

## Аналитический отчет

### по результатам анализа состояния конкуренции

#### на рынке коммунальной услуги отопления

#### I. Общие положения

Настоящее исследование проведено в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 003/01/10-348/2021, возбужденного по итогам рассмотрения материалов Прокуратуры Республики Бурятия (вх. от 12.01.2021 № 52) в отношении ПАО «ТГК-14» (672000, Забайкальский край, г. Чита, ул. Профсоюзная, 23, ИНН 7534018889) по признакам нарушения пункта 10 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Методическую основу исследования составили:

- Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции);

- Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденный приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее – Порядок № 220).

Согласно пункту 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.

Целью проведения настоящего анализа является установление наличия либо отсутствия доминирующего положения ПАО «ТГК-14» на товарном рынке, на котором выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства.

При проведении исследования в качестве исходной информации использовались:

- сведения, предоставленные ПАО «ТГК-14», а также опубликованные на сайте <https://www.tgk-14.com/>;

- сведения о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств, размещенные на сайте Федеральной налоговой службы (<https://egrul.nalog.ru/>);

- материалы дела о нарушении антимонопольного законодательства № 05-11/04-2019, рассмотренного Бурятским УФАС России в 2020 году, в том числе Отчет о научно-исследовательской работе ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» «Исследование применимости постановления Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 в отношении ПАО «Территориальная генерирующая компания № 14» в г. Улан-Удэ» от 30.12.2019;

- материалы Прокуратуры Республики Бурятия вх. от 12.01.2021 № 52.

При проведении исследования использовались следующие нормативно-правовые акты:

- Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;

- Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее - Закон о теплоснабжении);

- Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1034 «О коммерческом учете тепловой

энергии, теплоносителя»;

- Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 № 570 «О стандартах раскрытия информации теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и органами регулирования»;

- Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения»;

- Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (далее – Правила предоставления коммунальных услуг);

- Постановление Правительства РФ от 13.08.2006 № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность» (далее – Правила содержания общего имущества в МКД); и др..

## **II. Определение временного интервала исследования**

Поскольку в соответствии с целями исследования необходимо изучение сложившихся характеристик рассматриваемого товарного рынка, управлением проведен ретроспективный анализ состояния конкурентной среды.

В качестве временного интервала исследования определен 2020 год по следующим основаниям:

1. Указанный временной интервал является достаточным с учётом особенностей товарного рынка.

Исследуемый товарный рынок характеризуется следующими особенностями:

- длительный отопительный сезон (с сентября по май), связанный с климатическими условиями региона, необходимостью ремонта, профилактики тепловых комплексов в оставшееся время года;

- сроки действия тарифов на тепловую энергию – полугодие, при этом тарифы устанавливаются на несколько лет. Например, приложением 1 к приказу РСТ РБ от 17.12.2018 № 2/96 установлены тарифы на тепловую энергию (мощность), поставляемую потребителям ПАО «ТГК-14» на территории Республики Бурятия, в том числе для населения, действующие с 2019 года до конца 2023 года (по полугодиям);

- покупатель не имеет возможности замены коммунальной услуги отопления, приобретаемой в одни периоды времени этой же услугой, приобретаемой в другие периоды времени.

2. Указанный интервал включает период предполагаемого нарушения антимонопольного законодательства.

Материалы Прокуратуры Республики Бурятия вх. от 12.01.2021 № 52 содержат информацию о некорректном расчете ПАО «ТГК-14» размера платы за отопление, произведенном в 2020 году.

3. На момент проведения исследования доступной является информация за окончанный календарный период (2020 год).

## **III. Определение продуктовых границ товарного рынка**

Согласно пункту 3.1 Порядка № 220 определение продуктовых границ товарного рынка включает:

- предварительное определение товара;
- выявление свойств товара, определяющих выбор приобретателя, и товаров, потенциально являющихся взаимозаменяемыми для данного товара;
- определение взаимозаменяемых товаров.

В соответствии с положениями статьи 2 Закона о теплоснабжении теплоснабжение - обеспечение потребителей тепловой энергии тепловой энергией, теплоносителем, в том числе поддержание мощности. Тепловая энергия - энергетический ресурс, при потреблении которого изменяются термодинамические параметры теплоносителей (температура, давление). Теплоносителями могут являться пар и (или) горячая вода.

Система теплоснабжения - совокупность источников тепловой энергии и теплопотребляющих установок, технологически соединенных тепловыми сетями.

Теплоснабжающая организация - 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.

Теплосетевая организация - организация, оказывающая услуги по передаче тепловой энергии.

Потребитель тепловой энергии - лицо, приобретающее тепловую энергию (мощность), теплоноситель для использования на принадлежащих ему на праве собственности или ином законном основании теплопотребляющих установках либо для оказания коммунальных услуг в части горячего водоснабжения и отопления.

Передача тепловой энергии, теплоносителя - совокупность организационно и технологически связанных действий, обеспечивающих поддержание тепловых сетей в состоянии, соответствующем установленным техническими регламентами, правилами технической эксплуатации объектов теплоснабжения и теплопотребляющих установок требованиям, прием, преобразование и доставку тепловой энергии, теплоносителя.

В соответствии с частью 1 статьи 539 Гражданского кодекса РФ по договору энергоснабжения энергоснабжающая организация обязуется подавать абоненту (потребителю) через присоединенную сеть энергию, а абонент обязуется оплачивать принятую энергию, а также соблюдать предусмотренный договором режим ее потребления, обеспечивать безопасность эксплуатации находящихся в его ведении энергетических сетей и исправность используемых им приборов и оборудования, связанных с потреблением энергии.

Согласно части 1 статьи 548 Гражданского кодекса РФ правила, предусмотренные статьями 539-547 указанного кодекса, применяются к отношениям, связанным со снабжением тепловой энергией через присоединенную сеть, если иное не установлено законом или иными правовыми актами.

Таким образом, услуга по теплоснабжению представляет собой поставку ресурсоснабжающей организацией абоненту произведенной или приобретенной тепловой энергии.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о теплоснабжении потребитель тепловой энергии

приобретают тепловую энергию (мощность) и (или) теплоноситель у теплоснабжающей организации по договору теплоснабжения.

Местом исполнения обязательств теплоснабжающей организации является точка поставки, которая располагается на границе балансовой принадлежности теплопотребляющей установки или тепловой сети потребителя и тепловой сети теплоснабжающей организации или теплосетевой организации либо в точке подключения (технологического присоединения) к бесхозяйной тепловой сети.

Согласно пункту 8 Правил содержания общего имущества в МКД внешней границей сетей электро-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сетей проводного радиовещания, кабельного телевидения, оптоволоконной сети, линий телефонной связи и других подобных сетей), входящих в состав общего имущества, если иное не установлено законодательством РФ, является внешняя граница стены многоквартирного дома, а границей эксплуатационной ответственности при наличии коллективного (общедомового) прибора учета соответствующего коммунального ресурса, если иное не установлено соглашением собственников помещений с исполнителем коммунальных услуг или ресурсоснабжающей организацией, является место соединения коллективного (общедомового) прибора учета с соответствующей инженерной сетью, входящей в многоквартирный дом.

В соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг "коммунальные услуги" - осуществление деятельности исполнителя по подаче потребителям любого коммунального ресурса в отдельности или 2 и более из них в любом сочетании с целью обеспечения благоприятных и безопасных условий использования жилых, нежилых помещений, общего имущества в многоквартирном доме в случаях, установленных настоящими Правилами, а также земельных участков и расположенных на них жилых домов (домовладений).

К коммунальным ресурсам относятся: холодная вода, горячая вода, электрическая энергия, газ, тепловая энергия, теплоноситель в виде горячей воды в открытых системах теплоснабжения (горячего водоснабжения), бытовой газ в баллонах, твердое топливо при наличии печного отопления, используемые для предоставления коммунальных услуг и потребляемые при содержании общего имущества в многоквартирном доме.

Согласно части 2 статьи 162 Жилищного кодекса РФ по договору управления многоквартирным домом одна сторона (управляющая организация) по заданию другой стороны (собственников помещений в многоквартирном доме) в течение согласованного срока за плату обязуется выполнять работы и (или) оказывать услуги по управлению многоквартирным домом, оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, предоставлять коммунальные услуги собственникам помещений в таком доме и пользующимся помещениями в этом доме лицам, осуществлять иную направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность.

Таким образом, жилищное законодательство предусматривает наличие дополнительного субъекта в отношениях между ресурсоснабжающей организацией и абонентом (собственником помещения в многоквартирном доме): исполнителя коммунальных услуг. Так, в соответствии с пунктом 2 Правил предоставления коммунальных услуг:

"исполнитель" - юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы или индивидуальный предприниматель, предоставляющие потребителю коммунальные услуги;

"потребитель" - собственник помещения в многоквартирном доме, жилого дома, домовладения, а также лицо, пользующееся на ином законном основании помещением в многоквартирном доме, жилым домом, домовладением, потребляющее коммунальные услуги;

"ресурсоснабжающая организация" - юридическое лицо независимо от организационно-

правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, осуществляющие продажу коммунальных ресурсов (отведение сточных вод).

Согласно пункту 13 Правил предоставления коммунальных услуг предоставление коммунальных услуг обеспечивается управляющей организацией, товариществом или кооперативом либо организацией, указанной в подпункте "б" пункта 10 настоящих Правил, посредством заключения с ресурсоснабжающими организациями договоров о приобретении коммунальных ресурсов в целях использования таких ресурсов при предоставлении коммунальных услуг потребителям, в том числе путем их использования при производстве отдельных видов коммунальных услуг (отопление, горячее водоснабжение) с применением оборудования, входящего в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, и надлежащего исполнения таких договоров.

Кроме того, пунктом 17 Правил предоставления коммунальных услуг предусмотрены случаи, когда предоставление коммунальных услуг осуществляется непосредственно ресурсоснабжающей организацией. Так, пунктом 17 «г» Правил предусмотрено, что ресурсоснабжающая организация, для которой в соответствии с законодательством РФ о водоснабжении, водоотведении, электроснабжении, теплоснабжении, газоснабжении заключение договора с потребителем является обязательным, приступает к предоставлению коммунальной услуги соответствующего вида собственникам и пользователям помещений в многоквартирном доме в случае наличия заключенных с ними договоров.

Материалы Прокуратуры Республики Бурятия вх. от 12.01.2021 № 52 указывают на действия ПАО «ТГК-14» по расчету размера платы за коммунальную услугу отопления жителям 25 многоквартирных домов г. Улан-Удэ с нарушением установленного законодательством порядка ценообразования. В представленных Прокуратурой Республики Бурятия материалах имеются копии актов проверок, предписаний Управления муниципальной жилищной инспекции Администрации г. Улан-Удэ, указывающих на неверное определение размера платы за услугу отопления исходя из показаний общедомовых приборов учета тепловой энергии собственникам помещений многоквартирных домов.

Например, в акте проверки № 201-А от 02.09.2020, проведенной Управлением муниципальной жилищной инспекции Администрации г. Улан-Удэ по обращению Алексеевой Т.В., проживающей по адресу: г. Улан-Удэ, <...>, установлено, что ПАО «ТГК-14» в соответствии с требованиями Правил предоставления коммунальных услуг в мае 2020 года собственникам помещения дома произведена корректировка размера платы за услугу отопления по показаниям общедомового прибора учета тепловой энергии за период с 01.02.2019 по 31.01.2020; начисления ПАО «ТГК-14» превышают объем тепловой энергии, фактически потребленной по дому на услугу отопления исходя из показаний общедомового прибора учета тепловой энергии.

Таким образом, предметом рассмотрения по делу № 003/01/10-348/2021 являются отношения между потребителем и исполнителем коммунальных услуг, в качестве которого в данном случае выступает ресурсоснабжающая организация ПАО «ТГК-14», в адрес которой потребители, ввиду отсутствия договоров поставки коммунального ресурса между управляющей и ресурсоснабжающей организациями, напрямую вносят плату за коммунальную услугу отопления. По данным ПАО «ТГК-14», в г. Улан-Удэ насчитывается более 2000 многоквартирных домов, по которым оплата за коммунальную услугу отопления поступает напрямую ресурсоснабжающей организации.

При этом в связи с различным функциональным назначением коммунальная услуга отопления - то есть подача по централизованным сетям теплоснабжения и внутридомовым инженерным системам отопления тепловой энергии, обеспечивающей поддержание в жилом доме, в жилых и нежилых помещениях в многоквартирном доме, в помещениях, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме, температуры воздуха (пункт 4 «е» Правил предоставления коммунальных услуг), - и иные виды коммунальных услуг (холодное, горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, обращение с твердыми коммунальными

отходами) не являются взаимозаменяемыми.

Таким образом, с учетом требований Порядка № 220, особенностей нормативно-правового регулирования и технологических особенностей оказания услуг ПАО «ТГК-14» продуктовые границы рассматриваемого рынка определены как коммунальная услуга отопления.

#### **IV. Определение географических границ товарного рынка**

Географические границы товарного рынка в соответствии со статьей 4 Закона о защите конкуренции определяют сферу обращения товара (территорию), в границах которой исходя из экономической, технической или иной возможности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

В соответствии с Порядком № 220 процедура определения географических границ включает в себя:

- предварительное определение географических границ (на основе информации о регионе, в котором действует хозяйствующий субъект, являющийся объектом антимонопольного контроля, на основе информации о структуре товаропотоков и т.д.);
- выявление условий обращения товара, ограничивающих экономические возможности приобретения товара приобретателями;
- определение территорий, входящих в географические границы рассматриваемого товарного рынка.

Регионом, в котором действует хозяйствующий субъект, являющийся объектом антимонопольного контроля, и в котором выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, является г. Улан-Удэ. Территория данного населенного пункта предварительно определена в качестве географических границ рассматриваемого рынка.

Условием обращения товара, ограничивающим возможности приобретения товара покупателем на других территориях, является использование технологической инфраструктуры при оказании и потреблении коммунальной услуги отопления. Спрос на услугу является непереключаемым.

Согласно пункту 3 «г» Правил предоставления коммунальных услуг предоставление коммунальных услуг осуществляется в необходимых потребителю объемах в пределах технической возможности внутридомовых инженерных систем, с использованием которых осуществляется предоставление коммунальных услуг.

Приобретатель коммунальной услуги не имеет возможности приобретать коммунальные услуги за пределами многоквартирного жилого дома, в котором находится помещение, собственником или пользователем которого является потребитель, так как тепловые сети данного помещения имеют непосредственное присоединение к внутридомовым сетям конкретного многоквартирного дома.

Следовательно, географические границы коммунальной услуги отопления непосредственно связаны с местом расположения внутридомовой коммунальной инфраструктуры. Эксплуатацию данной инфраструктуры осуществляют управляющие организации, товарищества собственников жилья, кооперативы, причем в управлении указанных организаций находятся могут находиться одновременно несколько многоквартирных домов.

Возможности потребителя в части изменения способа управления многоквартирным домом ограничены определенными временными затратами, которые требуются для проведения общего собрания собственников помещений (статья 161 Жилищного кодекса РФ).

Кроме того, заключение управляющими организациями договоров на поставку ресурса с

ресурсоснабжающей организацией также сопряжено с временными затратами.

Необходимо отметить, что предметом рассмотрения по делу № 003/01/10-348/2021 являются действия ПАО «ТГК-14» по неверному начислению (корректировке) в 2020 году платы за услугу отопления за предшествующий период (2018, 2019 год) исходя из показаний общедомового прибора учета тепловой энергии. Поскольку речь идет о действиях продавца после окончания периода оказания услуг, в данном случае потребители не имеют фактической возможности приобретения услуги у другого продавца.

Исходя из изложенного, географические границы рынка коммунальной услуги отопления целесообразно замкнуть соответствующей коммунальной инфраструктурой многоквартирных домов, находящихся в управлении одной управляющей организации (товарищества собственников жилья, кооператива); в рассматриваемом случае – ресурсоснабжающей организации ПАО «ТГК-14», которой оплата за коммунальный ресурс поступает напрямую от потребителей коммунальной услуги отопления.

Таким образом, географические границы рассматриваемого рынка определены как территория расположения многоквартирных домов в г. Улан-Удэ, собственниками и пользователями жилых помещений в которых оплата за коммунальную услугу отопления производится непосредственно ресурсоснабжающей организации ПАО «ТГК-14».

#### **V. Определение состава хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке**

Согласно пункту 5.1 Порядка № 220 в состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке, включаются хозяйствующие субъекты, реализующие в его границах рассматриваемый товар в пределах определенного временного интервала исследования товарного рынка.

Исходя из специфики оказания рассматриваемой услуги в определенных географических границах единственным продавцом на рассматриваемом рынке в определенном временном интервале является ПАО «ТГК-14» (672000, Забайкальский край, г. Чита, ул. Профсоюзная, 23, ИНН 7534018889).

Основным видом деятельности предприятия является производство электроэнергии тепловыми электростанциями, в том числе деятельность по обеспечению работоспособности электростанций. Также ПАО «ТГК-14» осуществляет деятельность по производству, передаче и распределению пара и горячей воды (тепловой энергии).

Приобретателями на рассматриваемом рынке являются собственники или пользователи помещений в многоквартирных домах, по которым оплата за коммунальную услугу отопления поступает напрямую в ПАО «ТГК-14» ввиду отсутствия договора между управляющей и ресурсоснабжающей организацией на поставку коммунального ресурса.

#### **VI. Расчет объема товарного рынка и долей хозяйствующих субъектов на нем**

В соответствии с пунктом 6.1 Порядка № 220 расчет общего объема товарной массы в обороте за определенный период времени в продуктовых и географических границах рассматриваемого рынка (объем товарного рынка) и долей хозяйствующих субъектов на рынке осуществлен на основании показателя объема продаж.

Таблица 1. Объем товарного рынка и доли хозяйствующих субъектов

Наименование хозяйствующего субъекта	2020 год	
	Объем оказанных коммунальных	Доля хозяйствующего

	услуг отопления, в натуральных и стоимостных показателях, тыс. Гкал/тыс. руб.	субъекта на рынке, %
ПАО «ТГК-14»	1277,4 / 2636,4	100

### **VII. Определение уровня концентрации товарного рынка**

В соответствии с требованиями пункта 7.1. Порядка № 220 для определения уровня концентрации использовались следующие показатели:

а) коэффициент рыночной концентрации, CR - сумма долей на товарном рынке (выраженная в процентах) крупнейших хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке:

CR1=100,

б) индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана, HHI - сумма квадратов долей на товарном рынке всех хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке:

HHI=10000.

Исходя из рассчитанных показателей, рассматриваемый рынок характеризуется высоким уровнем концентрации.

### **VIII. Определение барьеров входа на товарный рынок**

Барьерами для входа на рынок оказания коммунальной услуги отопления являются ограничения, обусловленные характером оказания услуги, а именно невозможность предоставления услуги вне территории пролегания коммунальной инфраструктуры многоквартирного дома и временные затраты, требуемые проведения процедур для изменения способа управления многоквартирным домом, а также для заключения договора с ресурсоснабжающей организацией.

### **IX. Оценка состояния конкуренции на товарном рынке**

Рассматриваемый рынок коммунальной услуги отопления в определенных географических границах относятся к высококонцентрированным, с неразвитой конкуренцией.

По итогам анализа установлено, что ПАО «ТГК-14» занимает долю в размере более 50 % на исследуемом рынке.

Таким образом, в силу части 1 статьи 5 Закона о защите конкуренции ПАО «ТГК-14» занимает доминирующее положение на рынке оказания коммунальной услуги отопления в границах территории расположения многоквартирных домов в г. Улан-Удэ, собственниками и пользователями помещений в которых оплата коммунальной услуги отопления производится напрямую ресурсоснабжающей организации, и, следовательно, при оказании данных услуг обязано соблюдать ограничения, установленные статьей 10 Закона о защите конкуренции.