



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)

РУКОВОДИТЕЛЬ

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-3, 125993
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24
delo@fas.gov.ru http://www.fas.gov.ru

28.06.2019 № ИА/54920/19

На № _____ от _____

Руководителям территориальных
органов ФАС России

Руководителям органов
исполнительной власти субъектов
Российской Федерации в области
государственного регулирования
тарифов

Федеральная антимонопольная служба в целях обеспечения единой правоприменительной практики в процессе формирования договорных отношений в сфере теплоснабжения при дерегулировании цен на отдельные виды товаров в указанной сфере, а также в процессе осуществления антимонопольного контроля сообщает следующее.

Частями 2.1 и 2.2 статьи 8 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Федеральный закон № 190-ФЗ), а также пунктом 5(5) Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075 (далее — Основы ценообразования № 1075) установлены критерии и сроки дерегулирования цен (тарифов) на товары, услуги в сфере теплоснабжения.

По смыслу указанных норм цены на виды товаров в сфере теплоснабжения, которые соответствуют критериям, определенным вышеуказанными нормативными правовыми актами, не подлежат государственному регулированию и должны определяться по соглашению сторон договора, за исключением случая, предусмотренного пунктом 1 части 2.2 статьи 8 Закона о теплоснабжении, 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 44 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ).

По вопросу ограничения уровня цены величиной цен (тарифов) на соответствующие товары в сфере теплоснабжения, установленных органом регулирования.

Из положений частей 2.1 и 2.2 статьи 8 Федерального закона № 190-ФЗ следует, что норма об ограничении цены, определенной по соглашению сторон



договора, величиной цен (тарифов) на соответствующие товары в сфере теплоснабжения, установленных органом регулирования, действовала до 31.12.2017, поскольку частью 2.2 статьи 8 Федерального закона № 190-ФЗ такое ограничение с 01.01.2018 уже не предусмотрено.

По вопросу о наличии ранее принятых тарифных решений.

ФАС России отмечает, что по видам товаров сфере теплоснабжения, предусмотренным частью 2.1 статьи 8 Федерального закона № 190-ФЗ, в отношении принятых ранее тарифных решений (в том числе долгосрочных тарифов), установленных для организаций, которые с 01.01.2018 (согласно части 2.2 статьи 8 Федерального закона № 190-ФЗ), а также с 01.01.2019 (согласно пункту 5 (5) Основ ценообразования № 1075) переходят на нерегулируемые цены в сфере теплоснабжения, отсутствует необходимость их пересмотра и (или) отмены по причине дерегулирования.

Как было отмечено выше, цены на указанные виды товаров в сфере теплоснабжения определяются по соглашению сторон и не подлежат регулированию.

Отдельно следует отметить, что законодательство Российской Федерации не содержит запрета о том, что цена на тепловую энергию (мощность), определенная по соглашению сторон договора, может быть равна ранее утвержденной для регулируемой организации цене (тарифу) на соответствующий товар в сфере теплоснабжения.

ФАС России обращает внимание, что в целях предотвращения возникновения признаков нарушения антимонопольного законодательства при определении цены на тепловую энергию (мощность), теплоноситель, поставляемые теплоснабжающей организацией, по соглашению сторон договора, важно соблюсти принцип недискриминационности и равенства условий для одинаковых групп потребителей.

По вопросу о порядке действий органа регулирования в случае поступления заявления об установлении тарифа на вид товара, соответствующий критериям, установленным частью 2.1 статьи 8 Федерального закона № 190-ФЗ.

При поступлении заявлений об установлении цен (тарифов) в сфере теплоснабжения от хозяйствующих субъектов, которые в случаях и сроки, предусмотренные законодательством в сфере теплоснабжения, переходят на договоры теплоснабжения и (или) поставки тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя по ценам, определенным соглашением сторон таких договоров, орган регулирования дело об установлении соответствующих цен (тарифов) не открывает, документы возвращаются с сопроводительным письмом, в котором отмечается отсутствие правовых оснований для установления регулируемой цены (тарифа).

В случае, если дело было открыто, то принимается решение об отсутствии оснований для установления регулируемой цены (тарифа).

По вопросу формирования отношений с «монопотребителем».

Пунктом 3 части 2.1 статьи 8 Федерального закона № 190-ФЗ определено,

что соглашением сторон договора теплоснабжения и (или) договора поставки тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, определяются цены на тепловую энергию (мощность), теплоноситель, поставляемые теплоснабжающей организацией, владеющей на праве собственности или ином законном основании источником тепловой энергии, потребителю, теплотребляющие установки которого технологически соединены с этим источником тепловой энергии непосредственно или через тепловую сеть, принадлежащую на праве собственности и (или) ином законном основании указанной теплоснабжающей организации или указанному потребителю, если такие теплотребляющие установки и такая тепловая сеть не имеют иного технологического соединения с системой теплоснабжения и к тепловым сетям указанного потребителя не присоединены теплотребляющие установки иных потребителей.

Из содержания указанной нормы следует, что ее действие распространяется как на случаи поставки тепловой энергии (теплоносителя) единственному потребителю, так и на случаи присоединения к источнику тепловой энергии теплотребляющих установок нескольких потребителей непосредственно или через тепловую сеть, от которой тепловую энергию получает только каждый из этих потребителей в отдельности, при условии, что такие теплотребляющие установки и такая тепловая сеть не имеют иного технологического соединения с системой теплоснабжения и к тепловым сетям указанного потребителя не присоединены теплотребляющие установки иных потребителей.

Таким образом, в случае, предусмотренном пунктом 3 части 2.1 статьи 8 Федерального закона № 190-ФЗ, дерегулирование цен на тепловую энергию (мощность) и теплоноситель осуществляется при условии соответствия критериям, установленным указанным пунктом.

По вопросу направления отчетов по форме № 46-ТЭ.

Приказом Росстата от 23.12.2016 № 848 (далее — Приказ № 848) утверждена форма федерального статистического наблюдения № 46-ТЭ (полезный отпуск) «Сведения о полезном отпуске (продаже) тепловой энергии отдельным категориям потребителей» с указаниями по ее заполнению, сбор и обработка данных по которой осуществляются в системе ФАС России (далее — форма № 46-ТЭ).

В соответствии с пунктом 1 Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения, утвержденных Приказом № 848, по форме № 46-ТЭ отчитываются юридические лица - теплоснабжающие и теплосетевые организации, единые теплоснабжающие организации, индивидуальные предприниматели - граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, дифференцированно по источникам тепловой энергии, системам теплоснабжения, в случае наличия такой дифференциации.

Таким образом, исчерпывающий перечень лиц, которым необходимо

передавать отчетность по форме № 46-ТЭ в системе ФАС России, определен вышеуказанным нормативным правовым актом.

Согласно пункту 11 статьи 2 Федерального закона № 190-ФЗ под теплоснабжающей организацией понимается организация, осуществляющая продажу потребителям и (или) теплоснабжающим организациям произведенных или приобретенных тепловой энергии (мощности), теплоносителя и владеющая на праве собственности или ином законном основании источниками тепловой энергии и (или) тепловыми сетями в системе теплоснабжения, посредством которой осуществляется теплоснабжение потребителей тепловой энергии (данное положение применяется к регулированию сходных отношений с участием индивидуальных предпринимателей).

В соответствии с пунктом 16 указанной статьи теплосетевой организацией является организация, оказывающая услуги по передаче тепловой энергии (данное положение применяется к регулированию сходных отношений с участием индивидуальных предпринимателей).

Согласно пункту 28 статьи 2 Федерального закона № 190-ФЗ единая теплоснабжающая организация в системе теплоснабжения - теплоснабжающая организация, которой в отношении системы (систем) теплоснабжения присвоен статус единой теплоснабжающей организации в схеме теплоснабжения федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения, или органом местного самоуправления на основании критериев и в порядке, которые установлены правилами организации теплоснабжения, утвержденными Правительством Российской Федерации.

На основании вышеизложенного, организации, соответствующие указанным определениям, установленным Федеральным законом № 190-ФЗ, обязаны передавать отчетность по форме № 46-ТЭ в системе ФАС России.

ФАС России отмечает, что переход на дерегулирование цен (тарифов) на товары, услуги в сфере теплоснабжения не предусматривает отмены обязанности по передаче отчетности по форме № 46-ТЭ.

По вопросу раскрытия информации о своей деятельности регулируемыми организациями.

Дерегулирование цен (тарифов) на товары, услуги в сфере теплоснабжения в случаях, предусмотренных законодательством в сфере теплоснабжения, не предусматривает отмены обязанности раскрытия информации теплоснабжающими и теплосетевыми организациями, предусмотренной частью 9 статьи 7 Федерального закона № 190-ФЗ.

Теплоснабжающие организации, теплосетевые организации, органы регулирования обязаны раскрывать информацию в соответствии со Стандартами раскрытия информации теплоснабжающими, теплосетевыми организациями и органами регулирования, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 05.07.2013 № 570 (далее — Стандарты № 570), с учетом вступивших в силу изменений, внесенных постановлением

Правительства Российской Федерации от 31.03.2018 № 390, и по новым формам размещения информации в сфере теплоснабжения, подлежащей раскрытию в ФГИС ЕИАС ФАС России, утвержденным приказом ФАС России от 13.09.2018 № 1288/18 (Зарегистрирован в Минюсте России 28.09.2018 № 52292).

Таким образом, при заключении договоров теплоснабжения и (или) договоров поставки тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя по ценам, определенным по соглашению сторон таких договоров, необходимо раскрывать информацию, предусмотренную Стандартами № 570, за исключением информации, касающейся осуществления регулируемых видов деятельности.

По вопросу заключения концессионных соглашений и согласования (представления) долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера с учетом перехода организации к осуществлению деятельности в сфере теплоснабжения по ценам, определяемым по соглашению сторон.

В соответствии с пунктом 51 Основ ценообразования № 1075, для регулируемых организаций, владеющих объектами теплоснабжения на основании концессионного соглашения, долгосрочные тарифы устанавливаются на основе значений долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера.

Частью 2 статьи 44 Федерального закона № 115-ФЗ установлено, что по концессионному соглашению, объектом которого являются в том числе объекты теплоснабжения, 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.

В связи с этим в отношении регулируемых организаций, владеющих объектами теплоснабжения на основании концессионного соглашения, дерегулирование цен (тарифов) на товары в сфере теплоснабжения не осуществляется (за исключением случаев, установленных частью 3 статьи 44 Федерального закона № 115-ФЗ).

Отдельно следует отметить, что частью 3 статьи 44 Федерального закона № 115-ФЗ также установлено, что по соглашению сторон концессионного соглашения, объектом которого являются в том числе объекты теплоснабжения, и по согласованию с органом исполнительной власти или органом местного самоуправления, осуществляющими регулирование цен (тарифов), за исключением части 3.1 указанной статьи, установление, изменение, корректировка регулируемых цен (тарифов) на производимые и реализуемые концессионером товары, оказываемые услуги осуществляются до конца срока действия концессионного соглашения по правилам, действующим на момент

соответственно установления, изменения, корректировки цен (тарифов) 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.

По вопросу о возможности дерегулирования цен в отношениях с ЕТО.

В отношении объема тепловой энергии, необходимого для приготовления горячей воды, в целях осуществления регулируемого вида деятельности в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренных Федеральным законом от 07.12.2017 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», единая теплоснабжающая организация (далее - ЕТО), является потребителем тепловой энергии и вправе покупать такую тепловую энергию и (или) теплоноситель по цене, определенной соглашением сторон договора, в случае соответствия вида товара в сфере теплоснабжения критериям, установленным частью 2.1 статьи 8 Федерального закона № 190-ФЗ.

При этом, в отношении объема тепловой энергии, необходимого ЕТО для оказания коммунальных услуг по отоплению, действует ограничение, установленное пунктом 1 части 2.2 статьи 8 Федерального закона № 190-ФЗ, согласно которому реализация тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, необходимых для оказания коммунальных услуг по отоплению и горячему водоснабжению населению и приравненным к нему категориям потребителей, подлежит регулированию.

По вопросу признания цены монопольно высокой.

Установление, поддержание монопольно высокой цены товара подпадает под запреты, предусмотренные статьей 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции).

Согласно части 1 статьи 6 Закона о защите конкуренции монопольно высокой ценой товара является цена, установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если эта цена превышает сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли и цену, которая сформировалась в условиях конкуренции на товарном рынке, сопоставимом по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование (далее - сопоставимый товарный рынок), при наличии такого рынка на территории Российской Федерации или за ее пределами.

В процессе проведения антимонопольного расследования важно в полной мере провести исследование наличия (отсутствия) условий и факторов, предусмотренных частями 2-8 статьи 6 Закона о защите конкуренции.

Особое внимание необходимо уделить исследованию факторов, установленных частью 4 указанной статьи, согласно которой цена товара не признается монопольно высокой в случае непревышения цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке.

Частью 1 статьи 6 Закона о защите конкуренции приведены в том числе

два пути установления хозяйствующим субъектом монопольно высокой цены товара:

1) путем повышения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следующие условия:

а) расходы, необходимые для производства и реализации товара, остались неизменными или их изменение не соответствует изменению цены товара;

б) состав продавцов или покупателей товара остался неизменным либо изменение состава продавцов или покупателей товара является незначительным;

в) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, остались неизменными или их изменение несоразмерно изменению цены товара;

2) путем поддержания или неснижения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следующие условия:

а) расходы, необходимые для производства и реализации товара, существенно снизились;

б) состав продавцов или покупателей товара обуславливает возможность

в) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, обеспечивают возможность изменения цены товара в сторону уменьшения.

Для исследования всех указанных выше факторов в процессе проведения антимонопольного расследования используются два основных метода определения монопольно высокой цены товара:

1) затратный метод;

2) метод сопоставимых рынков.

Начинать оценку цены товара на предмет того является ли она монопольно высокой необходимо с установления наличия сопоставимых товарных рынков по составу покупателей или продавцов исследуемого товара, условиям обращения такого товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование, в которых цена на исследуемый товар сформировалась в условиях конкуренции.

При этом, установление цены товара доминирующим хозяйствующим субъектом в пределах цены, сформированной в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке, не может являться основанием для квалификации ее в качестве монопольно высокой без проведения анализа уровня затрат на производство и реализацию товара и получаемой таким субъектом прибыли.

Установление цены товара доминирующим хозяйствующим субъектом за пределами цены, сформированной в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке, также потребует оценки ее с использованием также затратного метода.

Установление наличия сопоставимого конкурентного рынка осуществляется антимонопольным органом при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства в том числе с учетом сведений, представленных лицами, участвующими в деле.

В случае отсутствия сопоставимого товарного рынка, на котором цена товара формируется в условиях конкуренции, в отношении такого рынка презюмируется его функционирование в неконкурентных условиях. В таком случае установление монопольно высокой (низкой) цены осуществляется с использованием одного только затратного метода.

Необходимо отметить, что для рынка тепловой энергии характерно оказание услуг теплоснабжающими организациями потребителям в пределах расположения тепловых сетей. Присоединение теплопотребляющих объектов к сетям инженерно-технического обеспечения другого поставщика не всегда возможно и, как правило, требует значительных расходов.

Таким образом, географическими границами рынка будут границы локальных рынков в пределах территорий расположения технологической инфраструктуры (сетей) хозяйствующих субъектов, оказывавших услуги теплоснабжения или транспортировки тепловой энергии.

В целях обеспечения объективности результата оценки цены товара необходимо руководствоваться в том числе разъяснением № 1 Президиума ФАС России «Определение монопольно высокой и монопольно низкой цены товара», утвержденное протоколом Президиума ФАС России от 10.02.2016 № 2.



И.Ю. Артемьев