении технического регламента о безопасности колесных транспортных средств» (далее - Технический регламент), разработанным в рамках Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», установлены требования к конструкции транспортного средства, в соответствии с которыми транспортные средства категорий М2, М3, N2 и N3 при вводе в гражданский оборот должны быть оснащены тахографами в обязательном порядке.

Для производства и реализации указанных категорий транспортных средств на территории Российской Федерации хозяйствующим субъектам потребуется внести соответствующие изменения в конструкцию производимых автотранспортных средств, что в свою очередь требует длительного процесса согласований и приведет к росту издержек. В конечном счете это может привести к снижению продаж российских автопроизводителей. Указанные выводы подтверждаются позицией Ассоциации Европейского бизнеса, направленной в адрес ФАС России письмом от 04.12.2013 № 108139/13.

Более того хозяйствующие субъекты, осуществляющие международные перевозки, будут вынуждены приобретать транспортные средства категорий М2, М3, N2 и N3 за пределами Российской Федерации, так как транспортные средства, производимые на территории Российской Федерации, должны быть оснащены тахографами, соответствующими требованиям Приказа Минтранса России, а не требованиям ЕСТР.

Указанное обстоятельство негативным образом скажется на объемах продаж Российских автопроизводителей, и поставит их в неравные условия с конкурентами из других стран.

- - Требования Приказа Минтранса России приводят к необоснованному росту издержек хозяйствующих субъектов, осуществляющих автоперевозки.

По оценке участников рынка (письмо от 27.11.2013 № 185), стоимость приобретения и эксплуатации тахографа, соответствующего требованиям Приказа Минтранса России, минимум на 4 тысячи рублей в год превышает стоимость эксплуатации тахографа, соответствующего требованиям ЕСТР. Учитывая, что на территории Российской Федерации зарегистрировано несколько миллионов единиц транспортных средств категорий М2, М3, N2 и N3, требования Приказа Минтранса России приведут к увеличению финансовой нагрузки на бизнес на несколько миллиардов рублей в год.

Стоимость СКЗИ для тахографа составляет в среднем 13 тысяч рублей с НДС, а в соответствии с пунктом 90 раздела V «Требования к тахографу, картам, блоку СКЗИ тахографа при их выпуске, активизации, эксплуатации и утилизации» Приложения N 1 Требованиям Приказа Минтранса, СКЗИ тахографа подлежит регулярной замене раз в три года.

Более того, в соответствии с Приложениями № 2 «Категории и виды транспортных средств, оснащаемые тахографами» и № 3 «Правила использования тахографов, установленных на транспортные средства» Приказа Минтранса России, в случае если юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющий внутренние перевозки на территории Российской Федерации, получит лицензию на международные перевозки, то он не сможет использовать парк имеющихся у него транспортных средств, оборудованных тахографами в соответствии с

Требованиями Приказа Минтранса России. Так как в силу указанных положений Приказа Минтранса России, для осуществления эксплуатации имеющегося парка транспортных средств за пределами территории Российской Федерации, хозяйствующему субъекту будет необходимо осуществить переоборудование автотранспортных средств тахографами в соответствии с требованиями ЕСТР, либо приобрести новые транспортные средства, в случае если такое переоборудование не предусмотрено конструкцией транспортных средств. И наоборот, в случае аннулирования лицензии международного перевозчика, хозяйствующему субъекту будет необходимо осуществить переоборудование автотранспортных средств тахографами в соответствии с требованиями Приказа Минтранса России.

Положения Приказа Минтранса России так же создают условия, при которых владельцу транспортного средства, оборудованного тахографом, соответствующим требованиям ЕСТР, после 1 января 2016 года, в обязательном порядке придется осуществить замену тахографов ЕСТР на тахографы, соответствующие требованиям Приказа Минтранса России, что приведет к росту издержек.

С учетом изложенного, Комиссия ФАС России полагает, что положения Приказа Минтранса России, ограничивают возможность перехода на международные перевозки даже при наличии соответствующей лицензии и наоборот и приводят к необоснованному росту издержек функционирования автоперевозчиков, издержек выхода с рынка и входа на него.

II. Положения Приказа Минтранса России в части ограничения возможности применения тахографов, соответствующих требованиям ЕСТР, и обязательной регистрации тахографом маршрута движения избыточны.

2.1. В качестве обоснования изданных требований к тахографам Минтранс России в своих пояснениях, направленных в ФАС России письмами от 09.12.2013 № 110350-М/13 и от 26.06.2013 №49878/13, указывает, что содержание таких требований обусловлено необходимостью наличия квалифицированной электронной цифровой подписи, которая подписывает выгружаемые из памяти тахографа документы. Это в свою очередь необходимо для осуществления государственного контроля за соблюдением водителями транспортных средств режимов труда и отдыха, а также применения мер, предусмотренных статьей 11.23 КоАП.

То есть, наличие квалифицированной электронной цифровой подписи, по мнению Минтранса России, выгодно отличает тахографы, соответствующие требованиям Приказа Минтранса России от тахографов, соответствующих требованиям ЕСТР, в связи с чем, приказ ограничивает возможность применения тахографов, соответствующих требованиям ЕСТР, для отдельных категорий потребителей (Приложение № 2 «Категории и виды транспортных средств, оснащаемые тахографами» Приказа Минтранса России).

Вместе с тем, в настоящее время, в Евросоюзе и других странах-ратифицировавших правила ЕСТР, действуют нормативные акты ЕСТР, которые

устанавливают общие требования к Тахографам, в том числе, в части защиты информации и электронной цифровой подписи (Подразделы X «Общие показатели защиты», XI «Общие механизмы защиты» Добавления 1В к ЕСТР). Указанные требования открыты для всех и позволяют неопределенному кругу лиц участвовать в производстве тахографов и карт для них. При этом, подразумевается использование открытых криптографических алгоритмов и способов шифрования. Требования ЕСТР к электронной цифровой подписи, имеющей сертификат ключа, выданного удостоверяющим центром на территории Евросоюза, приравнивают ее по статусу к квалифицированной цифровой подписи с точки зрения положения Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» (далее – Закон об электронной цифровой подписи).

На основании пунктов 1, 2 статьи 7 Закон об электронной цифровой подписи, электронные подписи, созданные в соответствии с нормами права иностранного государства и международными стандартами, в Российской Федерации признаются электронными подписями того вида, признакам которого они соответствуют.

Электронная подпись тахографа ЕСТР обладает всеми признаками квалифицированной электронной цифровой подписи (XI «Общие механизмы защиты» Добавления 1В к ЕСТР).

Электронная подпись и подписанный ею электронный документ не могут считаться не имеющими юридической силы только на том основании, что сертификат ключа проверки электронной подписи выдан в соответствии с нормами иностранного права.

В соответствии с частью 4 статьи 15 «Конституции Российской Федерации» общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Таким образом, электронно-цифровая подпись, применяемая в тахографах установленных по правилам ЕСТР, признается электронной подписью, имеющую юридическую силу на территории Российской Федерации, в связи с чем ограничение применения тахографов, соответствующих требованиям ЕСТР, российскими перевозчиками не обоснованно.

2.2. Приказ Минтранса России содержит требования к тахографам, предусматривающие фиксацию маршрута движения транспортного средства, что, по мнению Комиссии ФАС России, носит избыточный характер.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2009 № 720 «Об утверждении технического регламента о безопасности колесных транспортных средств» (далее - Технический регламент), разработанным в рамках Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», установлены требования к конструкции транспортного средства, в соответствии с которыми отдельные категории транспортных средств должны быть оснащены

тахографами. Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» также содержит данную норму.

Абзацем 9 пункта 1 статьи 20 Федерального закона от 10.12.1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» установлено, что указанные категории транспортных средств должны быть оснащены техническими средствами контроля, обеспечивающими непрерывную, некорректируемую регистрацию информации о скорости и маршруте движения транспортных средств, о режиме труда и отдыха водителей транспортных средств.

В соответствии с положениями Федерального закона от 14.02.2012 года № 22-ФЗ «О навигационной деятельности», приказа Минтранса России № 20 от 26 января 2012 года и пункта 8 Технического регламента, рассматриваемые категории транспортных средств уже подлежат обязательному оснащению аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS, при этом данные с такой аппаратуры о маршрутах движения в режиме реального времени поступают на абонентский телематический терминал Ространснадзора.

Более того, в Российском законодательстве (статья 8 Федерального закона от 24.07.1998 года № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных перевозок») уже содержится понятие «тахограф», не предусматривающее функции по регистрации маршрута.

Внедрение такого понятия, как тахограф со встроенной навигационной функцией, также вступает в противоречие с Техническим регламентом и ЕСТР, требования которого распространяются на международных перевозчиков.

ЕСТР и Технический регламент не содержат требований, предусматривающих обязательную фиксацию маршрута движения указанных категорий транспортных средств посредством системы ГЛОНАСС/GPS.

По своей сути требования ЕСТР, требования Федерального закона от 10.12.1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и требования Приказа Минтранса России направлены на достижение одной и той же цели – обеспечение безопасности перевозок, контроля за режимом труда и отдыха водителя, повышения качества труда на автотранспортных предприятиях. Следовательно, требования к тахографам в части определения их функциональных характеристик должны быть унифицированы с требованиями ЕСТР, для обеспечения единства подходов регулирования и равных условий функционирования хозяйствующих субъектов, действующих на территории Европейского Союза, Таможенного союза, с одной стороны, и Российской Федерации, с другой.

Более того, созданная система тахографии не интероперабельна с международной, в связи с чем, контролирующим органам и водителям-физическим лицам необходимо иметь 2 набора карт для осуществления своей деятельности, что приведет к необоснованному росту издержек.

III. Минтрансом России определены требования к тахографам, создающие избыточные административные барьеры входа на рынок.

Приказом Минтранса России установлено, что производство, распространение и техническое обслуживание блоков СКЗИ тахографа и карт осуществляются в соответствии с Положением о разработке, производстве, реализации и эксплуатации шифровальных (криптографических) средств защиты информации (Положение ПКЗ-2005), утвержденным приказом ФСБ России от 9 февраля 2005 г. № 66.

Таким образом, устанавливаемое в тахографах СКЗИ должно в обязательном порядке иметь сертификат ФСБ России, что является избыточным административным барьером и не имеет объективной необходимости.

Указанное требование Минтранса России избыточно ввиду того, что данные, содержащиеся в тахографе о скорости и маршруте движения транспортных средств, а также о режиме труда и отдыха водителей транспортных средств не является информацией конфиденциального характера, либо информацией ограниченного доступа, в связи с чем, требования Положения ПКЗ-2005 в силу пункта 4 данного документа, должны носить рекомендательный характер.

Утверждение Минтранса России о том, что каждая разработанная модель тахографа должна проходить процедуру проверки соответствия требованиям, установленным законодательством для шифровальных (криптографических) средств (получать сертификат ФСБ России), как при их создании, так и при внесении любых изменений в их программно-аппаратные средства, и только после этого проходить испытания на соответствие требованиям законодательства в части возможности их применения на транспортных средствах, не обоснованно.

Таким образом, в случае, если хозяйствующий субъект, имеющий соответствующую лицензию, разрабатывает, производит и распространяет СКЗИ, не предназначенные для защиты конфиденциальной информации или информации содержащей государственную тайну, статус которой, и требования по защите которой, установлены отдельными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Положение ПКЗ 2005 предусматривает добровольный порядок руководства содержащимися в нем правилами.

По данным ФСБ России (письмо от 11.07.2013 № 4410-Фв), в настоящее время лицензии на право разработки шифровальных (криптографических) средств имеют более ста организаций.

IV. Выводы Комиссии ФАС России:

1. Положения Приказа Минтранса России ввели ограничения на возможность эксплуатации хозяйствующими субъектами-резидентами Российской Федерации, не имеющими лицензии на право осуществления международных перевозок (карточки допуска на автотранспортное средство для осуществления международных автомобильных перевозок грузов и пассажиров), транспортных средств категорий М2, М3, N2, N3, оборудованными тахографами в соответствии с требованиями ЕСТР. Таким образом, резиденты Российской Федерации, не имеющие разрешения на международные перевозки, поставлены в неравные

условия функционирования, с резидентами стран таможенного союза, а также иных стран участниц ЕСТР, что может привести к ограничению конкуренции.

2. В соответствии с положениями Приказа Минтранса России хозяйствующие субъекты, осуществляющие международные перевозки, будут вынуждены приобретать транспортные средства категорий М2, М3, N2 и N3 за пределами Российской Федерации, так как транспортные средства, производимые на территории Российской Федерации, должны быть оснащены тахографами, соответствующими требованиям Приказа Минтранса России, а не требованиям ЕСТР. Это может привести к сокращению объемов продаж Российских автопроизводителей, и поставит их в неравные условия с конкурентами из других стран.

3. Положения Приказа Минтранса России приведут к необоснованному росту издержек хозяйствующих субъектов, действующих на рынке автотранспортных средств и автоперевозок.

4. Требования Приказа Минтранса России не обеспечивают совместимость (интероперабельность) устройств различных производителей СКЗИ, а также основаны на запатентованной технологии единственного на данный момент производителя СКЗИ (ЗАО «Атлас карт»), что может привести к ограничению входа на рынок новых производителей СКЗИ для тахографов и, как следствие, к ограничению конкуренции.

5. Положения Приказа Минтранса России в части ограничения возможности применения тахографов, соответствующих требованиям ЕСТР, и обязательной фиксации тахографом маршрута движения избыточны.

Таким образом, действия Минтранса России, в части издания Приказа Минтранса России от 13.02.2013 № 36 «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства», содержащего избыточные требования к тахографам, которые могут привести к ограничению конкуренции, нарушают часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с [подпунктом «а» пункта 3 части 1 статьи 23](#) Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган вправе выдавать федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления и иным указанным в законе органам или организациям обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении как индивидуальных (ненормативных), так и нормативных актов, нарушающих антимонопольное законодательство.

В целях исключения из Приказа Минтранса России положений, несоответствующих антимонопольному законодательству, Комиссия ФАС России считает необходимым выдать Минтрансу России обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Учитывая изложенное, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, пункта 2 части 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия ФАС России,

РЕШИЛА:

1. Признать Минтранс России нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в части издания Приказа Минтранса России от 13.02.2013 № 36 «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства», содержащего избыточные требования к тахографам, которые могут привести к ограничению конкуренции.

2. Выдать Минтрансу России предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем исключения из текста Приказа Минтранса России от 13.02.2013 № 36 «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства» требований, ограничивающих эксплуатацию на территории Российской Федерации автотранспортных средств категорий М2, N2, N3 и М3, оборудованных тахографами в соответствии с требованиями ЕСТР, в независимости от наличия лицензии на право осуществления международных перевозок (карточки допуска на автотранспортное средство для осуществления международных автомобильных перевозок грузов и пассажиров) у владельца такого транспортного средства, а именно слов «...допущенных к осуществлению международных автомобильных перевозок в соответствии с карточкой допуска на автотранспортное средство для осуществления международных автомобильных перевозок грузов и пассажиров (приказ Минтранса России от 22 ноября 2004 г. N 36 "Об утверждении форм бланков лицензий, лицензионных карточек, удостоверений допуска и карточек допуска" (зарегистрирован Минюстом России 17 декабря 2004 г., регистрационный N 6204)),...» из Приложения № 2 «Категории и виды транспортных **средств, оснащаемые тахографами**».

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 1-00-140/00-05-13

о нарушении антимонопольного законодательства

«16» января 2014 г.

г. Москва

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела № 1-00-140/00-05-13 о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия ФАС России) в составе: Председатель Комиссии: А.Ю. Цариковский - статс - секретарь - заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы; Члены Комиссии: М.А. Овчинников - начальник Управления контроля промышленности и оборонного комплекса; Д.М. Брыкин - заместитель начальника Управления контроля промышленности и оборонного комплекса; А.А. Грешнев - заместитель начальника Управления контроля промышленности и оборонного комплекса Г.В. Гусаров - заместитель начальника Аналитического управления; М.И. Садовникова – начальник отдела расследований Управления контроля органов власти,

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 35-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Министерству транспорта Российской Федерации (Минтранс России) прекратить нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, осуществив следующие действия.

1. В течении трех месяцев с даты получения настоящего предписания, исключить из текста Приказа Минтранса России от 13.02.2013 № 36 «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства» требования, ограничивающие эксплуатацию на территории Российской Федерации автотранспортных средств категорий М2, N2, N3 и М3, оборудованных тахографами в соответствии с требованиями Европейского [соглашения](#), касающегося работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки (ЕСТР), в независимости от наличия лицензии на право осуществления международных перевозок (карточки допуска на автотранспортное средство для осуществления международных автомобильных перевозок грузов и пассажиров) у владельца такого транспортного средства, а именно слова «...допущенных к осуществлению международных автомобильных перевозок в соответствии с карточкой допуска на автотранспортное средство для осуществления международных автомобильных перевозок грузов и пассажиров (приказ Минтранса России от 22 ноября 2004 г. N 36 "Об утверждении форм бланков лицензий, лицензионных карточек, удостоверений допуска и карточек допуска" (зарегистрирован Минюстом России 17 декабря 2004 г., регистрационный N 6204)),...» из Приложения № 2 «Категории и виды транспортных средств, оснащаемые тахографами».

2. Проинформировать ФАС России не позднее пяти дней со дня выполнения настоящего предписания об устранении нарушения антимонопольного законодательства с представлением копий подтверждающих документов.

В соответствии со статьей 52 Закона о защите конкуренции предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его выдачи.

В соответствии с частью 2 статьи 51 Закона о конкуренции неисполнение в срок предписания антимонопольного органа по делу о нарушении антимонопольного законодательства влечет за собой административную ответственность, предусмотренную статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.