УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

ПО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Доклад

Недискриминационный доступ операторов связи к объектам инфраструктуры для размещения сетей электросвязи

В целях развития конкуренции на рынке услуг связи необходимо решение проблем доступа операторов связи к объектам инфраструктуры, в том числе находящимся в государственной и муниципальной собственности.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.02.2014 № 130-Р утвержден **план мероприятий «Развитие конкуренции в сфере электросвязи»** (далее – План).

План предусматривает упрощение порядка размещения оборудования связи на объектах жилой недвижимости.

*Пункт 7 Плана - представление в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты, предусматривающих упрощение порядка размещения оборудования связи на объектах жилой недвижимости.*

План также предусматривает регулирование доступа операторов связи к объектам инфраструктуры других отраслей.

*Пункт 8 Плана - представление в установленном порядке предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты, предусматривающие регулирование доступа операторов связи к объектам инфраструктуры других отраслей, в части установления регламентов взаимодействия операторов связи с владельцами инфраструктуры, технических регламентов размещения средств связи и утверждения методик расчета цен на услуги по доступу к указанной инфраструктуре.*

*Пункт 9 Плана - представление в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты, предусматривающих введение принципа недискриминационного доступа к инфраструктуре всех операторов связи.*

В настоящее время указанные пункты Планы не реализованы.

Вместе с тем ФАС России в адрес Минэкономразвития России, как органу ответственному за внесение изменений в Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации (далее – Стандарт) направлены предложения о внесении изменений, а именно о дополнении перечня мероприятий мероприятием, целью которого является создание условий для развития инфраструктуры связи и повышения доступности для строительства сетей и сооружений связи, установив следующие целевые показатели:

- удовлетворение заявок операторов связи на размещение сетей и сооружений связи на объектах государственной и муниципальной собственности, не менее 80 % - в первый год, 90% - во второй и последующие годы;

- увеличение количества объемов государственной и муниципальной собственности, фактически используемых операторами связи для целей размещения и строительства сетей и сооружений связи, не менее чем на 20%.

По результатам рассмотрения вышеуказанных предложений на заседании межведомственной рабочей группы по вопросам реализации положений Стандарта от 23.11.2016 отмечена целесообразность их внесения в установленном порядке в приложение к Стандарту.

В настоящее время Минэкономразвития России с учетом предложений органов исполнительной власти формирует проект распоряжения Правительства Российской Федерации по внесению изменений в Стандарт.

27.06.2016 года ФАС России проведен Экспертный совет по вопросам связи, на котором установлены **Рекомендации** по составу и структуре мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры связи (далее – Рекомендации) и **Белая книга** рекомендаций и примеров по упрощению доступа организаций к объектам, находящимся в государственной и муниципальной собственности.

*(Материалы заседания размещены на официальном сайте ФАС России http://fas.gov.ru/counsils-list/protokolyi/detail.html?id=335).*

**Рекомендации включают следующие мероприятия:**

- регулирование порядка размещения объектов, сооружений и средств связи на объектах, находящихся в собственности субъекта РФ и муниципальных образований;

- совершенствование регулирования строительства линий и сооружений связи;

- недопущение высоких коэффициентов в отношении арендной платы за использование земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ и муниципальной собственности, для размещения объектов и сооружений связи;

- недопущение установления завышенной платы за размещение объектов, сооружений и средств связи на земельных участках, находящихся в собственности субъекта РФ и муниципального образования, в порядке подпункта 2 пункта 2 статьи 39.25 Земельного кодекса РФ (по соглашению об установлении сервитута);

- регулирование использования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута;

- регулирование использования лесных участков;

- регулирование порядка строительства и эксплуатации объектов и сооружений связи в случае, если не приняты проекты планировки территории, проекты межевания территории, генеральные планы и другие подобные документы территориального планирования.

**Белая книга** содержит наименования и основные положения правовых актов, принятых в субъектах РФ и направленных на упрощение доступа организаций к объектам, находящимся в государственной и муниципальной собственности. В Белую книгу включены, в том числе следующие акты:

- об утверждении перечня объектов государственной и муниципальной собственности для первоочередного размещения средств подвижной радиотелефонной связи;

- об утверждены ставки ежемесячной арендной платы за размещение базовых станций;

- об утверждении положения о размещении базовых станций радиотелефонной связи и иных сетей связи на конструктивных элементах зданий и сооружений, находящихся в государственной собственности (положение устанавливает также порядок определения размера платы за размещение средств связи на конструктивных элементах зданий и сооружений);

- об установлении случаев, при которых не требуется получения разрешения на строительство и (или) реконструкцию линейно-кабельных сооружений связи и кабельных линий электросвязи.

**Таким образом, формирование упрощенных процедур, открытого и регламентированного порядка доступа к объектам инфраструктуры, находящимся в государственной и муниципальной собственности имеет высокую важность для развития конкуренции на рынке услуг связи.**

Кроме того, Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2014 № 1284 утверждены **Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи** (далее – Правила).

Правилами установлены:

-Обязанность для субъектов естественных монополий предоставлять доступ к специальной и сопряженной инфраструктуре при наличии технологической и экономической возможности;

-Обязанность для субъектов естественных монополий раскрывать информацию об объектах инфраструктуры, а также информацию о заявлениях на предоставление доступа к инфраструктуре;

-Порядок заключения, изменения, расторжения договора о предоставлении доступа к инфраструктуре, а также существенные условия договора;

-Порядок рассмотрения действий по нарушению Правил.

Правила регулируют отношения, связанные с предоставлением владельцами инфраструктуры доступа к объектам инфраструктуры для размещения сетей электросвязи.

«Владелец инфраструктуры» - субъект естественной монополии, регулирование деятельности которого осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», который является собственником инфраструктуры и (или) распоряжается инфраструктурой на ином законном основании.

*Пример: ПАО «Ростелеком», ОАО «РЖД», АО «Региональные электрические сети».*

Владельцем инфраструктуры публикуется следующая информация:

-Перечень и описание объектов инфраструктуры, к которым предоставляется доступ;

-Порядок установления цены за доступ, включая скидки;

-Порядок выполнения запросов дополнительной информации;

-Реестр заявлений на доступ к инфраструктуре.

Ответственность за непредоставление сведений или предоставление заведомо ложных сведений о своей деятельности, неопубликование или опубликование заведомо ложных сведений о своей деятельности субъектами естественных монополий, если опубликование и (или) предоставление таких сведений являются обязательными в соответствии с законодательством Российской Федерации предусмотрена статьей 19.8.1 Кодекса Российской Федерации б административных правонарушениях.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных [частью 1 статьи 19.8.1](consultantplus://offline/ref=CD1471263533E4C0CA35B8A3354FBE0780A8B6ACBB67116FE33DAF4D1E677D8104EDADF6F129QC3CC), рассматривают органы, осуществляющие государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов).

Рассмотрение заявлений о нарушении предусмотренного Правилами порядка обеспечения недискриминационного доступа к инфраструктуре осуществляется антимонопольным органом в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

*Следует отметить, что требования, установленные Правилами недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи, не распространяются на хозяйствующие субъекты, не являющиеся субъектами естественных монополий.*

По вопросам доступа операторов связи к объектам инфраструктуры Новосибирским УФАС России рассмотрены ряд заявлений, поступивших от операторов связи. В связи с этим по проблемам доступа операторов связи к инфраструктуре, с точки зрения контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, можно выделить на два основных вопроса:

- обоснованность размера платы за размещение оптоволоконного кабеля на объектах инфраструктуры, в том числе на опорах ЛЭП, иных столбовых опорах, находящихся также в государственной или муниципальной собственности;

- порядок доступа операторов связи к объектам инфраструктуры.

Новосибирским УФАС России в 2016 году рассмотрено дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ФГУП «Энергетик». ФГУП «Энергетик» признано нарушившим пункт 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» путем установления монопольно высокой цены размещения кабелей и других конструкций сторонних организаций на опорах ФГУП «Энергетик».

ФГУП «Энергетик» включило в расчет стоимости размещения имущества операторов связи на своих опорах расходы на обслуживание мест крепления кабельных линий, при том, что договорами на размещение имущества не предусмотрена обязанность ФГУП «Энергетик» осуществлять обслуживание мест крепления кабельных линий. Определенная таким образом ФГУП «Энергетик» стоимость (цена) размещения кабелей на одной опоре составляла 635,42 руб. в месяц (с НДС).

При этом при проведении по заявкам операторов связи оценки стоимости права пользования (размещения) кабельных линий на опорах, в том числе на условиях договора аренды, оценщиками установлено, что стоимость права пользования (размещения) кабельных линий на одной опоре составляет значительно меньшую сумму.

Суды по делу А45-15756/2016 признали решение Новосибирского УФАС России в отношении ФГУП «Энергетик» законным.

ФГУП «Энергетик» исполнило предписание Новосибирского УФАС России и, в итоге, установило стоимость размещения оптоволоконного кабеля и других конструкций на одной опоре в размере 294,09 руб. в месяц (с НДС). То есть стоимость услуги была снижена более чем в два раза.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» организации связи по договору с собственником или иным владельцем зданий, опор линий электропередачи, контактных сетей железных дорог, столбовых опор, мостов, коллекторов, туннелей, в том числе туннелей метрополитена, железных и автомобильных дорог и других инженерных объектов и технологических площадок, а также полос отвода, в том числе полос отвода железных дорог и автомобильных дорог, могут осуществлять на них строительство, эксплуатацию средств связи и сооружений связи.

При этом собственник или иной владелец указанного недвижимого имущества вправе требовать от организации связи **соразмерную плату за пользование этим имуществом**, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Органы местного самоуправления и государственные и муниципальные предприятия устанавливают плату за обслуживание мест крепления, при том, что остается спорным вопрос об обоснованности включения затрат на проведение такого обслуживания в плату, взимаемую с операторов связи. Сравнительная стоимость услуг за размещение волоконно-отпических линий связи на опорах, включая также, так называемые, услуги по обслуживанию мест крепления кабельных линий, отражены в таблице 1.

Постановлением мэрии города Новосибирска от 06.05.2014 №3724 (утратило силу с 23.01.2017) был установлен тариф по обслуживанию мест крепления волоконно-оптических линий связи и лайтбоксов к опоре контактной сети - в размере 6330,3 рубля за одно место в год (без НДС) для муниципального казенного предприятия г. Новосибирска «Горэлектротранспорт» (далее – МКП «Горэлектротранспорт»). После отмены указанного постановления МКП «Горэлектротранспорт» самостоятельно установило стоимость данной услуги в размере 7473,88 руб. в год с НДС. (Таким образом, стоимость данной услуги в месяц составляла 622,48 руб. без НДС по постановлению мэрии города Новосибирска, 622,82 руб. без НДС – по калькуляции МКП «Горэлектротранспорт».)

В настоящее время Новосибирским УФАС России по результатам рассмотрения заявлений операторов связи в отношении действий МКП «Горэлектротранспорт» по установлению необоснованной платы за размещение волоконно-оптических линий связи на опорах контактной сети городского электротранспорта возбуждено дело по признакам нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» - установление монопольно высокой цены услуги по предоставлению мест крепления кабелей связи на опорах.

Следует отметить, что по заказу оператора связи Союзом «Новосибирская торгово-промышленная палата» проведена оценка права пользования (размещения) линий связи на опорах контактной сети городского электротранспорта и наружного освещения в г. Новосибирске, согласно которой рыночная стоимость **права пользования (размещения) линий связи на опорах контактной сети городского электротранспорта** и наружного освещения в г. Новосибирске по состоянию на 11.04.2017 года в среднем составляет за одно крепление на одной опоре 64,41 рублей в месяц без учета НДС (соответственно 76,00 руб. с НДС).

Новосибирским УФАС России в 2016 году было рассмотрено обращение операторов связи (вх. № 7538 от 18.08.2016) на действия муниципального казенного учреждения города Новосибирска «Горсвет» (далее – МКУ г. Новосибирска «Горсвет») по направлению проектов договоров на оказание услуг по обслуживание мест крепления кабельных линий на опорах сетей наружного освещения на 2016 год, согласно которому цена за услугу составляет 6395,17 руб. за каждое место крепления в год.

Операторы связи указывали на то, что по договору с МКУ г. Новосибирска «Горсвет», предметом которых являются услуги по обслуживанию мест крепления кабельных линий на опорах сетей наружного освещения, фактически такие услуги не оказываются. Операторы связи сами обслуживают места креплений. Вместе с тем расходы на оказание этих услуг формируют стоимость услуг по данным договорам.

Вместе с тем операторы связи (хотя и вынужденно как указали некоторые из них) подписали договоры на оказание услуг по обслуживание мест крепления кабельных линий на опорах сетей наружного освещения, с самим предметом которых они не согласны.

Изменение предмета договора не находится в компетенции антимонопольного органа и указанные разногласия подлежат решению в судебном порядке. Таким образом операторам связи было отказано в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении МКУ г. Новосибирска «Горсвет».

Кроме того, муниципальное казенное учреждение не являются хозяйствующим субъектом в понимании Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (на том основании, что доходы, полученные учреждением от разрешенной ему деятельности поступают в бюджет города, а не в самостоятельное распоряжение учреждения). Следовательно, муниципальное казенное учреждение не может быть признано занимающим доминирующее положении, и его действия не могут быть квалифицированы как злоупотребление доминирующим положением путем установления экономически необоснованной или монопольно высокой цены товара.

Для сравнения цен на услуги, связанные с размещением линий связи на опорах, можно указать Постановление Администрации города Бердска от 23.11.2015 №3978, которым для муниципального бюджетного учреждения «ГорСвет» (далее – МБУ «ГорСВет») утвержден тариф на услуги по обслуживанию мест крепления кабельный линий и рекламных планшетов (без подсветки) на опорах сетей наружного освещения в размере 244,36 (с НДС).

Следует также отметить, что согласно п. 6.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» если антимонопольным органом определена справедливая, по его мнению, цена какого-либо вида товаров, обращающихся на товарном рынке, эта цена носит рекомендательный характер, не является обязательной к применению конкретными хозяйствующими субъектами, поскольку [Законом](consultantplus://offline/ref=439BEF8E60497356113810FF3741B1CEC54C3CF7D397DFC4D3650A8813c4C9E) о защите конкуренции не установлено иное.

Таблица 1

Стоимость услуги за размещение линий связи на опорах

|  |  |
| --- | --- |
| Наименование организации | Размер плата в месяц,  руб. с НДС |
| ФГУП «Энергетик» с 01.06.2015 до 15.06.2016 | 635,42 |
| ФГУП «Энергетик» с 21.07.2016 | 294,09 |
| МКП г. Новосибирска «Горэлектротранспорт» | 622,48 |
| МКП г. Новосибирска «Горэлектротранспорт» | 622,82 |
| По оценке Союза «Новосибирская торгово-промышленная палата» | 76,00 |
| МКУ г. Новосибирска «Горсвет» | 532,93  (НДС не облагается) |
| МБУ «ГорСвет» (г. Бердск) | 244,36 |

Таким образом, установление справедливых, экономически обоснованных цен на услуги, связанные с размещением линий связи на опорах, находящихся в муниципальной собственности, находится в зоне ответственности органов местного самоуправления муниципального образования.

По вопросу порядка доступа операторов связи к объектам инфраструктуры необходимо отметить следующее.

Новосибирское УФАС России по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства 02.05.2017 признало администрацию г. Куйбышева Новосибирской области нарушившей п. 2, п. 8. ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в необоснованном отказе ООО «Медиалайн» в согласовании совместного подвеса волоконно-оптического кабеля на опорах ЛЭП на территории г. Куйбышева при наличии технической возможности и согласовании такого подвеса ООО «Оптиком», что создало дискриминационные условия для деятельности ООО «Медиалайн» и необоснованно препятствовало осуществлению им деятельности. Администрации г. Куйбышева выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства. Предписание Администрацией г. Куйбышева исполнено.

В ходе рассмотрения указанного дела в отношении администрации г. Куйбышева выявлено, что Департамент информатизации и развития телекоммуникационных технологий Новосибирской области (далее – Департамент) направил главам муниципальных районов и городских округов Новосибирской области письмо от 11.05.2016 № 636-22/32, в котором сообщил, что в рамках реализации государственной программы «Развитие инфраструктуры информационного общества Новосибирской области на 2015-2020 годы» прорабатывает возможность подключения по волоконно-оптическим линиям связи социально-значимых объектов на территории районных центров к ГИСПД в рамках государственно-частного партнерства и просит оказывать содействие сотрудникам ООО «Оптиком» и ООО «Милеком» в решении вопросов по обследованию, проектированию, получению технических условий указанных ВОЛС в целях развития инфокоммуникационной инфраструктуры муниципального образования.

Новосибирское УФАС России полагает, что подобные письма Департамента, которые могут восприниматься как рекомендации оказывать содействия со стороны органов местного самоуправления только определенным операторам связи, недопустимы.

Следует отметить, что многими администрациями муниципальных образований Новосибирской области приняты Административные регламенты предоставления муниципальной услуги по согласованию размещения сооружений связи на объектах муниципального имущества, что способствует созданию недискиримационных условий для доступа операторов связи к объектам инфраструктуры.

Вместе с тем такая муниципальная услуга предоставляется не во всех муниципальных образования Новосибирской области.

После рассмотрения вышеуказанного дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении администрации г. Куйбышева администрацией также был разработан Административный регламент предоставления муниципальной услуги по согласованию размещения сооружений и сооружений связи на объектах муниципального имущества.

С учетом изложенного, Новосибирское УФАС России отмечает, что в целях содействия развитию конкуренции на рынке услуг связи необходимо осуществления со стороны органов государственной власти Новосибирской области и местного самоуправления мероприятий, направленных на:

- недопущение установления завышенной платы за размещение сетей и сооружений связи на объектах государственной и муниципальной собственности;

- создание недискринимационных условий доступа операторов связи к объектам государственной и муниципальной собственности для размещения сетей и сооружений связи.

Заместитель руководителя управления Н.П. Камнева