

Российская Федерация¹
Круглый стол на тему «Регулирование и
конкурентное правоприменение»
Комитет по конкуренции ОЭСР
7 июня 2021 года

Экономическое регулирование и конкурентная политика являются взаимозависимыми инструментами экономической политики. Несмотря на то, что антимонопольное законодательство и экономическое регулирование отличаются друг от друга, они все же частично совпадают и во многом дополняют друг друга.

В соответствии с установленными полномочиями ФАС России осуществляет деятельность по тарифному регулированию, в том числе в сфере деятельности естественных монополий.

По мнению ФАС России, тарифная политика государства должна стимулировать субъекты естественных монополий снижать собственные издержки и в целях повышения эффективности деятельности субъектов естественных монополий (оптимизация эксплуатационных, инвестиционных затрат, финансово-хозяйственной деятельности) тарифы на услуги, оказываемые субъектами естественных монополий, должны формироваться по принципу «инфляция минус», который позволяет не допускать индексации платежа граждан больше, чем на величину инфляции.

Применение долгосрочных подходов и стабильные тарифы на услуги инфраструктурного сектора являются ключевым инструментом государственного регулирования, позитивно влияющим на снижение макроэкономической неопределенности.

На основании изложенного принято разработанное ФАС России распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.10.2020 № 2648-р², в котором ключевым подходом остается «рост тарифов меньше инфляции».

По мнению ФАС России, реализация норм данного распоряжения позволит потребителям на долгосрочной основе прогнозировать динамику тарифов на услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, а также послужит улучшению инвестиционного климата в нефтяной отрасли в целом.

¹ Доклад подготовлен ФАС России

² <http://government.ru/docs/all/130356/>

Сфера электроэнергетики

В рамках осуществления антимонопольного контроля ФАС России был возбужден ряд крупных антимонопольных дел в сфере электроэнергетики, которые являются примером влияния конкурентного правоприменения на защиту экономических интересов потребителей.

Дело ФАС России в отношении гарантирующих поставщиков

В 2014 году ФАС России признала гарантирующих поставщиков ОАО «Дагестанская энергосбытовая компания», ОАО «Нурэнерго», ОАО «Каббалкэнерго», ОАО «Карачаево-Черкесскэнерго», ОАО «Ингушэнерго» и ОАО «Севкавказэнерго» нарушившими часть 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³.

В период с января 2011 года по декабрь 2012 года у этих компаний наблюдались организованные, регулярные и существенные завышения плановых объемов потребления относительно фактических. Вследствие таких действий происходил необоснованный рост цены для остальных потребителей электрической энергии Первой ценовой зоны⁴ оптового рынка электрической энергии и мощности, что является признаком ограничения конкуренции.

ФАС России выдала компаниям предписание о перечислении в федеральный бюджет более 2 млрд рублей незаконно полученного дохода. Законность решения и предписания ФАС России подтвердили все судебные инстанции, в том числе и Верховный Суд Российской Федерации.

Другое дело было возбуждено ФАС России в отношении группы лиц «Т Плюс» и ЗАО «КЭС-Трейдинг». Указанные компании заключили незаконное соглашение, которое привело к ограничению конкуренции в период с 2012 по 2013 гг. путем завышения плановых объемов потребления электроэнергии на рынке на сутки вперед оптового рынка электрической энергии и мощности. Это, в свою очередь, привело к увеличению цены на электроэнергию в Первой ценовой зоне.

Данная стратегия компаний была установлена ФАС России в 2014 году по

³ Ст. 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»

⁴ Первая ценовая зона оптового рынка электроэнергии географически покрывает Европейскую часть России и часть Западной Сибири. Исключения составляют Архангельская область, Республика Коми и Калининградская область, которые относятся к неценовым зонам из-за изолированности этих энергозон, оторванности от объединённых энергосистем (ОЭС) и слабым перетокам

результатам двух внеплановых проверок и на основании проведенного комплексного математического моделирования и анализа поведения нарушителей, а также оценки экономических последствий потребителей, проведенного с участием Ассоциации «НП Совет рынка». Группе лиц «Т Плюс» было выдано два предписания: о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, который составил более 860 млн рублей, и об исполнении поведенческих требований.

Выявленные ФАС России действия компаний привели к существенному увеличению цены на оптовом рынке электрической энергии, что оказало негативное влияние на всех потребителей в Первой ценовой зоне.

Результатом этого дела является то, что с 2014 года подобных нарушений на оптовом рынке электроэнергии не было. Своим решением ФАС России провела профилактическую работу по предотвращению таких нарушений.

Летом 2017 года ФАС России и ПАО «Т Плюс» заключили мировое соглашение. Компания признала нарушение и в декабре 2017 года ФАС России получила подтверждение от ПАО «Т Плюс» о перечислении в федеральный бюджет более 867 млн рублей.

Дело ФАС России в отношении ООО «СГС Плюс»

Еще одним примером является возбужденное ФАС России в 2019 году дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ООО «СГС Плюс» в части манипулирования ценами на оптовом рынке субъектом, не занимающим доминирующее положение (далее – ст. 14.31.2 КоАП РФ)⁵.

ФАС России в рамках мониторинга ценовой ситуации на оптовом рынке электроэнергии и мощности (далее – ОРЭМ) отметила увеличение средневзвешенной равновесной цены покупки электроэнергии на РСВ⁶ (далее – индекс РСВ) в январе 2019 года относительно декабря 2018 года в г. Севастополе на 26,9 %, в целом по ОЭС⁷ Юга на 1,8%.

По результатам анализа, проведенного совместно с Ассоциацией «НП Совет

⁵ Ответственность за данное правонарушение предусмотрена пунктом 1 статьи 14.31.2 КоАП РФ («Манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности)»);

⁶ Рынок на сутки вперед (РСВ) – конкурентный отбор ценовых заявок поставщиков и покупателей за сутки до реальной поставки электроэнергии с определением цен и объемов поставки на каждый час наступающих суток.

⁷ Объединённая энергетическая система (ОЭС) — совокупность нескольких энергетических систем, объединённых общим режимом работы, имеющая общее диспетчерское управление как высшую ступень управления по отношению к диспетчерским управлениям входящих в неё энергосистем

рынка», было установлено, что данный рост индекса был обусловлен востребованностью предложения Севастопольской ТЭЦ на фоне изменения с 01.01.2019 ценообразования в части учета заявок участников ОРЭМ, функционирующих на территории Республики Крым и Севастополя, при расчете цены.

В ходе расследования было выявлено, что ООО «СГС Плюс» преимущественно в вечерние пиковые часы в январе 2019 года подавало намеренно завышенные экономически необоснованные ценовые заявки, что в итоге привело к росту индекса РСВ в ряде регионов ОЭС Юга, а также в целом в Первой ценовой зоне (рост часового индекса РСВ в отдельные часы достигал 30%).

Отметим, что с 1 января 2019 года прекратили свое действие особенности учета ценовых заявок при проведении конкурентного отбора ценовых заявок на РСВ на территории Республики Крым и г. Севастополь, согласно которым в течение 2017 и 2018 годов при расчете равновесных цен на электроэнергию не учитывались цены, указанные в ценовых заявках поставщиков.

Таким образом, цены, указанные в ценовых заявках, стали учитываться в расчетах РСВ с 1 января 2019 года, о чем хозяйствующим субъектам было известно и о чем дополнительно были уведомлены Ассоциацией «НП Совет рынка» заблаговременно.

Так, недобросовестные действия ООО «СГС Плюс», занимающего незначительную долю на рынке, оказали влияние на равновесную цену, что в итоге привело к росту индекса цен рынка на сутки вперед.

Ответственность за манипулирование ценами на оптовом рынке субъектом, не занимающим доминирующее положение, установлена статьей 14.31.2 КоАП РФ.

Проведено административное расследование, по результатам которого вынесено постановление о наложении штрафа в размере 687,5 тыс. руб.

Дело имеет прецедентное значение, так как сложилась ситуация, при которой ООО «СГС Плюс», не являясь субъектом, занимающим доминирующее положение на ОРЭМ, своими действиями оказало влияние, повлекшее рост цены покупки электрической энергии на РСВ.

В соответствии с Федеральным законом от 2 августа 2019 года № 300-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об электроэнергетике"⁸,

⁸ Федеральный закон от 2 августа 2019 года № 300-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике»:
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201908020073> (Russian version only)

предусматривается возможность заключения соглашений об условиях осуществления регулируемой деятельности между сетевыми организациями и регулирующими органами, которые позволят обеспечить установление долгосрочных тарифов на услуги по передаче электрической энергии, а также долгосрочных параметров энергоэффективности электросетевого комплекса.

ФАС России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка заключения, изменения, расторжения соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», который проходит стадию согласования с федеральными органами исполнительной власти.

Для отрасли электроэнергетики это абсолютно новый и перспективный механизм формирования тарифов, позволяющий в долгосрочной перспективе обеспечить баланс интересов между инвестором (территориальной сетевой организацией) и субъектом Российской Федерации в рамках параметров Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, утверждаемого Правительством Российской Федерации.

В 2019 году началось внедрение новых механизмов, направленных на стимулирование развития конкуренции на розничных рынках электроэнергии (мощности) и снижение цены для потребителей.

20 марта 2019 года Правительством Российской Федерации принято постановление № 287⁹, предусматривающее проведение пилотного проекта в 2019-2020 гг., целью которого является формирование агрегаторов управления спросом¹⁰ розничных потребителей как нового типа участников энергорынка.

Целью введения механизма управления спросом является снижение платежей за электроэнергию путем ограничения потребления в пиковые часы нагрузки, за что и агрегатор, и его потребители будут получать плату. Также введение указанного механизма позволит снизить необходимые резервы в энергосистеме, исключить строительство избыточной генерации и снизить платежи за мощность.

С 2019 года Системным оператором единой энергетической системы (СО ЕЭС) оказывается услуга по формированию агрегаторов управления спросом

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 20.03.2019 № 287 <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201903260027> (Russian version only)

¹⁰ Агрегаторы управления спросом – специализированные организации, координирующие способность группы розничных потребителей управлять своим электропотреблением, конвертирующие ее в услуги по управлению спросом на электрическую энергию и транслирующие потребителям часть выручки, полученной от реализации этой услуги

розничных потребителей, как нового типа участников энергорынка.

В части управления спросом потребителей розничного рынка в 2019 году объем спроса был ограничен 50 МВт, при этом объем предложения значительно превышал спрос.

В 1 квартале 2020 года плановый объем оказания услуг по управлению спросом значительно вырос¹¹. При этом плановый объем снижения потребления отобранных объектов в 3 квартале 2020 года вырос по сравнению со вторым кварталом 2020¹², что показывает очевидный прирост объема услуг и вовлеченность потребителей в участие в механизме управления спросом.

Таким образом, практика внедрения механизма управления спросом показывает очевидный прирост объема услуг и вовлеченность участия в нем потребителей.

Указанный механизм способствует вовлечению широкого круга потребителей в рыночное управление спросом на электроэнергию и мощность, что позволяет обеспечить конкуренцию между генерацией и между потребителями на рыночных условиях.

В настоящее время вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 08.02.2021 № 132¹³, предусматривающее интеграцию механизма управления спросом в качестве постоянно действующего инструмента с 2021 года.

Кроме того, в рамках совершенствования антимонопольного контроля на оптовом рынке электрической энергии и мощности ФАС России был разработан приказ ФАС России по определению численных характеристик факторов, на основании которых будет устанавливаться доминирующее положение участников оптового рынка электроэнергии и мощности (ОРЭМ), рыночная доля которых в границах зоны свободного перетока составляет менее 20%.

Федеральным законом от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»¹⁴ установлено, что производители и потребители занимают доминирующее положение в случае, если их доля на ОРЭМ в границах зоны свободного перетока превышает 20%.

Согласно части 4 статьи 25 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об

¹¹ 227 МВт (рост 354% относительно 4 кв. 2019 года)

¹² с 281 МВт до 336 МВт

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 08.02.2021 № 132 <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102090023> (Russian version only)

¹⁴ Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» <http://www.kremlin.ru/acts/bank/19336> (Russian version only)

электроэнергетике» антимонопольным органом может быть признано доминирующее положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) с долей меньше 20 процентов, исходя из наличия доминирующего положения такого хозяйствующего субъекта (группы лиц) на рынках топлива и (или) установления факта, что такой хозяйствующий субъект (группа лиц) оказывает или способен оказывать в соответствующих зоне или зонах свободного перетока определяющее влияние на формирование равновесной цены на электрическую энергию в определенный период состояния оптового рынка, характеризующийся отсутствием возможности замены поставляемого таким хозяйствующим субъектом (группой лиц) объема электрической энергии объемом поставок электрической энергии иных хозяйствующих субъектов или замены потребляемого таким хозяйствующим субъектом (группой лиц) объема электрической энергии объемом потребления электрической энергии (мощности) иными потребителями, а также исходя из иных условий, определенных в установленном Правительством Российской Федерации порядке и связанных с обращением электрической энергии и мощности в данной зоне свободного перетока.

Учитывая изложенное, был утвержден приказ ФАС России от 25.08.2020 № 777/20 «Об определении численных характеристик факторов, на основании которых определяется доминирующее положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) с долей установленной мощности его генерирующего оборудования или с долей выработки электрической энергии с использованием этого оборудования в границах зоны свободного перетока меньше 20 процентов, и порядка их применения»¹⁵.

Необходимо отметить актуальность принятия данного приказа ФАС России с учетом уже зафиксированного случая признания субъекта, который не занимал доминирующее положение, и при этом его действия (бездействия) привели к ограничению, устранению конкуренции или ущемлению интересов других хозяйствующих субъектов.

Сфера теплоснабжения

ФАС России наработана практика рассмотрения дел, связанная с исправлением неэффективности рыночного механизма, вызванной отсутствием надлежащего регулирования после либерализации сектора.

В 2019 году произошло полное дерегулирование цен (тарифов) на виды товаров в сфере теплоснабжения, которые не подлежат государственному регулированию и должны определяться по соглашению сторон договора, за

¹⁵ Приказ ФАС России от 25.08.2020 № 777/20: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010160021>

исключением случая, предусмотренного пунктом 1 части 2.2 статьи 8 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»¹⁶, согласно которому при реализации тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, необходимых для оказания коммунальных услуг по отоплению и горячему водоснабжению населению и приравненным к нему категориям потребителей, регулирование цен (тарифов) в сфере теплоснабжения сохраняется, а также случая, предусмотренного частью 2 статьи 44¹⁷ Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»¹⁸.

ФАС России с начала осуществления перехода на дерегулирование цен в сфере теплоснабжения рассмотрела 2 прецедентных дела по признакам нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в установлении монопольно высокой цены на тепловую энергию в виде пара, по которым приняты обвинительные решения в отношении крупнейших организаций. Обоснованность и законность решений по этим делам подтверждены судами трех инстанций.

Решения по указанным делам ФАС России являются примером доказывания установления монопольно высокой цены на тепловую энергию в виде пара в условиях дерегулирования, формирующим практику рассмотрения дел данной категории для всех территориальных органов ФАС России.

Дело ФАС России в отношении АО «ФПК»

ФАС России рассмотрено дело по признакам нарушения в действиях АО «ФПК» пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившихся в установлении монопольно высокой цены услуги снабжения тепловой энергией в виде пара для потребителя ООО «Риквэст-Сервис».

Это первое прецедентное дело центрального аппарата ФАС России по признанию нарушения действующего законодательства, выразившегося в

¹⁶ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/31533>

¹⁷ По концессионному соглашению, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, установление, изменение, корректировка регулируемых цен (тарифов) на производимые и реализуемые концессионером товары, оказываемые услуги осуществляются по правилам, действовавшим на момент заключения такого концессионного соглашения и предусмотренным федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления.

¹⁸ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22649> (Russian version only)

установлении монопольно высокой цены на указанном рынке (установлено, что цена завышена более, чем в 3 раза).

В ФАС России поступило заявление ООО «Риквэст-Сервис» о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях АО «Федеральная пассажирская компания» (далее — АО «ФПК»), выразившихся в резком росте цен на тепловую энергию в виде пара для ООО «Риквэст-Сервис».

Согласно проведенному анализу расходов АО «ФПК», которые учитываются при формировании цены на тепловую энергию (мощность) в виде пара, затраты, учтенные в цене на 2019 год, в разы превышают затраты, учтенные в тарифе на аналогичный товар в предыдущем периоде, а цена не сопоставимо (в разы выше) цены, установленной органом регулирования на 2018 год, при неизменности условия обращения товара (теплоноситель в виде пара).

По итогу рассмотрения дела Комиссией ФАС России выдано решение о признании АО «ФПК» нарушившим пункт 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Положительным эффектом рассмотрения явилось следующее: механизм дерегулирования позволил многим контрагентам формировать проактивную цену на тепловую энергию, выгодную обеим сторонам договора теплоснабжения. Недопустимо, чтобы недобросовестные участники рынка пользовались свободным ценообразованием для установления либо навязывания необоснованно высокой цены на пар контрагентам. Это лишает покупателя возможности обеспечивать необходимый уровень рентабельности в производственном процессе.

Таким образом, реализованная функция ФАС России по рассмотрению дела в отношении АО «ФПК» по установлению монопольно высокой цены услуги теплоснабжения конечного потребителя ООО «Риквэст-Сервис» тепловой энергией в виде пара, привела к соблюдению баланса интересов участников рынка, а также к снижению цены на услуги по теплоснабжению для ООО «Риквэст-Сервис».

Дело ФАС России в отношении ОАО «Российские железные дороги»

ФАС России рассмотрено дело в отношении ОАО «Российские железные дороги» по признакам нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившегося в установлении монопольно высокой цены на тепловую энергию (мощность), поставляемую с использованием теплоносителя в виде пара для ООО «Риквэст-Сервис».

Службой установлено, что котельная, принадлежащая СТУ (универсальные системы теплоизоляции), является единственным источником тепловой

энергии в виде пара для ООО «Риквэст-Сервис» в границах присоединенной сети теплоснабжения.

Таким образом, ОАО «РЖД» являлось единственным хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность на рынке услуг теплоснабжения конечного потребителя тепловой энергией в виде пара в границах присоединенных сетей теплоснабжения к указанной котельной.

При этом ОАО «РЖД» не было намерено согласовывать с «Риквэст-Сервис» величину первоначальной цены пара либо пересматривать ее. ОАО «РЖД» фиктивно завысила затраты на производство тепловой энергии при неизменности конъюнктуры рынка, объема выработки пара, состава продавцов и покупателей.

Завышение затрат при установлении цены было доказано проведенным антимонопольной службой анализом расходов ОАО «РЖД», которые были учтены при формировании цены пара на 2019 год.

Проанализировав расходы ОАО «РЖД», которые учитываются при формировании цен на пар, ФАС пришла к выводу, что затраты, учтенные в цене на 2019 год, в разы превышают затраты, которые учитывались в предыдущих периодах. При этом не изменились объемы выработки пара, состав продавцов и покупателей, конъюнктура рынка также не поменялась.

В 2019 году в соответствии с решением ФАС России ОАО «РЖД» признано нарушившим пункт 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Предписание не выдавалось в связи с тем, что в ходе заседания Комиссии по рассмотрению данного дела ОАО «РЖД» пересмотрело цену на тепловую энергию в виде пара в сторону снижения и предложило указанную цену ООО «Риквэст-Сервис», которое приняло данное предложение.