АО «Газпром газораспределение Липецк»

Р Е Ш Е Н И Е

г. Липецк

Резолютивная часть решения оглашена 13 января 2021 года

В полном объеме решение изготовлено 15 января 2021 года

Комиссия Липецкого УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель Комиссии:

<…>,

члены Комиссии:

<…>,

<…>,

рассмотрев дело № 048/01/10-621/2020 по признакам нарушения АО «Газпром газораспределение Липецк», пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - также Закон о

защите конкуренции), выразившегося в формировании обществом платы за услугу по аварийно-диспетчерскому обслуживанию газопроводов и газового оборудования с превышением суммы необходимых для ее оказания расходов и прибыли,

в присутствии на заседании представителей:

- АО «Газпром газораспределение Липецк» <…> (доверенность № 1-202 от 20.12.2019), <…> (доверенность № 1-200 от 20.12.2019),

- Липецкая областная Ассоциация промышленных предприятий <…> (генеральный директор), <…> (доверенность № 2 от 20.11.2020)

руководствуясь статьей 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

По результатам рассмотрения обращения Липецкой областной ассоциации промышленных предприятий, перенаправленного ФАС России, на действия АО «Газпром газораспределение Липецк» (далее также общество) в части правомерности взимания платы за аварийно-диспетчерское обслуживание (далее – АДО) на условиях абонентской платы с предприятий, входящих в состав ассоциации, были выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии с частью 12 статьи 44 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» приказом Липецкого УФАС России от 13.07.2020 № 369 возбуждено дело и создана комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Определением от 16.07.2020 рассмотрение дела № 048/01/10-621/2020 о нарушении антимонопольного законодательства назначено к рассмотрению на 18.08.2020.

Определением от 18.08.2020 рассмотрение дела № 048/01/10-621/2020 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 14.09.2020.

Определением от 14.09.2020 рассмотрение дела № 048/01/10-621/2020 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 06.10.2020.

Определением от 06.10.2020 рассмотрение дела № 048/01/10-621/2020 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 03.11.2020.

Определением от 15.10.2020 срок рассмотрения дела № 048/01/10-621/2020 продлён до 16.01.2021.

В заседании комиссии 03.11.2020 был объявлен перерыв до 10.11.2020.

Определением от 10.11.2020 рассмотрение дела № 048/01/10-621/2020 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 01.12.2020.

Определением от 01.12.2020 рассмотрение дела № 048/01/10-621/2020 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 18.12.2020.

Определением от 18.12.2020 рассмотрение дела № 048/01/10-621/2020 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено на 13.01.2021.

13.01.2021 в присутствии представителей лиц, участвующих в деле, оглашена резолютивная часть решения.

Рассмотрев представленные письменные пояснения и документы, Комиссией Управления установлены следующие обстоятельства дела.

1) Как следует из материалов дела, для обеспечения безопасной эксплуатации газопроводов и газоиспользующего оборудования, принадлежащих индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, обществом в 2020 году были направлены проекты договоров на оказание услуг по АДО.

До 01.01.2020 расчет стоимости услуг по АДО осуществлялся в соответствии с калькуляциями, разрабатываемыми обществом самостоятельно, и заказчикам представлялось право выбора заключения договора на оказание услуг по аварийно-диспетчерскому обслуживанию с внесением ежемесячной абонентской платы или договора при оплате фактически оказанных услуг за вызов аварийно-диспетчерской бригады.

Прейскурант на услуги газового хозяйства по техническому обслуживанию и ремонту газораспределительных систем утверждается обществом ежегодно и содержит раздел 10 «Внутренние газопроводы и бытовое газовое оборудование административных, общественных непроизводственного назначения и жилых зданий», глава 1 которого «Техническое обслуживание и аварийно-диспетчерское обслуживание» включала позиции: - 10.1.53 Абонентская плата за аварийно-диспетчерское обслуживание (объект) *в месяц* (под объектом понимается 1 км газораспределительных сетей, ГРП, ШРП, установка газорегуляторная (ГРУ), котельная, теплогенераторная, пункт учета расхода газа),

- 10.1.54 Вызов аварийно-диспетчерской бригады (цена рассчитывается за фактически отработанное время, но не менее 1 час).

Договорная цена для организаций, предприятий и ИП без НДС, в рублях, согласно прейскуранту, представлена в таблице

Номер позиции	2016	2017	2018	2019	2020

10.1.53	191,89	202,45	210,54	218,22	-
10.1.54	6212,9	6554,61	6816,8	7065,16	7312,44

Приказом общества от 06.12.2019 №795 «О внесении изменений в Прейскурант на услуги газового хозяйства по техническому обслуживанию и ремонту газораспределительных систем» утвержден и введен в действие прейскурант на услуги общества с 01.01.2020.

Вместе с тем в ноябре 2019 года ООО «Газпром межрегионгаз» была введена единая методика определения стоимости услуг по АДО (распоряжение от 25.11.2019 года №81-р/55).

Приказом общества от 17.01.2020 №12 «Об установлении платы за обеспечение круглосуточного дежурства и готовности выезда бригад аварийно-диспетчерской службы на место аварии при поступлении аварийной заявки» с 01.01.2020 установлена плата за обеспечение круглосуточного дежурства и готовности выезда бригад аварийно-диспетчерской службы на место аварии при поступлении аварийной заявки (абонентская плата в месяц) в зависимости от газового оборудования и исключена из действующего прейскуранта позиция 10.1.53.

Стоимость услуг по АДО при этом складывается из двух составляющих:

- абонентской платы, представляющей собой плату за обеспечение круглосуточного дежурства и готовности выезда бригад АДС на место аварии при поступлении аварийной заявки;

- платы за фактически выполненные работы по локализации и ликвидации аварий на сетях газораспределения и газопотребления, инцидентов и предпосылок к инцидентам на сетях газораспределения, аварийных ситуаций на сетях газопотребления, а так же за ложные выезды.

Раздел 5.3 Методики определения стоимости услуг по аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) сетей газораспределения и газопотребления (далее – Методика) определяет *порядок определения абонентской платы за услуги по аварийно-диспетчерскому обслуживанию объектов сетей газораспределения и газопотребления*.

Затраты на АДО объектов сетей газораспределения и газопотребления представляют собой *часть* затрат на содержание АДС, связанную с предупреждением возникновения, локализацией и ликвидацией аварий на сетях газораспределения и газопотребления.

При этом распределение общих затрат на услуги АДО на затраты, учитываемые при расчете абонентской платы, и за фактически выполненные работы производится с учетом *доли рабочего времени* (фактического выполнения работ на объектах) *в среднегодовом фонде рабочего времени*

всех работников, занятых оказанием услуг по АДО.

Раздел 5.4 Методики определяет порядок определения платы по аварийно-диспетчерскому обслуживанию объектов сетей газораспределения и газопотребления за *фактически выполненные работы.*

Расчет цен на услуги по АДО производится *методом экономически обоснованных расходов* исходя из себестоимости единицы работ и прибыли, соответствующей принятому уровню рентабельности.

Представленный расчет абонентской платы содержит указание на распределение на нее доли от общих затрат общества на содержание АДС в размере 0,974.

Вместе с тем, позиция прейскуранта ГРО на услуги по АДО (10.1.54 Вызов аварийно-диспетчерской бригады (цена рассчитывается за фактически отработанное врем, но не менее 1 час)), определяя плату за фактически выполненные работы АДО, с учетом перераспределения основной доли затрат на содержание АДС в абонентскую плату, перерасчету методом экономически обоснованных расходов не подвергалась и осталась неизменной.

Таким образом, в формировании обществом платы за услугу по аварийно-диспетчерскому обслуживанию газопроводов и газового оборудования в целом усматривалось превышение суммы необходимых для ее оказания расходов и прибыли.

Согласно п. 1 ч. 1 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, в том числе действие (бездействие), выраженное в установлении, поддержании монопольно высокой или монопольно низкой цены товара.

2) Для квалификации совершенного деяния в качестве указанного выше правонарушения и подтверждения его состава в действиях конкретного лица, необходимо чтобы лицо, совершившее данное деяние: занимало доминирующее положение на соответствующем товарном рынке и результатом его действий явилось наступление одного из перечисленных в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции последствий, либо угроза такого наступления.

Порядок установления доминирующего положения определен административным регламентом ФАС России 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, утвержденным приказом ФАС России от 25.05.2012 N 345 (далее - Административный регламент N 345).

В соответствии с п. 3.19 Административного регламента N 345 определение признаков наличия доминирующего положения хозяйствующего субъекта осуществляется по результатам анализа состояния конкуренции, проведенного в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 N 220 (далее - Порядок).

В соответствии с пунктом 11.1 Порядка по результатам проведенного анализа состояния конкуренции на товарном рынке составляется аналитический отчет, в котором приводятся результаты анализа.

С учетом проведения ретроспективного анализа состояния конкуренции на товарном рынке, временной интервал исследования – 2019 год.

Продуктовыми границами товарного рынка являются услугу по аварийно-диспетчерскому обслуживанию газопроводов и газового оборудования.

Определение географических границ товарного рынка осуществлялось, в соответствии с п. 4.5 Порядка, методом установления фактических районов продаж (местоположения приобретателей), хозяйствующих субъектов (продавцов), осуществляющих продажи на рассматриваемом товарном рынке (в предварительно определенных географических границах).

Географическими границами товарного рынка является Липецкая область.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке, в соответствии с п. 5.1 Порядка, включаются хозяйствующие субъекты, реализующие в его границах рассматриваемый товар в пределах определенного временного интервала исследования товарного рынка.

В силу правового регулирования указанных правоотношений участниками товарного рынка со стороны продавца могли быть газораспределительные организации или эксплуатационные организации, имеющие собственные аварийно-диспетчерские службы.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 17.08.1995 г. N 147-ФЗ "О естественных монополиях", сферой деятельности субъектов естественной монополии является транспортировка газа по трубопроводам. В

соответствии с пп. "б" п. 2 Правил пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2002 г. N 317 (далее - Правила N 317), газораспределительная организация - специализированная организация, осуществляющая эксплуатацию газораспределительной системы и оказывающая услуги, связанные с подачей газа потребителям.

В соответствии с Приказом от 14.11.1997 N 121/1 АО «Газпром газораспределение Липецк», осуществляющее деятельность в сфере транспортировки газа по трубопроводам, включено в реестр субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе, в раздел II "Транспортировка газа по трубопроводам", под регистрационным номером 48.2.1.

Таким образом, в состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке услуг по аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) сетей газораспределения и газопотребления в географических границах Липецкой области как продавец товара (услуги), входит АО «Газпром газораспределение Липецк».

При этом, согласно ответу на определение о назначении дела к рассмотрению от 10.08.2020 №02-3109 общество не располагает сведениями об иных хозяйствующих субъектах, действующих на рынке услуг по аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) сетей газораспределения и газопотребления в географических границах Липецкой области как продавец в рассматриваемый период, равно как и доказательствами того, что положение общества на товарном рынке услуг по аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) сетей газораспределения и газопотребления в географических границах Липецкой области не может быть признано доминирующим.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке вышеназванных услуг в географических границах Липецкой области, как покупатели товара (услуги), входят хозяйствующие субъекты, являющиеся собственниками объектов системы газоснабжения, расположенных на территории региона.

В соответствии с п. 6.3 Порядка доля хозяйствующего субъекта на товарном рынке рассчитывается как выраженное в процентах отношение показателя, характеризующего объем товарной массы, поставляемой данным хозяйствующим субъектом на рассматриваемый товарный рынок, к показателю, характеризующему объем рассматриваемого товарного рынка.

Доля общества на рынке услуг по аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) сетей газораспределения и газопотребления в географических границах Липецкой области объективно превышает 50%.

Вышеуказанное свидетельствует о возможности АО «Газпром

газораспределение Липецк» оказывать решающее влияние на общие условия обращения услуги по аварийно-диспетчерскому обслуживанию газопроводов и газового оборудования в административных границах Липецкой области.

Частью 2.1 статьи 5 Закона о защите конкуренции предусмотрены "иммунитеты", которые в отношении АО «Газпром газораспределение Липецк» не распространяются.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу, что АО «Газпром газораспределение Липецк» занимает доминирующее положение на товарном рынке услуг по аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) сетей газораспределения и газопотребления

в географических границах Липецкой области.

С учетом изложенного на АО «Газпром газораспределение Липецк» в полной мере распространяются антимонопольные запреты, установленные статьей 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а действия АО «Газпром газораспределение Липецк» по определению стоимости услуг аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) сетей газораспределения и газопотребления содержат признаки нарушения требований пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3) В силу статьи 3 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" (далее - Закон о промышленной безопасности), под требованиями промышленной безопасности понимаются условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в Законе N 116-ФЗ, в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также в нормативных технических документах, принимаемых в установленном порядке и соблюдение которых обеспечивает промышленную безопасность.

Частью 1 статьи 9 Закона N 116-ФЗ предусмотрено, что организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана соблюдать положения названного Закона, других федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также федеральных норм и правил в области промышленной безопасности (абзац 2).

Согласно ст. 10 Закона N 116-ФЗ в целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана:

планировать и осуществлять мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте;

заключать с профессиональными аварийно-спасательными службами или с профессиональными аварийно-спасательными формированиями договоры на обслуживание, а в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, создавать собственные профессиональные аварийно-спасательные службы или профессиональные аварийно-спасательные формирования, а также нештатные аварийно-спасательные формирования из числа работников.

При этом, согласно ч. 1 ст. 2 Закона N 116-ФЗ опасными производственными объектами в соответствии с настоящим Федеральным законом являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в Приложении 1 к настоящему Федеральному закон, и, в частности, объекты, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением более 0,07 мегапаскаля пара, газа (в газообразном, сжиженном состоянии) - пп. "а" п. 2 Приложения N 1.

Статьей 33 Федерального закона N 69-ФЗ от 31.03.1999 "О газоснабжении" (далее - Закон N 69-ФЗ) предусмотрено, что организация - собственник опасного объекта системы газоснабжения обеспечивает его готовность к локализации потенциальных аварий, катастроф, ликвидации последствий в случае их возникновения посредством осуществления мероприятий, в перечень которых входит создание аварийно-спасательной службы или привлечение на условиях договоров соответствующих специализированных служб.

При этом под объектами системы газоснабжения понимается имущественный производственный комплекс, состоящий из технологически, организационно и экономически взаимосвязанных и централизованно управляемых производственных и иных объектов, предназначенных для добычи, транспортировки, хранения, поставок газа (ст. 2 Закона N 69-ФЗ).

Таким образом, собственники опасных производственных объектов, в том числе газовых котельный и газораспределительных сетей, а также эксплуатирующие организации опасного производственного объекта, обязаны предпринять действия, обеспечивающие готовность этих опасных объектов системы газоснабжения к локализации потенциальных аварий и катастроф, ликвидации последствий в случае их возникновения.

В соответствии с ГОСТ Р 54961-2012 "Национальный стандарт Российской Федерации. Системы газораспределительные. Сети газопотребления. Общие требования к эксплуатации. Эксплуатационная документация" (утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 22.08.2012 N 251-ст) устанавливает общие технические требования к эксплуатации сетей газопотребления в жилых и многоквартирных домах, общественных и

административных зданиях, на предприятиях и в котельных, составу и оформлению эксплуатационной документации в процессе их эксплуатации.

Согласно п. 4.5 ГОСТ Р 54961-2012 работы по содержанию в исправном и работоспособном состоянии сетей газопотребления в жилых и многоквартирных домах, общественных и административных зданиях должны производиться (на договорной основе) газораспределительными (ГРО) или другими эксплуатационными организациями, имеющими собственные аварийно-диспетчерские службы (АДС) или заключившими договор об оказании услуг аварийно-диспетчерского обслуживания потребителей.

Согласно п. 4.8 ГОСТ Р 54961-2012 аварийно-диспетчерское обслуживание сетей газопотребления должно производиться круглосуточно (включая выходные и праздничные дни) в соответствии с требованиями настоящего стандарта и ГОСТ Р 54983.

Согласно п. 5.2.3 ГОСТ Р 54961-2012 в процессе эксплуатации сетей газопотребления на предприятиях и в котельных газовыми службами предприятий или (на основании соответствующих договоров) эксплуатационными организациями должны выполняться, в том числе следующие виды работ - аварийно-диспетчерское обслуживание сетей газопотребления.

Таким образом, исходя из положений ст. 33 Закона о газоснабжении, ГОСТ Р 54961-2012, владелец объектов системы газоснабжения и эксплуатирующая организация, обязан выполнять работы по аварийно-диспетчерскому обслуживанию посредством создания на предприятие собственной газовой службы либо заключения договора об оказании услуг аварийно-диспетчерского обслуживания потребителей с газораспределительной организацией, имеющую соответствующую специализированную службу, на выполнение всего комплекса мероприятий по обеспечению безопасности данных объектов.

4) Из положений действующего законодательства следует, что договор оказание услуг на аварийно-диспетчерское обслуживание объектов заключается непосредственно с газораспределительными организациями.

При этом заключение договора на оказание услуг на аварийно-диспетчерское обслуживание с собственником опасных объектов системы газоснабжения для газораспределительных организаций не является обязательным. Договор не является публичным для газораспределительной организации.

Из положений частей 1 и 4 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее также ГК РФ) следует, что понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена настоящим Кодексом, законом или

добровольно принятым обязательством, а условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами (статья 422 ГК РФ).

Согласно статье 424 ГК РФ исполнение договора оплачивается по цене, определенной соглашением сторон. В предусмотренных законом случаях применяются цены, установленные или регулируемые государственными органами.

При этом договору на оказание услуг по аварийно-диспетчерскому обслуживанию объектов присущи признаки договора возмездного оказания услуг.

В соответствии с ч. 1 ст. 781 Гражданского кодекса РФ заказчик обязан оплатить оказанные ему услуги в сроки и в порядке, которые указаны в договоре возмездного оказания услуг.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. N 239 "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)" (далее - Постановление N 239) утверждены перечни отдельных видов продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, в отношении которых осуществляется государственное регулирование цен (тарифов).

В соответствии с пунктом 7 Постановления N 239 в отношении видов продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, не вошедших в утвержденные перечни, государственное регулирование цен (тарифов), надбавок для всех хозяйствующих субъектов независимо от их организационно-правовых форм и ведомственной принадлежности не применяется.

Услуги по аварийно-диспетчерскому обслуживанию в указанные перечни не входят. Тарифы на прочие услуги государственному регулированию не подлежат, стоимость услуг зависит от объема и состава выполненных работ (оказанных услуг) и устанавливается на основе договора между абонентом и специализированной организацией.

5) В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 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 том числе установленная:

1) путём 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) путём поддержания или не снижения 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 обусловливает возможность изменения цены товара в сторону уменьшения;

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.

Законодательное определение монопольно высокой цены позволяет сделать вывод о возможности использования двух критериев (методов) ее установления:

1) затратный метод (превышение суммы необходимых расходов и прибыли), что предполагает необходимость проверки расчета размера расходов, необходимых для производства и реализации товара, прибыли общества, оставшейся после погашения всех затрат и убытков, предполагаемой цены товара с учетом необходимости покрытия затрат на производство, реализацию и обеспечение получения необходимой прибыли; данных о превышении рентабельности продукции над среднеотраслевыми показателями рентабельности; анализа затрат, произведенных в целях производства и реализации продукции; оценки обоснованности произведенных затрат; анализа наличия (отсутствия) роста объема реализации, что могло привести к увеличению расходов, роста расходов на амортизацию основных средств и страхование, роста тарифов сторонних

организаций, оказывающих услуги, роста тарифов на приобретение сырья, воды, энергии всех видов (письмо ФАС России от 31 декабря 2013 г. N АЦ/54346/13 "О применении части 1 статьи 10 ФЗ "О защите конкуренции");

2) метод сопоставимых рынков (превышение цен, сложившихся на сопоставимом товарном рынке в конкурентных условиях). О сопоставимости рынков свидетельствуют сходные:

- состав покупателей и продавцов товара. Поскольку речь идет о качественной характеристике конкурентной среды, ориентиром сопоставимости рынков должны служить не столько абсолютные (количество продавцов и покупателей), сколько относительные показатели (уровень рыночной концентрации) на рынке хозяйствующих субъектов;

- условия обращения товара, предполагающие наличие близких по своим характеристикам особенностей территории в географических границах товарного рынка, организационно-транспортных схем приобретения товара, особенностей спроса на товар и т.п.;

- условия доступа на товарный рынок, предполагающие наличие аналогичных экономических, административных и иных барьеров входа на рынок;

- государственное регулирование, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование. При этом следует учитывать, что нормативное правовое регулирование в субъектах РФ может различаться.

Во всех случаях остается вопрос о допустимой степени отклонения соответствующих показателей при очевидной невозможности обеспечить их абсолютное совпадение. В то же время отсутствие сопоставимого рынка не лишает возможности признания установленной производителем цены на товар, подлежащий реализации на внутреннем рынке, монопольно высокой при установлении несоответствия цены другому предусмотренному в названной норме критерию - превышению цены товара над суммой необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли. Так, Президиум ВАС РФ в Постановлении от 25 мая 2010 г. N 16678/09 указал на допустимость применения антимонопольным органом только одного из критериев монопольно высокой цены с целью установления нарушения требований о недопустимости злоупотребления доминирующим положением.

Согласно разъяснениям N 1 Президиума ФАС России, утвержденным протоколом Президиума ФАС России от 10.02.2016 N 2, письму ФАС России от 31.12.2013 N АЦ/54346/13 метод сопоставимых рынков может быть применен только в том случае, когда объективно существует рынок, сопоставимый по количеству продаваемого за определенный период товара, составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование. При этом такой

товарный рынок должен находиться в состоянии конкуренции.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

При рассмотрении настоящего антимонопольного дела Комиссией исследован вопрос наличия (отсутствия) сопоставимых товарных рынков. Товарные рынки услуг по аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) сетей газораспределения и газопотребления, сопоставимые исследуемому товарному рынку по количеству продаваемого за определенный период товара, по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, находящиеся в состоянии конкуренции, Комиссией не установлены.

6) Таким образом, определение наличия (отсутствия) монопольно высокой цены товара проводилось затратным методом (превышение суммы необходимых расходов и прибыли).

В рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении монопольно высокой цены товара с использованием затратного метода анализировались расходы, необходимые для производства и реализации товара (себестоимость товара), прибыль хозяйствующего субъекта от реализации товара, цена товара, уровень рентабельности, в том числе затраты общества на содержание аварийно-диспетчерской службы в целом с учетом пояснений (доказательств) в каких статьях себестоимости и в каком конкретно объеме они учтены, пояснений (доказательств) в каком объеме затраты на содержание аварийно-диспетчерской службы в 2018-2020 гг. учтены в тарифе на транспортировку газа общества, утвержденном ФАС России, а также порядок определения платы по аварийно-диспетчерскому обслуживанию объектов сетей газораспределения и газопотребления за фактически выполненные работы в 2020 г. по калькуляциям.

По результатам исследования Комиссией Липецкого УФАС России сделаны следующие выводы.

6.1) Количество объектов сетей газопотребления и газораспределения, являющихся предметом аварийно-диспетчерского обслуживания общества в рамках договоров, составляет:

1) 2018 год - абонентская плата - 2 224 шт., фактический вызов - 4 217 шт.,

2) 2019 год - абонентская плата - 2 419 шт., фактический вызов - 4 277 шт.,

3) 2020 год - абонентская плата - 6 034 шт.

При этом количество объектов сетей газораспределения и газопотребления по состоянию на 01.01.2019, принятых при расчетах стоимости услуг на АДО, составляет:

Обслуживаемые объекты	Ед. изм.	Количество обслуживаемых объектов - всего	Количество объектов обслуживаемых за счет средств общества	Количество объектов, подлежащих обслуживанию по договорам АДО
Наружные газопроводы сети газораспределения	км	18 950	15 778	3 772
ПРГ	шт	4 062	2 580	1 582
Количество предприятий (промышленные, коммунально-бытовые и жилищно-коммунальные и сельскохозяйственные объекты)	шт	7 129	79	6 695
Количество подъездов в МКД	шт	21 717	21 717	-
Количество ИЖС, квартир в МКД	шт	479 447	479 447	-

Затраты общества по содержанию аварийно-диспетчерской службы в целом отражены по статье себестоимость продаж код строки 2120 по отчету о финансовых результатах за 2019 год в сумме <…> тыс. руб. *

Расчет затрат произведен исходя из планируемых общих затрат на услуги АДО (содержание аварийно-диспетчерской службы) на 2020 год, как собственных объектов, так и обслуживаемых по договорам, которые составили <…> тыс. руб.

При этом в соответствии с методикой в составе затрат на АДО не должны учитываться:

1. Затраты на содержание аварийно-диспетчерской службы, связанные с диспетчерским управлением режимами работы сетей газораспределения.

2. Затраты на проведение аварийно-восстановительных работ, при определении затрат на АДО объектов сетей газораспределения и газопотребления.

В состав расходов Общества, учтенных при формировании базы для расчета стоимости услуг по АДО, не входят вышеуказанные пункты в связи с тем, что:

1. Диспетчерское управление режимами работы сетей газораспределения, в части оперативного учета газа, контроля режимов работы газораспределительных станций Трансгаза, учета отбора газа потребителями, через Информационно-мониторинговую управляющую систему (далее - ИМУС), осуществляет оперативно-диспетчерское служба поставщика газа ООО «Газпром межрегионгаз Липецк», с которым у общества имеется договор транспортировки газа для потребителей Липецкого области.

2. В соответствии с Положения об АДС Филиалов общества, Аварийно-диспетчерская служба осуществляет передачу функций по проведению восстановительных (ремонтных) работ на аварийных объектах соответствующим службам филиалов после выполнения работ по локализации аварийной ситуации и устранения непосредственной опасности.

Стоимость услуг газораспределительной организации по АДО объектов сетей газораспределения и газопотребления складывается из двух составляющих:

- условно постоянной составляющей или абонентской платы, представляющей собой плату за обеспечение круглосуточного дежурства и готовности выезда бригад АДС на место аварии при поступлении аварийной заявки;

- переменной, представляющей собой плату за фактически выполненные работы по локализации и ликвидации аварий на сетях газораспределения и газопотребления, инцидентов или предпосылок к инцидентам на сетях газораспределения, аварийных ситуаций на сетях газопотребления, а также за ложные выезды.

Распределение общих затрат на услуги по АДО на затраты, учитываемые при расчете абонентской платы, и за фактически выполненные работы производится с учетом доли рабочего времени (фактического выполнения работ на объектах) в среднегодовом фонде рабочего времени всех работников, занятых оказанием услуг по АДО (п. 5.3.7. Методики).

Среднегодовой фонд рабочего времени работников (Фадо), занятых на АДО составил 1 063 898,16 ч/час. (среднесписочная численность * среднегодовой фонд рабочего времени одного работника = 538,41 чел.* 1976 час.).

Трудоемкость выполнения аварийных заявок (Тадо) по всем видам объектов

сетей газораспределения и газопотребления составила 27 230,13 чел.ч. (норма времени на выполнение единицы работ каждого вида заявок * количество каждого вида заявок).

Доля затрат на АДО объектов сетей газораспределения и газопотребления (К), включаемых в абонентскую плату составила 97,4% (100% - 27 230,13 чел.ч. / 1 063 898,16 чел.ч. * 100%).

Суммарные затраты на АДО, учитываемые при расчете абонентской платы (Заб.пл.) составят <…> тыс. руб. (Затраты общие) * 97,4% = <…> тыс. руб.

Суммарные затраты на АДО, учитываемые при расчете фактических затрат (З факт), составят <…> тыс. руб. - <…> тыс. руб. = <…> тыс. руб.

При расчете затрат на услуги АДО конкретного объекта сетей газораспределения и газопотребления суммарные затраты ГРО на АДО всех объектов, учитываемых при расчете абонентской платы умножаются на долю затрат, приходящихся на объекты конкретного вида в суммарных затратах на АДО, учитываемых при расчете абонентской платы, рассчитываемую как соотношение среднегодового количества аварийных заявок по конкретному объекта к среднегодовому количеству аварийных заявок по всем видам объектов.

6.2) При этом в соответствии с методическими указаниями по регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям, утвержденными приказом Федеральной службой по тарифам России от 15.12.2009 №411-э/7, обществом осуществляется раздельный учет расходов в разрезе видов деятельности.

В связи с тем, что в 2014 году в ОАО «Газпром газораспределение Липецк» были установлены тарифы на Аварийно-диспетчерское обслуживание для специализированных организаций, осуществляющих деятельность по техническому обслуживанию и газораспределительных сетей, сетей газопотребления, а также внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, с 2014 года расходы по данному виду деятельности не учитываются в затратах по виду деятельности «Транспортировка газа по газораспределительным сетям».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2000 № 1021 «О государственном регулировании цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации» пункт 15(5) определено, что тарифы на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям утверждаются на срок не менее 3 и не более 5 лет.

Тарифы на транспортировку природного газа по газораспределительным сетям Общества на территории Липецкой области утверждены на период 2020-2023 гг. (Приказ Федеральной антимонопольной службы России от 13.12.2019 № 1649/19). Материалы на регулирование были сформированы на базе фактических данных за 2016-2018 годы и прогнозных показателей за 2019 год и подавались на регулирование 20.05.2019.

Утверждение тарифов осуществляется исходя из сравнительных данных (с учетом индексов-дефляторов) по статьям затрат и размера балансовой прибыли по регулируемому виду деятельности и размеру за предыдущие 3 года.

Поскольку при утверждении тарифов на 2020-2023 годы использовались данные за 2016-2018 год, расходы на АДО исключены из расчетного суммарного объема выручки, сформированного при тарифном регулировании. Затраты по АДО юридических лиц не включены в тарифообразующую базу, в связи с тем, что не учитываются в составе фактических расходов на услуги по транспортировке.

При этом в связи с тем, что в ноябре 2019 года ООО «Газпром межрегионгаз» была введена в действие «Методика определения стоимости услуг по аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) сетей газораспределения и газопотребления» расчеты с предприятиями и юридическими лицами в 2020 году осуществляются в соответствии с вышеназванной методикой. Для расчетов с физическими лицами обществом данная методика не применяется. Прогнозные убытки от оказания услуг по аварийно-диспетчерскому обеспечению населению планируется компенсировать за счет финансового результата Общества.

6.3) ФАС России, рассмотрев обращение Липецкого УФАС России от 13.11.2020 № 8242-01 по вопросу расходов на аварийно-диспетчерское обеспечение, учитываемых при расчете тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям АО «Газпром газораспределение Липецк», сообщила следующее (письмо от 14.12.2020 №02/109783/20). В соответствии с «Методическими указаниями по регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям», утвержденными приказом ФСТ России от 15 декабря 2009 года № 411-э/7, тарифы применяются при расчетах за услуги по транспортировке газа, оказываемые организациями, в собственности которых или на иных законных основаниях находятся газораспределительные сети.

Аварийно-диспетчерская служба является отдельным структурным подразделением газораспределительных организаций (далее - ГРО), обеспечивающим постоянную возможность локализаций аварий и их ликвидацию, на всех обслуживаемым ГРО объектах, связанных как с

транспортировкой природного газа, так и со снабжением сжиженным газом, а также с прочей деятельностью, к которой относится, в том числе, обслуживание газораспределительных сетей и ВДГО по договорам с собственниками. Следовательно, расходы на содержание данной службы распределяются по всем видам деятельности ГРО, для осуществления которых требуется аварийно-диспетчерское обслуживание.

Таким образом, при расчете тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям, расходы на содержание аварийно-диспетчерской службы учитываются в части, относящейся на обслуживание газораспределительных сетей, находящихся у ГРО в собственности или на иных законных основаниях.

При расчете тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям АО «Газпром газораспределение Липецк», утвержденных приказом ФАС России от 13.12.2019 № 1649/19, расходы на аварийно-диспетчерское обслуживание учтены в части, относящейся на обслуживание газораспределительных сетей, находящихся у АО «Газпром газораспределение Липецк» в собственности или на иных законных основаниях.

Расходы ГРО, связанные с оказанием возмездных услуг независимым организациям, а также физическим лицам по техническому и аварийно-диспетчерскому обслуживанию газопроводов и газового оборудования, относятся на прочую деятельность и не учитываются при утверждении тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям.

6.4) При этом в рамках рассмотрения дела Комиссией установлено, что приказом АО «Газпром газораспределение Липецк» от 22.06.2020 № 344 введена в действие плата за фактически выполненные работы по локализации и ликвидации аварий на сетях газораспределения и газопотребления, инцидентов или предпосылок к инцидентам на сетях газораспределения, аварийных ситуаций на сетях газораспределения, а так же за ложные выезды.

Позиция прейскуранта ГРО на услуги по АДО (10.1.54 Вызов аварийно-диспетчерской бригады (цена рассчитывается за фактически отработанное время, но не менее 1 часа)), ранее определяющая плату за фактически выполненные работы АДО, указанным приказом из действующего прейскуранта исключена.

Расчет указанной платы произведен методом экономически обоснованных расходов исходя из себестоимости единицы работ и прибыли, соответствующей принятому уровню рентабельности в соответствии с письмом ООО «Газпром межрегионгаз» от 03.12.2019 №АЛ-13/5509 о введении в

действие рекомендаций АО «Газпром газораспределение» «Р ГАЗПРОМ ГАЗОРАСПРЕДЕЛЕНИЕ 12.2-2-3-2019, "Диспетчерское управление. Процессы. Процесс работы с данными. Методика, определения стоимости услуг по аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) сетей газораспределения и газопотребления".

Однако до введения платы за фактически выполненные работы по локализации и ликвидации аварий на сетях газораспределения и газопотребления, инцидентов или предпосылок к инцидентам на сетях газораспределения, аварийных ситуаций на сетях газораспределения, а так же за ложные выезды, обществом в период с 01.01.2020 по 01.07.2020 были фактически выполнены работы по АДО в рамках договоров с контрагентами на совокупную стоимость 106 001,16 руб. с НДС, что подтверждается актами выполненных работ, представленными обществом в материалы дела, оплата по которым произведена исходя из стоимости прейскуранта ГРО на услуги по АДО (10.1.54 Вызов аварийно-диспетчерской бригады), что в свою очередь указывает на применение стоимости услуг аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) сетей газораспределения и газопотребления, не имеющей экономического обоснования расходов, в связи с обстоятельствами установленными выше.

Вместе с тем в материалы дела обществом представлен приказ АО «Газпром газораспределение» от 22.12.2020 №708, которым действие приказа АО «Газпром газораспределение Липецк» от 22.06.2020 № 344 распространено на отношения в сфере оказания услуг АДО, возникшие с 01.01.2020, а также копии соглашений об изменении стоимости услуг по аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) газопроводов и газового оборудования с ООО «Макарова лавка», ОГУП «Липецкфармация», ПО «Доброе», ИП З<...> М.А., ООО «Старатель», ООО «Елецкое пиво», ООО «АП «Аргамач», АО «Энергия», ООО «СБС-РЖК Плюс», переписку с ООО «Росичи», дополнительные соглашения, заключенные с филиалом «Универсальный» Липецкого Облпотребсоюза, и иные документы, свидетельствующие о возврате обществом контрагентам излишне уплаченных денежных средств.

7) В соответствии с частью 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции пресечение монополистической деятельности определяется, как составная часть организационной и правовой защиты конкуренции, а злоупотребление доминирующим положением является одной из её форм, на недопустимость, которой прямо указанно в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Согласно абзацу 2 части 1 статьи 10 Гражданского Кодекса Российской Федерации не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

В соответствии с Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда

Российской Федерации от 30.06.2008 N 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением Арбитражными судами антимонопольного законодательства" исходя из системного толкования положений статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 3, 10 Закона о защите конкуренции для квалификации действий (бездействия) как злоупотребления доминирующим положением достаточно наличия (или угрозы наступления) любого из перечисленных последствий, в том числе ущемления интересов других лиц. В отношении действий (бездействия), прямо поименованных в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, наличие или угроза наступления соответствующих последствий предполагается и не требует доказывания антимонопольным органом.

Нарушением антимонопольного законодательства являются не любые действия хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на товарном рынке, а только те, которые направлены на сохранение или укрепление своего положения на соответствующем товарном рынке с использованием запрещенных методов, наносящих ущерб конкурентам и (или) иным лицам.

Сам по себе факт доминирования на рынке не свидетельствует о нарушении антимонопольного законодательства. Сфера применения Закона о защите конкуренции ограничена определенным кругом общественных отношений. Квалификация действий лица как нарушающих запрет, предусмотренный Законом о защите конкуренции, в частности отдельными положениями части 1 статьи 10 данного Закона, предполагает доказанность того, что такое поведение обусловлено именно злоупотреблением хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением, результатом которого являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности) либо неограниченного круга потребителей.

Таким образом, важно доказать, что деяние лица содержит в себе антиконкурентный компонент, подпадающий под объект регулирования Закона о защите конкуренции и требующий принятия мер именно антимонопольного контроля.

Закон о защите конкуренции распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели (часть 1 статьи 3).

Под монополистической деятельностью понимается злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением, соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а также иные действия (бездействие), признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью (пункт 10 статьи 4 Закона о защите конкуренции). В целях исполнения возложенных на него функций, в том числе по обеспечению государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами, предупреждением монополистической деятельности, антимонопольный орган наделен полномочиями, к числу которых согласно статье 23 Закона о защите конкуренции отнесены полномочия по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства, проведению проверок соблюдения антимонопольного законодательства коммерческими и некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также государственными внебюджетными фондами и физическими лицами, получению от них необходимых документов и информации, объяснений в письменной или устной форме. Вместе с тем реализация предоставленных антимонопольному органу полномочий ограничена необходимостью соблюдения установленных Законом о защите конкуренции требований, служащих гарантией прав и законных интересов проверяемого лица.

В данном конкретном случае не установлено обстоятельств, свидетельствующих о нарушении Обществом норм антимонопольного законодательства, которое обусловлено именно злоупотреблением им своим доминирующим положением, имеет антиконкурентную направленность, напрямую нарушает антимонопольный запрет, привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей и, соответственно, требует принятия мер антимонопольного регулирования.

С учетом изложенного, исходя из конкретных обстоятельств, установленных по антимонопольному делу № 048/01/10-621/2020, Комиссия приходит к выводу, что достаточных оснований полагать, что в действиях АО «Газпром газораспределение Липецк» по установлению с 01.01.2020 цены на услугу по аварийно-диспетчерскому обеспечению (обслуживанию) сетей газораспределения и газопотребления имеет место быть виновное, противоправное, неправомерное действие, которое можно было бы охарактеризовать как злоупотребление своим доминирующим положением, противоречащее пункту 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, у Комиссии не имеется.

Согласно статье 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении

антимонопольного законодательства в случае отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии).

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, статьей 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

Р Е Ш И Л А:

Рассмотрение дела № 048/01/10-621/2020 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении АО «Газпром газораспределение Липецк» на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» прекратить в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых Комиссией действиях.

Председатель комиссии
<…>

Члены Комиссии:
<…>