

РЕШЕНИЕ О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ № 074/01/10-2414/2021 12 января 2022 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59 Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе: Председатель Комиссии: - Козлова Анна Алексеевна – руководитель Челябинского УФАС России; Члены Комиссии: - Пузанкова Юлия Юрьевна – начальник отдела анализа товарных и финансовых рынков Челябинского УФАС России, - Овчинникова Марина Викторовна – ведущий специалист-эксперт отдела анализа товарных и финансовых рынков Челябинского УФАС России, - Абдулина Аксана Мадиевна — специалист-эксперт отдела анализа товарных и финансовых рынков Челябинского УФАС России. рассмотрев материалы дела № 074/01/10-2414/2021 по признакам нарушения Акционерным обществом «Почта России» (ИНН 7724490000, ОГРН 1197746000000, 131000, город Москва, Варшавское шоссе, д. 37) в лице Управления федеральной почтовой связи Челябинской области — филиала АО «Почта России» (454000, г. Челябинск, ул. Кирова, д. 161) пункта 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), Решение о прекращении производства по делу 2021-18681 2 УСТАНОВИЛА: В Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее — Челябинское УФАС России) поступило заявление ООО «Нивы Зауралья» от 03.03.2021 № б/н (вх. № 3206/21 от 04.03.2021) на действия АО «Почта России», выразившиеся в навязывании невыгодных условий договора на оказание услуг почтовой связи. При рассмотрении представленных документов установлено, что ООО «Нивы Зауралья» обратилось в отделение почтовой связи в г. Челябинске с целью отправки заказных писем в количестве 2 штук. Оператор почтовой связи сообщила, что отправка данных писем возможна только при составлении списка ф. 103. При этом, за составление данного списка взимается дополнительная плата. В связи с изложенным, Челябинским УФАС России по результатам рассмотрения заявления ООО «Нивы Зауралья» на действия АО «Почта России» выдано предупреждение от 04.05.2021 № 07-06/21 о необходимости прекращения действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, а также о необходимости устранения причин и условий, способствовавших возникновению нарушения, путем ознакомления с настоящим предупреждением сотрудников, в том числе лиц, ответственных за прием и отправку регистрируемых почтовых отправлений. Согласно представленной письмом от 27.05.2021 № Ф74-09/668 информации АО «Почта России» довело предупреждение до руководства УФПС Челябинской области, с сотрудниками ОПС проведен дополнительный инструктаж по порядку приема почтовых отправлений. Учитывая изложенное, Челябинское УФАС России признало предупреждение от 04.05.2021 № 07-06/21 исполненным. Между тем, после признания предупреждения исполненным в адрес Челябинского УФАС России поступили заявления о совершении АО «Почта России» аналогичных действий: - от 01.07.2021 № б/н (вх. № 9114/21 от 01.07.2021) от ООО «Белый свет», ООО «Агроинвест», Калько В.Ф.; - от 06.08.2021 № б/н (вх. № 10817-ИП/21 от 09.08.2021) от Глазырина П.Б.; - от 09.08.2021 № б/н (вх. № 10837-ИП/21 от 09.08.2021) от Землянского К.О. (далее — Заявители). Суть заявлений сводилась к тому, что АО «Почта России» навязывает невыгодные условия договора, а именно: оформляет реестр почтовых отправлений при отправке менее пяти писем, более того, оформляет в один реестр письма от разных отправителей, отказывает в отправке заказных писем без составления списка почтовых отправлений ф. 103. Таким образом, Челябинское УФАС России посчитало предупреждение от 04.05.2021 № 07-06/21 не исполненным, поскольку причины и условия, способствовавшие возникновению нарушения не

устранены. В связи с чем Челябинским УФАС России издан приказ от 10.09.2021 № 95 о 2021-18681 3 возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения АО «Почта России» пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Определением от 13.09.2021 № АК/11593/21 Челябинским УФАС России в адрес Заявителей, ответчика АО «Почта России» в лице Управления федеральной почтовой связи Челябинской области — филиала АО «Почта России» (далее — Общество, АО «Почта России») запрошена дополнительная информация для рассмотрения дела по существу. Письмом от 07.10.2021 № б/н Общество пояснило, что в действиях АО «Почта России» отсутствует факт навязывания контрагенту невыгодных условий договора. Как следует из жалоб ООО «Белый Свет», ООО «Агроинвест», Калько В.Ф., Глазырина П.Б., Землянского К.О., при их обращениях в три различных отделения почтовой связи (далее — ОПС) в г. Челябинске, операторы ОПС отказывали им в приеме и отправке регистрируемых почтовых отправлений (далее - РПО) в количестве более 5 штук без составления списка ф. 103, в связи с тем, что РПО относились к партионным почтовым отправлениям в силу п. 392 гл. 19 Почтовых правил, принятых Советом глав Административных связей Регионального содружества в области связи от 22.04.1992 (далее — Почтовые правила). Между тем, согласно представленной информации Общество отмечает, что операторы ОПС не отказывали в приеме РПО без составления списка ф. 103 и не навязывали услугу по оформлению таких списков, что подтверждается письменными объяснительными сотрудников. Операторы при приеме и отправке регистрируемых почтовых отправлений (далее — РПО) в количестве 5 штук и более предлагают всем клиентам оформить партионное отправление и при отсутствии у клиента заранее подготовленного списка ф. 103 предлагают воспользоваться дополнительной услугой по составлению данного списка сотрудником ОПС. Следует отметить, что данная услуга позволяет сокращать время обслуживания клиентов в ОПС, при этом в списке ф. 103 содержится вся информация, включаемая в квитанцию на единичное РПО. Таким образом, предложение данной услуги является гарантией доступности и качества оказываемых Обществом услуг почтовой связи с равными правами доступа к таким услугам для всех пользователей услуг почтовой связи, что прямо предусмотрено ст. 14 Федерального закона от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи». При этом в случае отказа клиента от данной услуги, оператор принимает и оформляет каждое РПО по отдельности. Как отмечает АО «Почта России» описанный алгоритм не зафиксирован в каких-либо внутренних документах Общества, вместе с тем, предупреждение от 04.05.2021 № 07-06/21, содержащее признаки нарушения антимонопольного законодательства доведено до сведения руководства УФПС Челябинской области, с сотрудниками ОПС проведен инструктаж по порядку приема почтовых отправлений. Кроме того, с указанным предупреждением ознакомлены все работники ОПС и уведомяны о неукоснительном соблюдении действующих нормативных актов, а также о возможном применении дисциплинарных взысканий за их несоблюдение. 2021-18681 4 Дополнительно во все ОПС УФПС по Челябинской области были направлены разъяснения по работе с письменной корреспонденцией. Таким образом, со стороны Общества приняты исчерпывающие меры к исключению случаев навязывания потребителям рассматриваемой услуги. Также Общество отметило в своих письменных пояснениях, что в жалобах отсутствуют какие-либо доказательства навязывания услуги составления списков ф. 103 и отказов в приеме РПО без их составления. По мнению Общества, действия отдельных сотрудников ОПС могут рассматриваться на предмет соответствия требованиям почтового законодательства, но не

образуют состава правонарушения антимонопольного законодательства. Согласно представленной информации, после получения предупреждения Общество предприняло исчерпывающие меры для прекращения действий по обязательному составлению списков ф. 103 в отношении партийных отправок, а именно, провело необходимый инструктаж с сотрудниками о порядке приема и оформления почтовых отправок, уведомило о привлечении к дисциплинарной ответственности в случае нарушения установленного порядка, включая случаи необоснованных отказов в приеме РПО. Таким образом, предпринятые Обществом действия свидетельствуют о признании им недопустимости предъявления к потребителям требований, не предусмотренных действующим законодательством, и о стремлении исключить подобные нарушения. При этом Общество отмечает, что действия отдельных операторов ОПС, не соблюдавших действующие нормативные требования (правила), утвержденные Обществом по приему и оформлению почтовых отправок, а также инструкции и обязательные для исполнения служебные записки могут оцениваться на предмет нарушения законодательства, регулирующего оказание услуг почтовой связи, а также являться основанием для привлечения конкретных операторов к дисциплинарной ответственности в случае подтверждения факта совершения ими противоправных действий. Поскольку в штате Общества состоит порядка 70 тысяч операторов ОПС, возможность в режиме реального времени на постоянной основе отслеживать совершаемые ими действия при обслуживании клиентов отсутствует, в связи с чем риски единичных случаев нарушения сотрудниками требований отраслевого законодательства, в том числе при приеме и оформлении РПО не могут быть исключены полностью. При этом, единичные случаи не могут свидетельствовать о направленности действий Общества на злоупотребление своим доминирующим положением. С учетом изложенного, Общество приходит к выводу, что в условиях недоказанности фактов навязывания операторами ОПС услуг по оформлению партийных отправок, а также принятия Обществом всех зависящих от него мер по недопущению таких фактов при обслуживании клиентов, действия Общества не могут быть квалифицированы в качестве нарушения п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции. Письменные пояснения на определение Челябинского УФАС России от 13.09.2021 № АК/11593/21 Заявителями не представлены. 2021-18681 5 На заседаниях Комиссии, представитель Общества поддержала позицию, изложенную в письменных пояснениях, а также отметила, что жалобы в адрес филиала АО «Почта России» Челябинской области от Заявителей не поступали. Кроме того, после вынесения предупреждения Челябинским УФАС России, АО «Почта России» проведена комплексная работа по данному вопросу, в том числе ознакомлены все сотрудники отделений почтовой связи с данным предупреждением в целях недопущения повторения подобных ситуаций. В ходе заседания Комиссии Обществу был задан вопрос, о том, каким образом сотрудники отделений почтовой связи ознакомлены с предупреждением Челябинского УФАС России. В связи с чем, оператор почтового отделения АО «Почта России» Торovina Т.Л., присутствовавшая на Комиссии, пояснила, что на каждое отделение почтовой связи направлено информационное письмо о порядке оформления партийных отправок для ознакомления каждым сотрудником ОПС под роспись. Также, Торovina Т.Л. сообщила, что операторами ОПС в полном объеме доводится информация до потребителя о том, каким способом он может отправить письмо. При этом в целях экономии времени предлагается отправить письмо с составлением списка ф. 103, за который взимается дополнительная плата, выбор остается за потребителем. Представитель АО «Почта России» отметила, что со стороны операторов почтовой службы услуга составления списка

ф. 103 при отправке партийных отправок не навязывается потребителю, а предлагается в качестве удобства и экономии времени. Заявители на заседаниях Комиссии письменно поддержали ранее заявленные требования. На определение Челябинского УФАС России дополнительно сообщили, что аудио/видео съёмка во время правонарушения не проводилась. Изучив материалы дела, заслушав устные пояснения АО «Почта России», Комиссия Челябинского УФАС России пришла к следующим выводам. 1. В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства. Анализ состояния конкуренции на товарном рынке проведен с целью установления доминирующего положения на рынке, на котором осуществляет деятельность АО «Почта России», для квалификации нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции. Данный аналитический отчет выполнен во исполнение требований Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией, утвержденного 2021-18681 6 Приказом ФАС России от 25.05.2012 № 345 (далее — Административный регламент 345). Анализ рынка проведен в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее — Порядок проведения анализа), с целью выявления хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение в соответствии с признаками, установленными статьей 5 Закона о защите конкуренции. В соответствии с пунктом 1.3 Порядка по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 10 Закона о защите конкуренции субъектом естественной монополии на рынке, функционирующем в условиях естественной монополии, анализ состояния конкуренции на товарном рынке должен включать следующие этапы: – определение временного интервала исследования товарного рынка; – определение продуктовых границ товарного рынка; – определение географических границ товарного рынка. За временный интервал исследования товарного рынка в данном аналитическом отчете принят 2020 год (т.е. период с 01.01.2020 по 31.12.2020), январь — декабрь 2021 года (т.е. с 01.01.2021 по 01.12.2021). Продуктовыми границами товарного рынка следует признать услуги общедоступной почтовой связи, в том числе, услуги по пересылке внутренней письменной корреспонденции (почтовых карточек, писем, бандеролей) (код ОКВЭД 53.10 «Деятельность почтовой связи общего пользования»). Исходя из целей исследования, с учетом территории деятельности филиала АО «Почта России», географическими границами рынка услуг общедоступной почтовой связи, в том числе, услуг по пересылке внутренней письменной корреспонденции (почтовых карточек, писем, бандеролей), следует признать территорию г. Челябинска. По результатам проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке оказания услуг общедоступной связи, в том числе, услуг по пересылке внутренней письменной корреспонденции (почтовых карточек, писем, бандеролей), установлено, что АО «Почта России» является субъектом естественной монополии и занимает доминирующее положение на рынке оказания услуг общедоступной почтовой связи, в том числе, услуг по пересылке внутренней письменной корреспонденции (почтовых карточек, писем, бандеролей) по итогам 2020 года, января - декабря 2021 года на территории г. Челябинска. 2. Пересылка внутренней

письменной корреспонденции (почтовых карточек, писем, бандеролей) входит в перечень услуг общедоступной почтовой связи, государственное регулирование тарифов на которые на внутреннем рынке РФ осуществляет Федеральная антимонопольная служба (постановление Правительства РФ от 24.10.2005 № 637 «О государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи»). В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 17.08.95 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» услуги общедоступной почтовой связи отнесены к сфере деятельности субъектов естественных монополий. 2021-18681 7 Согласно части 5 статьи 5 Закона о защите конкуренции доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта - субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии. Представитель ООО «Нивы Зауралья» обратился в отделение почтовой связи АО «Почта России» по адресу: г. Челябинск, ул. Комарова, 112 с целью отправки заказных писем в количестве 2 штук. Согласно доводам Заявителя, оператор почтовой связи сообщила, что отправка данных писем возможна только при составлении списка ф. 103. При этом, за составление данного списка взимается дополнительная плата. Взаимоотношения пользователей услуг почтовой связи и операторов почтовой связи общего пользования при заключении и исполнении договора об оказании услуг почтовой связи регулируются Правилами оказания услуг почтовой связи, утвержденными Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 31.07.2014 № 234 (далее — Правила). В соответствии с пунктом 12 Правил, операторы почтовой связи при оказании услуг почтовой связи (кроме универсальных услуг почтовой связи) вправе устанавливать другие виды и категории внутренних почтовых отправок для пересылки по своей сети почтовой связи. Согласно пункту 13 Правил письменная корреспонденция, пересылаемая при оказании универсальных услуг почтовой связи, должна отвечать определенным требованиям к ее предельной массе, допустимому вложению и предельным размерам. Оператор почтовой связи, оказывающий универсальные услуги почтовой связи, не вправе отказать пользователю услугами почтовой связи в приеме внутренней письменной корреспонденции, если она соответствует требованиям, установленным указанным пунктом. Согласно пункту 392 Почтовых правил, сдаваемые предприятиями, организациями, учреждениями и частными лицами внутренние регистрируемые почтовые отправления в количестве 5 штук и более в один или несколько адресов, называются партионными. Партионные почтовые отправления сдаются на предприятия связи при составлении списка ф. 103. В один список отправителем поименно записывается не более 35 почтовых отправок одного вида (денежных переводов — до 50). В соответствии с п. 400 Почтовых правил при приеме партионных почтовых отправок оператором почтовой связи выдается общая квитанция на все списки или одна квитанция на каждый список. Данные правила предусматривают, что партионные почтовые отправления могут быть отправлены как организациями, учреждениями, предприятиями, так и частными лицами, однако форма реестра для лица, не имеющего печати, не предусмотрена. Указанные почтовые правила применяются в части, не противоречащей Федеральному закону от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» (далее — Закон о почтовой связи) и Приказу Минкомсвязи России от 31.07.2014 № 234 «Об утверждении Правил оказания услуг почтовой связи». Регистрация почтовых отправок с составлением списка ф. 103 не является невыгодным для отправителя условием оказания услуг почтовой связи, поскольку 2021-18681 8 сокращает время обслуживания отправителя почтовой связи. В списке ф. 103 отражаются более полные, чем в обычной квитанции сведения об

отправителе и получателе почтовых отправлений. Действующим законодательством установлено, что у отправителя (физического или юридического лица) письменная корреспонденция может быть принята как по списку (реестру), так и без списка. Таким образом, услуга составления списка ф. 103 при отправке партийных почтовых отправлений не является обязательной. Потребитель вправе сам выбрать, какой наиболее приемлемой для него услугой воспользоваться. Согласно статьи 37 Закона о почтовой связи, при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по оказанию услуг почтовой связи пользователь услуг почтовой связи вправе предъявить оператору почтовой связи претензию, в том числе с требованием о возмещении вреда. Претензии предъявляются в письменном виде и подлежат обязательной регистрации в установленном порядке. В случае отказа оператора почтовой связи удовлетворить претензию, либо в случае его согласия удовлетворить претензию частично, либо в случае неполучения от оператора почтовой связи ответа в сроки, установленные для рассмотрения претензии, пользователь услуг почтовой связи имеет право предъявить иск в суд или в арбитражный суд. Также порядок подачи жалоб и предъявления претензий определен статьей 55 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее — Закон о связи), из которой следует, что пользователь услуг связи вправе обжаловать в административном или судебном порядке решения и действия (бездействие) органа или должностного лица, оператора связи, связанные с оказанием услуг связи. Оператор связи обязан иметь книгу жалоб и предложений и выдавать её по первому требованию пользователю услугами связи. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, вытекающих из договора об оказании услуг связи, пользователь услугами связи до обращения в суд предъявляет оператору связи претензию. Согласно представленной в антимонопольный орган информации, претензий со стороны Заявителей в адрес ответчика АО «Почта России» не поступало. 3. Комиссия Челябинского УФАС России, проведя детальный и всесторонний анализ имеющихся материалов дела, пришла к следующим выводам. Согласно статье 10 Закона о защите конкуренции запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе экономически или технологически не обоснованный отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара, а также в случае, если такой отказ или такое уклонение прямо не предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, 2021-18681 9 нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами. Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» злоупотреблением доминирующим положением может быть признано использование хозяйствующим субъектом своего положения на рынке для установления невыгодных условий договора или условий, не относящихся к предмету договора (пункт 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции). При рассмотрении споров, связанных с применением указанной нормы, необходимо исходить из того, что навязанными невыгодными условиями могут быть признаны условия, которые иной участник рынка не принял бы, исходя из своих разумно понимаемых экономических

(коммерческих) интересов, и которые позволяют доминирующему на рынке субъекту извлекать выгоду посредством ограничения свободы ведения экономической деятельности его контрагентов. При оценке наличия факта злоупотребления доминирующим положением в указанных случаях судам также необходимо учитывать, имеется ли у доминирующего на рынке хозяйствующего субъекта законный интерес в установлении соответствующих условий договора, являются ли налагаемые на контрагентов ограничения соразмерными этому интересу. Навязанными невыгодными условиями, в частности, могут быть: условие о продаже первого товара только при обязательной покупке второго, если первый товар может использоваться без второго или товары реализуются иными поставщиками по отдельности; условие о необходимости впоследствии покупать навязанный дополнительный товар у конкретного производителя или пользоваться исключительно инфраструктурой определенного лица; отказ предоставить гарантию качества на первый товар в случае отказа покупателя приобрести сопутствующий товар. В то же время предложение лицом, занимающим доминирующее положение, условий договора, отличающихся от условий, обычно включаемых им, иными участниками рынка в аналогичные договоры (например, условия поставки основного и сопутствующих товаров), наличие иных подобных отклонений от обычной деловой практики и (или) заключение договора на предложенных условиях сами по себе не свидетельствуют о злоупотреблении доминирующим положением (статья 421 Гражданского кодекса, часть 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции). Вне зависимости от наличия или отсутствия оснований для привлечения к ответственности, установленной антимонопольным законодательством, защита прав участников гражданского оборота в связи с вступлением в договорные отношения с доминирующим на рынке субъектом может осуществляться по правилам Гражданского кодекса, в том числе по основаниям, связанным с неравенством переговорных возможностей, экономической зависимостью одной стороны договора от другой и несправедливостью условий договора, предложенных доминирующим на рынке субъектом (статьи 10, 428 Гражданского кодекса). Комиссия Челябинского УФАС России отмечает, что действия АО «Почта 2021-18681 10 России» могут быть квалифицированы как нарушение антимонопольного законодательства в части злоупотребления своим доминирующим положением, однако, в ходе рассмотрения дела Комиссией не получены доказательства, свидетельствующие о навязывании АО «Почта России» невыгодных условий договора при оказании услуг почтовой связи. Таким образом, заслушав пояснения и доводы лиц, участвующих в деле, а также рассмотрев совокупность документов и информации, имеющих в материалах дела, Комиссия Челябинского УФАС России приходит к выводу об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства со стороны АО «Почта России». В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции Комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии). При изложенных обстоятельствах рассматриваемое дело на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции подлежит прекращению. Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 и 2 статьи 41, статьями 48 и 49 Закона о защите конкуренции Комиссия, РЕШИЛА: Рассмотрение дела № 074/01/10-2414/2021 в отношении АО «Почта России» (ИНН 7724490000, ОГРН 1197746000000, 131000, город Москва, Варшавское шоссе, д. 37) в лице Управления федеральной почтовой связи Челябинской области — филиала АО «Почта России» (454000, г. Челябинск, ул. Кирова, д. 161) по признакам нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о

защите конкуренции прекратить в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в действиях АО «Почта России».