07 декабря 2020 года г. Ижевск

Резолютивная часть решения оглашена на заседании Комиссии 23 ноября 2020 года. В полном объеме решение изготовлено 07 декабря 2020 года

Комиссия Удмуртского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии <…>, руководитель управления; члены Комиссии: <…>, начальник отдела антимонопольного контроля (отсутствует); <…>, старший государственный инспектор отдела антимонопольного контроля; <…>, старший государственный инспектор отдела антимонопольного контроля (кворум комиссии имеется), рассмотрев дело № 018/01/10-838/2020, возбужденное в отношении ПАО «Ростелеком» (191002, город Санкт-Петербург, улица Достоевского, 15, ИНН 7707049388, ОГРН 1027700198767) по признакам нарушения части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»), при участии в заседании Комиссии представителей заявителя ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» - <…>, <…> (до и после перерыва), в отсутствие представителей ответчика – ПАО «Ростелеком»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике поступило заявление ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» о наличии в действиях (бездействии) ПАО «Ростелеком», по мнению заявителя, признаков нарушения Закона «О защите конкуренции», выразившихся в навязывании невыгодных условий при предоставлении услуг доступа к инфраструктуре связи филиала в Удмуртской Республике ПАО «Ростелеком».

По результатам рассмотрения заявления, в связи с выявлением в действиях ПАО «Ростелеком» признаков нарушения части 1 статьи 10 Закона «О защите конкуренции», выразившихся в отключении потребителей от услуги охраны имущества путем злоупотребления на рынке оказания услуг по присоединению и пропуску трафика по

сетям местной проводной телефонной связи, возбуждено настоящее дело (Приказом Удмуртского УФАС России № 89 от 24.08.2020)

Определением о назначении дела № 018/01/10-838/2020 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению от 07 сентября 2020 года, к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика привлечено ПАО «Ростелеком», в качестве заявителя ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике», а рассмотрение назначено на 05 октября 2020 года.

Не согласившись с возбуждением дела ПАО «Ростелеком» представлены возражения на определение о возбуждении дела, в частности, по мнению ответчика, на рассматриваемые правоотношения не распространяются вопросы по присоединению и пропуску трафика, рассматриваемые правоотношения носят характер гражданско-правого спора и не подлежат разрешению в административном порядке. Кроме того, ответчику не представляется возможным определить применимость деятельности ПАО «Ростелеком» как субъекта естественной монополии к рынку по оказанию услуг дистанционной охраны, не указаны конкретные действия общества, совершенные на рынке оказания услуг дистанционной охраны и не определён статус общества на данном рынке. Также, по мнению ответчика, в рассматриваемой ситуации отсутствует неопределенный круг потребителей, равно как субъект предпринимательской деятельности в лице ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике».

Факсограммой №3 от 28.09.2020, ввиду невозможности обеспечения кворума комиссии при рассмотрении дела 05 октября 2020 года, рассмотрение дела перенесено на 06 октября 2020 года.

Определением об отложении дела № 018/01/10-838/2020 от 06 октября 2020 года, в связи с отсутствием кворума комиссии при рассмотрении дела, рассмотрение дела отложено на 20 октября 2020 года.

20 октября 2020 года принято заключение об обстоятельствах дела № 018/01/10-838/2020.

Определением об отложении дела № 018/01/10-838/2020 от 20 октября 2020 года, в связи с принятием заключения по делу, рассмотрение дела отложено на 17 ноября 2020 года.

17 ноября 2020 года руководствуясь часть 1 статьи 46 Закона «О

защите конкуренции» Комиссией Удмуртского УФАС России объявлен перерыв в заседании по делу до 23 ноября 2020 года.

При рассмотрении дела Комиссией установлены следующие, имеющие значение для рассмотрения дела, обстоятельства.

Согласно положению, утвержденному приказом Росгвардии от 30.09.2016 № 219, Уставу ФГКУ «Управление вневедомственной охраны войск «Национальной гвардии Российской Федерации по Удмуртской Республике» (далее – Устав) предметом деятельности учреждения является участие в пределах компетенции в выполнении задач, возложенных на войска национальной гвардии, по обеспечению государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Пунктом 18.1 Устава установлено, что к целям деятельности ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» относится охрана на договорной основе имущества физических и юридических лиц, а также объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии в соответствии с перечнем, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации.

ПАО «Ростелеком» учреждено в соответствии с Законом Российской Федерации «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» от 03 июля 1991 года № 1531-1, является юридическим лицом, зарегистрированном в ЕГРЮЛ с присвоением ИНН 7707049388, основной целью общества является извлечение прибыли путем оказания услуг связи на территориях, указанных в лицензиях, выдаваемых обществу уполномоченным органом государственной власти, и осуществления иной хозяйственной деятельности.

В соответствии с п. п. 3.2-3.2.1 Устава ПАО «Ростелеком» для достижения своей цели общество осуществляет предоставление услуг электросвязи, в том числе местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи.

Для оказания услуг ПАО «Ростелеком» использует принадлежащие ей на законном праве общедоступные сети электросвязи.

Между ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» (заказчик) и ПАО «Ростелеком» (исполнитель) был заключен Государственный контракт на предоставление в пользование комплекса ресурсов для размещения технологического оборудования № 62500 ИКЗ

19118410274681841010010006004631 1244 от 27.02.2019, в соответствии с п. 1.1 указанного контракта Исполнитель предоставляет доступ к специальным объектам инфраструктуры и/или сопряженным объектам инфраструктуры Исполнителя для размещения элементов сетей электросвязи Заказчика (далее – комплекс ресурсов), а Заказчик обязан своевременно вносить плату за пользование комплексом ресурсов.

Указанный контракт расторгнут по инициативе ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» (исх. №565-1151 от 24.07.2019).

Одним из способов оказания услуги по дистанционной охране имущества физических и юридических лиц ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» является оказание услуг с использованием сетей местной проводной телефонной связи.

При этом существующее абонентское оборудование неразрывно связано со способом электросвязи, используемым для передачи сигнала, что исключает возможность оперативного изменения способа электросвязи, без приобретения иного оборудования и заключения договоров с третьими лицами, на оказание услуги по подключению к сетям электросвязи.

20.11.2019 в адрес ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» от ПАО «Ростелеком» поступило уведомление (от 15.11.2019 № 0604/05/5498-19) о намерении приостановить оказание услуг по организации и обслуживанию линий (канала) связи для передачи извещений охранной и тревожной сигнализации до момента заключения контракта на оказание соответствующих услуг. Кроме того, ПАО «Ростелеком» указывает на фактическое отсутствие оплаты по оказанным услугам и просит письменно подтвердить отказ от необходимости оказания таких услуг.

24.12.2019 в адрес ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» от ПАО «Ростелеком» поступило уведомление (от 20.12.2019 № 0604/05/6352/19) о намерении с 01.01.2020 приостановить оказание услуг по организации и обслуживанию линий (канала) связи для передачи извещений охранной и тревожной сигнализации до момента заключения контракта на оказание соответствующих услуг, а также письменно подтвердить отказ от необходимости оказания таких услуг.

Из представленных ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» рапортов (от 08.07.2020, от 09.07.2020, от 13.07.2020, от 17.07.2020, от

23.07.2020, от 05.08.2020) следует, что в период с 08.07.2020 по 05.08.2020 от услуги дистанционной охраны подключенных через сети местной проводной телефонной связи отключено 110 абонентов. Из дополнительных письменных пояснений ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» от 24.09.2020 №565-1143, полученных в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства №018/01/10-838/2020 установлено, что число таких абонентов: по состоянию на 24.08.2020 составляло 772, по состоянию на 07.09.2020 – 922, по состоянию на 25.09.2020 – 951 (приложение №1 к решению).

Кроме того, из письменных пояснений ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» от 24.09.2020 №565-1143 установлено, что в результате действий ПАО «Ростелеком» по отключению абонентов от услуги по дистанционной охраны, подключенных через сети местной проводной телефонной связи, остались незащищенными, в том числе: 4 комнаты хранения наркотических веществ, 2 школы, 1 детский сад, 4 колледжа, 1 техникум, 1 высшее учебное заведение, 3 объекта дополнительного профессионального образования, 1 храм, 1 музей, 5 банков.

Исследовав материалы дела, проанализировав позицию сторон, Комиссия пришла к следующим выводам.

В силу статьи 1 Федерального закона Российской Федерации от 03.07.2016 №226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (далее - Закона 226-ФЗ) войска национальной гвардии Российской Федерации (далее - войска национальной гвардии) являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Согласно пункту 8 статьи 2 Закона № 226-ФЗ одной из задач войск национальной гвардии является охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам.

В соответствии с пунктом 6 статьи 31 Закона № 226-ФЗ для организации охраны объектов, подключенных к пультам централизованного наблюдения, войска национальной гвардии используют каналы связи, предоставляемые операторами связи в соответствии с законодательством Российской Федерации в

области связи. Помещения (части помещений) в сооружениях связи, используемые для размещения аппаратуры охранной сигнализации, арендуются у операторов связи на договорной основе.

К сферам деятельности субъектов естественной монополии, в силу ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» относятся, в том числе услуги общедоступной электросвязи.

Согласно ч. 5 ст. 5 Закона «О защите конкуренции» доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта - субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

Таим образом ПАО «Ростелеком» является субъектом, занимающий доминирующее положение на рынке оказания услуг общедоступной электросвязи.

В силу статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) граждане и юридические лица свободны в заключении договора, а условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами.

Частью 1 статья 422 ГК РФ предусмотрено, что договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Статьей 51.1 Федерального закона от 07.07.2003 №126-ФЗ «О связи» (далее - Закон о связи) определены особенности оказания услуг связи, услуг присоединения и услуг по пропуску трафика для нужд органов государственной власти, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка, в соответствии с которыми при исполнении государственных контрактов на оказание услуг связи, услуг присоединения и услуг по пропуску трафика для нужд органов государственной власти, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка оператор связи, заключивший указанные государственные контракты, не вправе приостанавливать и (или) прекращать оказание услуг связи, услуг присоединения и услуг по пропуску трафика без согласия в письменной форме государственного заказчика. При этом цены на оказываемые для

нужд органов государственной власти, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка услуги связи, услуги присоединения и услуги по пропуску трафика должны определяться государственным контрактом исходя из необходимости компенсации экономически обоснованных затрат, связанных с оказанием данных услуг, и возмещения обоснованной нормы прибыли (рентабельности) от капитала, используемого при оказании данных услуг.

Само по себе отсутствие государственного контракта на оказание услуг по присоединению к сетям местной телефонной связи, не предусматривает возможность одностороннего отказа субъекта, занимающего доминирующее положение на рынке оказания услуг местной проводной телефонной связи от оказания услуг по присоединению и услуг по пропуску трафика по сетям местной проводной телефонной связи, в силу части 4 статьи 51.1 Закона о связи, поскольку данные услуги направлены на защиту охраняемых законом публичных интересов и имеют для неопределенного круга потребителей услуг дистанционной охраны потребительскую ценность, так как линии связи используются в целях осуществления ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республики» уставной деятельности, направленной на сохранение общественной безопасности, обеспечение правопорядка, охрану имущества.

Согласно части 1 статьи 16 Закона о связи сети связи специального назначения предназначены для нужд органов государственной власти, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка. Эти сети не могут использоваться для возмездного оказания услуг связи, услуг присоединения и услуг по пропуску трафика, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Вместе с тем, иное предусмотрено взаимосвязью пункта 8 статьи 2 и пункта 6 статьи 31 Закона № 226-ФЗ.

Пунктом 1.2 статьи 2 Закона о связи определено понятие владельца сети связи специального назначения, как осуществляющие управление сетью связи специального назначения, в том числе через соответствующие центры управления, и владеющие ею на праве оперативного управления федеральный орган исполнительной власти, его территориальный орган, подразделение федерального органа исполнительной власти, осуществляющее отдельные полномочия указанного федерального органа.

В соответствии с частью 1 статьи 18 Закона о связи операторы связи и владельцы сетей связи специального назначения имеют право на присоединение своих сетей электросвязи к сети связи общего пользования. Присоединение одной сети электросвязи к другой сети электросвязи и их взаимодействие осуществляются на основании заключаемых операторами связи и владельцами сетей связи специального назначения договоров о присоединении сетей электросвязи.

В соответствии со статьей 8 Конституции Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

При этом согласно статье 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

В силу абзаца 2 части 1 статьи 10 ГК РФ не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Данная правовая позиция нашла свое подтверждение в Постановлении от 24.06.2009 № 11-П Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которому в силу конституционного принципа справедливости, проявляющегося, в частности, в необходимости обеспечения баланса прав и обязанностей всех участников рыночного взаимодействия, свобода, признаваемая за лицами, осуществляющими предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность, равно как и гарантируемая им защита должны быть уравновешены обращенным к этим лицам (прежде всего - к тем из них, кто занимает доминирующее положение в той или иной сфере) требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность.

Таким образом, хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение на товарном рынке при осуществлении своей предпринимательской деятельности, должен ответственно и добросовестно относиться к правам тех хозяйствующих субъектов, чьи права и законные интересы могут быть затронуты при исполнении

им своих обязательств перед третьими лицами.

Согласно части 1 статьи 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 (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей.

Имея фактические отношения по присоединению сети ФГКУ «УВО ВНГ России», как сети специального назначения, предназначенной для обеспечения правопорядка к местной проводной телефонной сети ПАО «Ростелеком», в лице филиала в Удмуртской Республике, как сети общедоступной электросвязи, в силу обязанности, предусмотренной частью 4 статьи 51.1 Закона о связи не вправе приостанавливать и (или) прекращать оказание услуг присоединения без согласия в письменной форме государственного заказчика. Указанное письменное согласие в рассматриваемой ситуации отсутствует, что установлено Комиссией в ходе рассмотрения дела №018/01/10-838/2020.

Таким образом, хозяйствующий субъект – ПАО «Ростелеком», в лице филиала в Удмуртской Республике оказывая услуги на рынке общедоступной электросвязи, относящемся к сферам деятельности субъектов естественной монополии, в силу ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях», и занимающий доминирующее положение на соответствующем рынке в силу закона (часть 5 статьи 5 Закона «О защите конкуренции»), злоупотребил правом вопреки предусмотренной законом о связи обязанности, тем самым воспользовался своей возможностью влиять на общие условия обращения услуги на рынке и ущемил интересы заявителя, а также неопределенного круга потребителей.

Комиссия принимает довод ПАО «Ростелеком» о том, что на рассматриваемые отношения услуга по пропуску трафика не распространяется, поскольку может возникнуть исключительно между операторами связи (п. 34 статьи 2 Закона о связи), каковым ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» не является.

Комиссия отклоняет довод ПАО «Ростелеком» об отсутствии в рассматриваемых правоотношения услуги по присоединению, по обстоятельствам, изложенным ранее.

Комиссия отклоняет довод ПАО «Ростелеком» о неприменимости к рассматриваемым отношениям положений статьи 51.1 Закона о связи ввиду отсутствия государственного контракта, на основании правовой позиции, отраженной в ряде судебных актов (Определение Верховного Суда РФ от 05.11.2019 № 309-ЭС19-19274 по делу № А47-8316/2018, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.08.2019 № Ф09-3707/19 по делу № А47-8316/2018, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.10.2019 № Ф09-6416/19 по делу № А47-14808/2018), в которых прямо указано на невозможность прекращения оказания поименованных в данной статье услуг без письменного согласия заказчика, даже при отсутствии действующего государственного контракта и при наличии фактического потребления услуги (в соответствии с ранее принятыми обязательствами).

Комиссия обращает особое внимание на то, что в рассматриваемых правоотношениях по присоединению сетей ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» к сетям общедоступной электросвязи ПАО «Ростелеком», являясь субъектом естественной монополии, действуя на рынке услуг местной проводной телефонной связи, имея абонентов указанных услуг, а также фактически присоединенные сети заявителя, понимая неразрывность конечного оборудования пользователя услуг дистанционной охраны со способом присоединения к сетям ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике», в одностороннем порядке прекратило отношения по присоединению к сетям общедоступной электросвязи сетей заявителя, тем самым злоупотребив своей рыночной властью.

При этом ответчик не воспользовался законным правом на защиту своих прав в судебном порядке, при наличии спора с Заявителем действовал с позиции рыночной власти, а именно приостановил оказания услуги по присоединению без наличия на то оснований, что, по мнению Комиссии, может свидетельствовать о попытке ответчиком навязать ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» заключение возмездного договора, а также о пренебрежительном отношении к исполнению своих публично-правовых обязанностей, к формальным требованиям публичного права.

На основании вышеизложенного Комиссия приходит к выводу, что действия ПАО «Ростелеком», в лице филиала в Удмуртской Республике по приостановке оказания услуги по присоединению к сетям местной проводной телефонной связи в Удмуртской Республики сетей ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике»

являются злоупотребления доминирующим положением на рынке оказания услуг местной проводной телефонной связи, и, как следствие, нарушают требования части 1 статьи 10 Закона «О защите конкуренции».

В связи с тем, что на момент принятия решения злоупотребление ПАО «Ростелеком» своим доминирующим положением не прекращено, в частности услуги по присоединению к сетям местной проводной телефонной связи в Удмуртской Республики сетей ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике» не возобновлены, Комиссия на основании подпункта пункта 2 части 1 статьи 23 ФЗ «О защите конкуренции», считает необходимым выдать Ответчику обязательное для исполнения предписание о прекращении злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Кроме всего, совершение занимающим доминирующее положение на товарном рынке хозяйствующим субъектом действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, если результатом таких действий является или может являться недопущение, ограничение или устранение конкуренции либо совершение субъектом естественной монополии действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации влечет административную ответственность по части 2 статьи 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Руководствуясь статьями 10, 23, 39, 41, 45, 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать ПАО «Ростелеком» (191002, город Санкт-Петербург, улица Достоевского, 15, ИНН 7707049388, ОГРН 1027700198767) нарушившим часть 1 статьи 10 Закона «О защите конкуренции» в части злоупотребления доминирующим положением на рынке услуг местной проводной телефонной связи, путем приостановки оказания услуги по присоединению к сетям местной проводной телефонной связи в Удмуртской Республики сетей ФГКУ «УВО ВНГ России по Удмуртской Республике», что в свою очередь привело к ущемлению

интересов заявителя и неопределенного круга потребителей.

2. Выдать ПАО «Ростелеком» обязательное для исполнения предписание о прекращении злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.
3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Удмуртского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьей 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении ПАО «Ростелеком» и виновных должностных лиц.

Решение может быть обжаловано в порядке, установленном статьей 52 Закона «О защите конкуренции».

Приложение:

1. Список фактически отключенных абонентов услуг дистанционной охраны по состоянию на 25.09.2020 на 15 л. в 1 экз.

Председатель Комиссии <…>

Члены Комиссии: <…>

<…>