

По списку

РЕШЕНИЕ

по делу № 1-15-326/00-11-13

Резолютивная часть решения оглашена 11 февраля 2014 г.
В полном объеме решение изготовлено 14 февраля 2014 г.

г. Москва

Комиссия ФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: Председателя Комиссии – заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы Доценко А.В., членов Комиссии: начальника Управления информационных технологий Кудрявцева В.Ю., заместителя начальника Управления информационных технологий Луцкого А.Г., начальника отдела контроля Управления информационных технологий Пастухова А.А., заместителя начальника отдела контроля Управления информационных технологий Жданова А.В., советника отдела методологии и оптимизации деятельности Управления контроля органов власти Шульженко К.Н., консультанта отдела правовой экспертизы Правового управления Косенко К.В. (далее – Комиссия), 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 госавтодорнадзора, Северо-Западного Межрегионального управления госавтодорнадзора, Южного Управления госавтодорнадзора, Приволжского Управления госавтодорнадзора, Уральского Управления госавтодорнадзора, Сибирского Управления госавтодорнадзора, Дальневосточного межрегионального Управления госавтодорнадзора, 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 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.

Председатель Комиссии

А.В. Доценко

Члены Комиссии

В.Ю. Кудрявцев

А.Г. Луцкий

А.А. Пастухов

А.В. Жданов

К.Н. Шульженко

К.В. Косенко

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.