**Анализ антимонопольных дел (и совершенных в рамках этих дел действий комиссий ФАС), в которых рассматривались цены ПАО “Ростелеком” на услугу предоставления места в кабельной канализации для размещения сетей связи.**

**I Требования законодательства и позиция судов в отношении методов выявления монопольно высоких цен**

**I.1 Требования ФАС России в отношении методов выявления монопольно высоких цен**

Описанное в Части 1 Статьи 6 ФЗ "О защите конкуренции" определение  “монопольно высокой цены” диктует следующие пути по признанию/не признанию цены монопольно высокой (для субъекта, в отношении которого признано его доминирующее положение на товарном рынке): сравнение цены с суммой “необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли” (далее - необходимые расходы) и сравнение цены с ценой, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке.

В письме ФАС России № АЦ/54346/13 от 31 декабря 2013 “О применении части 1 статьи 10 ФЗ "О защите конкуренции” (далее - Письмо ФАС) “в целях обеспечения единообразной практики применения пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции” разъясняется, что на основании Части 1 Статьи 6 ФЗ “О защите конкуренции” и сложившейся судебной практике уместно выделять “два критерия (метода) определения монопольно высокой цены товара: затратный метод (превышение суммы необходимых расходов и прибыли) и метод сопоставимых рынков (превышение цены, сформировавшейся в условиях конкуренции на структурно и иным образом сходном товарном рынке)”.

В Письме ФАС уточняется, что “Исходя из судебной практики, судами сформулирована правовая позиция относительно содержания затратного метода для целей установления монопольно высокой цены на товар, которая предполагает необходимость проверки: расчета размера расходов, необходимых для производства и реализации товара; расчета размер прибыли общества, оставшейся после погашения всех затрат и убытков; расчета 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; анализ 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”.

**I.2 Позиция судов о действиях ФАС при выявлении необходимых расходов**

Обоснованность требований проверять, и оценивать обоснованность заявленных затрат монополиста подтверждается многочисленными примерами искусственного завышения монополистами расчетных показателей затрат. Картотека арбитражных дел РФ содержит яркие примеры таких действий.

В рамках судебного разбирательства по решению УФАС России по Республике Саха (Якутия) о признании  ОАО “ЯТЭК”, установившим монопольно высокую цену (дело № А58-5687/2012), было доказано, что монополист искусственно завысил представленные УФАС данные расходов на содержание услуги. Разбирая обстоятельства дела, суды РФ согласились с решением УФАС, которое базировалось на анализе бухгалтерских документов (учетной политики общества по ведению бухгалтерского учета и карточек счетов бухгалтерского учета) и выявлении того, что компания необоснованно включала расходы на производство и реализацию сторонней продукции в сумму расходов по услуге, ценообразование которой анализировало УФАС, и там самым завышала показатели, на основании которых рассчитывала тариф.

В судебном споре УФАС России по Саратовской области с ОАО “Саратовские авиалинии”, по решению УФАС о признании ОАО “Саратовские авиалинии” установившим монопольно высокую цену (дело № А57-24504/2014), дан пример того, что монополист может злоупотребляеть и расчетом размера амортизационных отчислений, которые включаются в необходимые расходы. Суды РФ подтвердили правомерность анализа УФАС, в рамках которого было выявлено, что заявленные цифры амортизационных отчислений были искусственно завышены монополистом.

**I.3 Выводы**

Примеры судебных споров свидетельствуют в пользу зафиксированного в Письме ФАС утверждения, что представители ФАС, должны принимать решение об установлении монопольно высокой цены на основе всестороннего анализа заявленных затрат монополиста, выявлении реального объема произведенных затрат и оценки их обоснованности.

**II Дела региональных УФАС России в отношении цен, установленных ПАО “Ростелеком” на услугу предоставления места в кабельной канализации для размещения кабелей связи.**

**II.1 Дело УФАС России по Челябинской области. Дело №45-03/09, решение изготовлено 13.07.2010**

**Основание для возбуждения.**

Дело было возбуждено по заявлению оператора связи о существенном повышении ОАО “Уралсвязьинформ” (в 2011 года стал частью ОАО “Ростелеком”) цены на услугу предоставления места в кабельной канализации для размещения кабелей связи (далее - Услугу) до 4 000 руб. за км в мес. на территории Челябинска и Челябинской области (здесь и далее все цены без НДС).

**Решение.**

УФАС по Челябинской области признало установленную цену Услуги монопольно высокой, а ОАО “Уралсвязьинформ” нарушившим часть 1 статьи 10 ФЗ “О защите конкуренции”.

**Основания для выводов и выявленные факты.**

Специалисты УФАС, проанализировав бухгалтерские расходы ОАО “Уралсвязьинформ”, установили размер необходимых расходов: “по фактическим показателям бухгалтерской отчетности с учетом рентабельности в размере 40% расходы на содержание 1 кан./км ЛКСС (телефонной канализации) составили 1 932 руб. в месяц без НДС”. Сравнив указанную норму рентабельности с рентабельностью основных услуг компании и общими показателями рентабельности услуг связи, пришли к заключению, что она также завышена.

Сравнив выявленные размеры необходимых расходов и обоснованной нормы прибыли с ценой Услуги, специалисты УФАС пришли к заключению, что “стоимость размещения 1 км кабеля в ЛКСС (телефонной канализации) … [4 000 руб. за км в мес.] в г. Челябинске и Челябинской области более чем в 3 раза превышает затраты … на содержание кабельной канализации” (приведенные цитаты из текста постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа, Дело № А76-20366/2010, постановление от 27 июля 2011 года; Приложение 1).

**Результат.**

Вследствие сначала продолжительных судебных споров, а затем названных в части III данного анализа решений комиссий, сформированных управлением регулирования связи и информационных технологий ФАС России (далее - комиссии управления связи ФАС), завышенная цена (согласно исследованию УФАС) была сохранена, а после неоднократно повышалась ПАО “Ростелеком”.  Так, в 2016 году цена Услуги в Челябинске и Челябинской области составила 8800 руб. за км в мес., в 2019 году цена Услуги была увеличена до 9600 руб. за км в мес.

**II.2 Дело УФАС по Астраханской области. Дело №23-К-03-12, решение изготовлено 04.09.2014.**

**Основание для возбуждения.**

Дело было возбуждено по заявлению оператора связи о существенном повышении ОАО “Ростелеком” на территории Астраханской области цены на Услугу (до 1 200 руб. за км в мес.).

**Решение.**

УФАС по Астраханской области признало цену Услуги монопольно высокой, а ОАО “Ростелеком” нарушившим часть 1 статьи 10 ФЗ “О защите конкуренции”.

**Основания для выводов и выявленные факты.**

При рассмотрении дела, ОАО “Ростелеком” не предоставил бухгалтерских данных необходимых расходов, показав лишь цифры расходов производственного процесса “Эксплуатация, контроль состояния, техническое обслуживание и ремонт линейно-кабельных сооружений”, в рамках которого, по утверждению компании, учитывались все расходы, связанные с прокладкой, содержанием и ремонтом всех кабелей связи, размещенных в кабельной канализации.

Специалисты УФАС, выявив объем и соотношение между собственными кабелями связи и кабелями сторонних организаций, определили размеры необходимых расходов: “сумма затрат ОАО “Ростелеком” на содержание 1 места в канале кабельной канализации за 1 км в месяц, исходя из расчета 1 км кабеля связи при величине диаметра кабеля связи равного 30,2 мм [наиболее распространенный диаметр кабеля сторонних организаций], в 2011 году составляла 149,79 руб. … и в 2012 году - 177,72 руб.” (цитируется по тексту решения УФАС России по Астраханской области по делу № №23-К-03-12, решение изготовлено 04.09.2014; Приложение 2). Выявление необходимых расходов позволило УФАС констатировать, что цена на Услугу в 1200 руб. за км в мес. давала рентабельность Услуги в 644% и поскольку данная норма прибыли явно превышает экономически обоснованную, сделать вывод об установлении ОАО “Ростелеком” монопольно высокой цены на Услугу.

**Результат.**

Вследствие названных в части III данного анализа решений комиссий управления связи ФАС, завышенная цена (согласно исследованию УФАС) была сохранена, а после неоднократно повышалась ПАО “Ростелеком”. Так, в 2016 году цена Услуги в Астраханской области составила 2 200 руб за км в мес., в 2019 году цена Услуги была увеличена до 2 450 руб. за км в мес.

**II.3 Дело УФАС по Санкт-Петербургу. Дело №К10-139/13, решение изготовлено 22.12.2014.**

**Основание для возбуждения.**

Дело было возбуждено по заявлению оператора связи о существенном повышении ОАО “Ростелеком” на территории Санкт-Петербурга цены на Услугу (до 4 600 руб. за км в мес.).

**Решение.**

УФАС по по Санкт-Петербургу признало данную цену монопольно высокой, а ОАО “Ростелеком” нарушившим часть 1 статьи 10 ФЗ “О защите конкуренции”.

**Основания для выводов и выявленные факты.**

Специалисты УФАС, проанализировав бухгалтерские расходы, выявили существенные расхождения (более чем в 10 раз) между плановыми  расходами монополиста на организацию Услуги и необходимыми расходами: так при плановых расходах на ремонт и модернизацию на модернизацию и строительство кабельной канализации в размере 0,8- 1,1 млрд руб. в год (за три исследованных года), реальные расходы составили от 67 до 29 млн руб. в год, то есть разница в 30-38 раз (зафиксировано в Таблице 10 решения УФАС России по Санкт-Петербургу по делу №К10-139/13, решение изготовлено 22.12.2014; Приложение 3).

Также было выявлено, что расчетная стоимость строительства кабельной канализации (используемая при определении тарифа) “в 3-5 раз превышает фактическую величину стоимости строительства” полученную при анализе данных бухгалтерского учета.

**Результат.**

Вследствие названных в части III данного анализа решений комиссий управления связи ФАС, завышенная цена (согласно исследованию УФАС) была сохранена, а после неоднократно повышалась ПАО “Ростелеком”. Так, в 2016 году цена Услуги в Санкт-Петербурге составила 5 770 руб. за км в мес., в 2019 году данный тариф увеличен до 6 290 руб. за км в мес.

**II.4 Дело УФАС по Волгоградской области. Дело №71-01-10-05/337, определением от 28.09.2017 передано на рассмотрение в ФАС России.**

**Основание для возбуждения.**

Дело было возбуждено по заявлению оператора связи об установлении ОАО “Ростелеком” на территории Волгоградской области монопольно высокой цены на Услугу (в 4 000 руб. за км в мес.).

**Решение.**

УФАС по Волгоградской области признало данную цену монопольно высокой. В связи с тем, что цена на Услугу была установлена для региона, превышающего границы Волгоградской области, УФАС приняло решение передать рассмотрение дела в комиссию ФАС, так как “нарушение антимонопольного законодательство совершено на территории деятельности двух и более территориальных органов [ФАС]” (цитируется по тексту определения УФАС по Волгоградской области по делу №71-01-10-05/337, от 28.09.17; Приложение 4).

**Основания для выводов и выявленные факты.**

Текст предписания не дает информации о том, какие факты побудили УФАС передать рассмотрение дела в комиссию ФАС. Материалы федерального дела, возбужденного по определению УФАС содержат информацию о том, что заявитель представил данные бухучета монополиста, а также анализ закупок, которые выявили существенное расхождение расчетных показателей расходов ПАО “Ростелеком” с реальными затратами компании.

**Результат.**

Комиссия управления связи ФАС приняла решение о прекращении дела в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства (подробнее ниже в части III.3, по делу № 1-10-194/00-11-17).

**II.5 Общий вывод по решениям УФАС России**

Рассматривая дела по установлению монопольно высокой цены, УФАС каждый раз следовали затратному методу определения монопольно высокой цены товара,  ввиду отсутствия сопоставимых товарных рынков. УФАС, в соответствии с содержанием метода и рекомендациями ФАС, анализировали заявленные затраты, проводили оценку обоснованности затрат, а также обоснованности нормы прибыли. Комиссии УФАС выявляли размер необходимых расходов, и, отталкиваясь от выявленной цифры, выносили решения о цене Услуги. Данный подход полностью соответствует требованиям к обоснованиям выводов об установлении монопольно высокой цены, зафиксированным в ФЗ “О защите конкуренции”.

Важно отметить, что УФАС неизменно выявляли многократный разрыв между расходами, необходимыми для организации Услуги, и ее ценой. УФАС выявили, что ПАО “Ростелеком” искусственно завышал расчетные показатели расходов, что обобщенные показатели расходов “производственного процесса” более чем на 90% не имели отношения к затратам на организацию Услуги, и что показатели, лежащие в основе методик ПАО “Ростелеком” (такие как стоимость строительства километра кабельной канализации), также были искусственно завышены в несколько раз.

**III. Дела комиссий ФАС России в отношении цен, установленных ПАО “Ростелеком” на услугу предоставления места в кабельной канализации для размещения кабелей связи.**

**Важное уточнение**: все приведенные ниже дела были рассмотрены комиссиями, сформированными управлением регулирования связи и информационных технологий ФАС России (далее - комиссии управления связи ФАС). Комиссии управления связи ФАС были сформированы из сотрудников управления регулирования связи и информационных технологий ФАС России, руководителем комиссий выступала глава данного управления Е.А. Заева.

**III.1 Дело Комиссии ФАС России № 1-00-95/00-03-14, решение изготовлено 29.05.2015.**

**Основание для возбуждения.**

Дело было возбуждено по заявлению операторов о существенном повышение ОАО “Ростелеком” на территории Астраханской, Белгородской, Брянской, Владимирской, Московской, Ростовской, Рязанской, Тверской, Тульской и Ярославской областей, цен на Услугу (до 4 000 или 6 000 руб. за км в мес. в зависимости от региона).

**Решение.**

Комиссия управления связи ФАС признала, что она “не усматривает достаточных доказательств превышения установленных ОАО «Ростелеком» цен на Услугу на территории ... суммы необходимых расходов и прибыли".

**Основания для решения, выявленные факты.**

В решении по делу зафиксировано, что при рассмотрении данного дела комиссия управления связи ФАС заключила, что “не представляется возможным” проверить “обоснованность увеличения тарифа на Услуги путем сопоставления затрат, включенных в ранее действовавшие тарифы с затратами, включенными в тарифы, введенными в действие с 01.01.2014”, так как у монополиста “отсутствуют данные о затратах, включенных  тарифы, действовавшие ранее”. Вследствие данных обстоятельств, комиссия управления связи ФАС свела расследование к анализу методики тарифообразования. Методика, как было выявлено, формировала расчетную величину базового тарифа в размере 8,80 руб/мес., которая по мнению комиссии управления связи ФАС превышала “сумму экономически обоснованных затрат и установленной ОАО «Ростелеком» необходимой прибыли”.

Однако, установив, что применяемая монополистом методика тарифообразования формирует завышенную цену, комиссия управления связи ФАС все же пришла к заключению о не нарушении монополистом ФЗ “О защите конкуренции”. Из текста решения следует, что данный вывод базируется на том, что “цены, установленные ОАО «Ростелеком» на Услугу в размере 6,00 руб. и 4,00 руб., существенно ниже расчетной величины базового тарифа [8,8о руб. за метр]”. (цитируется по тексту решения Комиссии ФАС по делу № 1-00-95/00-03-14, решение изготовлено 29.05.15; Приложение 5).

В решении ФАС уточняется, что комиссия управления связи ФАС также опросила ряд иных владельцев кабельной канализации о размерах установленных ими цен на аналогичную услугу и получили ответ о используемом диапазоне цен от 2 000 до 17 000 руб за км в мес, однако текст решения не раскрывает, как данный опрос помог установить необходимые расходы. Материалы дела показывают, что было опрошено минимальное количество компаний - 5 штук, что ничтожно мало для каких-либо сравнительных выводов при общем числе операторов связи в несколько тысяч.

**Свидетельство о признаках халатности в действиях комиссии управления связи ФАС.**

Текст решения и материалы рассматриваемого дела показывают, что комиссия управления связи ФАС при рассмотрении данного дела не проводила анализ заявленных монополистом затрат, также комиссия управления связи ФАС не проводила и оценку обоснованности затрат. Как следствие, комиссией управления связи ФАС не были установлены размеры необходимых расходов и не было проведено их сравнения с установленными ценами на Услугу.

Таким образом, выводы о том, что цены ОАО “Ростелеком” на Услугу не превышали суммы необходимых для производства и реализации товара расходов и прибыли, не соответствовали выявленным в ходе антимонопольного расследования фактам и нарушали положения ФЗ “О защите конкуренции”.

**Свидетельство о признаках халатности в действиях комиссии управления связи ФАС.**

В двух приведенных выше делах региональных УФАС - деле УФАС Астраханской области №23-К-03-12 и деле УФАС Санкт-Петербурга №К10-139/13 - анализировались те же цены Услуги и те же цифры расходов ОАО “Ростелеком”, что и в данном деле комиссии управления связи ФАС. В обоих случаях УФАС зафиксировали, что необходимые расходы существенно ниже прогнозируемых расходов монополиста, а цена является монопольно высокой.

Согласно материалам дела, заявители обращали внимание комиссии управления связи ФАС на решения региональных УФАС, заявители обращали внимание и на выявленные обстоятельства, которые легли в основу выводов УФАС. Однако комиссия  управления связи ФАС полностью проигнорировала выявленные УФАС доказательства превышения установленных ОАО “Ростелеком” цен Услуги необходимых расходов.

Отказ комиссии ФАС от изучения значимых для дела фактов есть очевидное нарушение требований ФЗ “О защите конкуренции”.

**Свидетельство о признаках халатности в действиях комиссии управления связи ФАС.**

Знакомство с материалами рассматриваемого дела позволяет сделать вывод, что отказ от следования методу анализа монопольных цен (выявление необходимых расходов) был не необходимостью, а сознательным выбором комиссии управления связи ФАС. В распоряжении комиссии управления связи ФАС были данные, на основании анализа которых можно было провести анализ затрат и их обоснованности.

ОАО “Ростелеком” в рамках данного дела представил сумму прогнозируемых расходов производственного процесса, которые включают в себя расходы, необходимые для организации Услуги. В Приложении 3 к письму от 24.10.2014 привел “Затраты по субъектам ФО, отраженные в производственном процессе “Эксплуатация, контроль состояния, техническое обслуживание и ремонт линейно-кабельных сооружений связи (ЛКС)” (далее - затраты производственного процесса, Приложение 6). Также ОАО “Ростелеком” представил планируемые закупки в рамках указанного производственного процесса, анализируя которые можно было оценить, как мала доля необходимых расходов в общем объеме затрат производственного процесса (Приложение 7, содержание данного документа подробно разбиралось в отраслевой прессе: [https://nag.ru/articles/article/100766/ volshebnyie-nedra-kabelnoy-kanalizatsii.html](https://nag.ru/articles/article/100766/volshebnyie-nedra-kabelnoy-kanalizatsii.html)). ОАО “Ростелеком” представил объем выручки от оказания Услуги, которая позволяла установить реальную рентабельность Услуги (в Приложение 2 к письму от 24.10.2014; Приложение 8).

Пример упоминавшегося выше антимонопольного дела УФАС по Астраханской области (рассматривалось в части II.3 Анализа) показывает, что на основании представленных цифр производственного процесса можно было выявить необходимые расходы. ОАО “Ростелеком” предоставил специалистам УФАС по Астраханской области те же цифры производственного процесса “Эксплуатация, контроль состояния, техническое обслуживание и ремонт линейно-кабельных сооружений связи (ЛКС)”. И специалисты УФАС смогли их проанализировать и выделить размер необходимых расходов (и пришли к выводу, что более 97% этих затрат не имеют отношения к Услуге).

Безосновательный отказ комиссии ФАС от следования принятому методу выявления монопольно высокой цены есть очевидное нарушение требований ФЗ “О защите конкуренции”.

**Свидетельство о признаках халатности в действиях комиссии управления связи ФАС.**

В начале 2015 года петербургские операторы обратились в комиссию управления связи ФАС по рассматриваемому делу с просьбой включить их в число заявителей и учесть при рассмотрении дела выводы совершенные УФАС по Санкт- Петербургу по делу №К10-139/13 (рассматривалось в части II.4 Анализа). Операторы получили отказ. В ответе ФАС было указано, что в рамках дела оценивали тарифы монополиста по всем регионам, в том числе и по Санкт-Петербургу и нашли их не противоречащими положениям ФЗ “О защите конкуренции” (Приложение 9).

Материалы рассматриваемого дела показывают, что ОАО “Ростелеком” представил комиссии управления и связи ФАС информацию о соотношении расходов производственного процесса, в который включены и затраты на организацию Услуги (Приложение 6) и доход от оказания Услуги (Приложение 8) в том числе и для  Санкт-Петербургского филиала компании. В представленных монополистом документах указано, что по Санкт-Петербургу расходы производственного процесса составляют порядка 290 млн руб в год, а доходы - порядка 1,4 млрд руб в год, разница - в 5 раз.

Своим решением по рассматриваемоме антимонопольному делу комиссия  управления связи ФАС признала, что установление монополистом цен, которые позволяют ему получить выручку в 5 (пять) раз превосходящую заявленные затраты монополиста на организацию Услуги - не есть нарушение положений ФЗ “О защите конкуренции”. Данное признание есть очевидное нарушение положений ФЗ “О защите конкуренции”.

**III.2 Дело комиссии ФАС России No 1-00-101/00-11-16, решение изготовлено 09.02.2017**

**Основание для возбуждения.**

Дело было возбуждено по заявлению операторов о существенном повышении ОАО “Ростелеком” цен на Услугу в Хабаровской и Кемеровской областях.

**Решение и Результат.**

По итогам рассмотрения дела, комиссия  управления связи ФАС решила признать ПАО «Ростелеком» нарушившим часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции. Комиссия  управления связи ФАС выдала предписание об устранении правонарушения.

В начале 2018 года комиссия  управления связи ФАС признала, что ПАО “Ростелеком” исполнил предписание, что сыграло смягчающее обстоятельство при рассмотрении административного дела о наложении штрафа за нарушение антимонопольного законодательства (зафиксировано в Постановлении о наложении штрафа по делу об административном правонарушении № 4-14.31-1251/00-11-17 от 26 февраля 2018 года; Приложение 11).

Однако, новые цены на Услугу, которые были установлены монополистом в результате исполнения предписания УФАС, оказались или неизменными или выше, чем цены, которые были установлены ПАО “Ростелеком” на момент принятия решения о нарушении компанией положений ФЗ “О защите конкуренции”  (Приложения 12 и 13).

**Основания для решения, выявленные факты.**

Как следует из текста решения, комиссия  управления связи ФАС особое внимание уделила ценам на Услугу, установленным ОАО “Ростелеком” на территории Хабаровского края (9,16 руб. за метр в мес.). Эти цены превосходили тариф в 8,8 руб. за метр в мес., который был признан завышенным в решении комиссии управления связи ФАС по делу № 1-00-95/00-03-14 от 29.05.2015 (дело рассматривалось в части III.1).

Данные цены были установлены новой федеральной методикой тарифообразования ОАО “Ростелеком” (утвержденная Приказом No 01/01/830-15 от 24.09.2015), которая, как признала комиссия управления связи ФАС, формировала завышенные тарифы, ”при расчете которых учтены все затраты на реконструкцию и восстановление кабельной канализации без учета размещения собственных кабелей связи ПАО «Ростелеком»” (цитируется по тексту решения комиссии управления связи ФАС России по делу No 1-00-101/00-11-16 от 09.02.2017; Приложение 10).

Комиссия управления связи ФАС не проводила анализ заявленных затрат, не проводила оценку обоснованности произведенных затрат. Не выявила и реального соотношения показателей использования кабельной канализации монополистом и сторонними организациями. Размер необходимых расходов не был установлен.

Вывод по делу базировался на том, что комиссия управления связи ФАС признала не соответствующим действительности утверждение монополиста, что представленные затраты на реконструкцию и модернизацию кабельной канализации необходимы для Услуги, оне не в интересах самой компании.

**Свидетельство о признаках халатности в действиях комиссии управления связи ФАС.**

Согласно тексту решения и материалам дела, все составляющие методики тарифообразования ОАО “Ростелеком” являются прогнозируемыми, а не реальными: 1) показатель общей протяженности кабелей связи сторонних организаций - “формируется на основе данных прогноза продаж”; 2) показатель общей протяженности всех кабелей связи - “формируется на основе прогноза развития сети”; 3) показатель “прогноз затрат на содержание кабельной канализации” - по самому названию прогноз; 4) показатель “прогноз затрат на реконструкцию и восстановление кабельной канализации” - также прогноз.

Все расчетные показатели не анализировались комиссией управления связи ФАС с привлечением данных бухгалтерского учета,  комиссия управления связи ФАС не провела какой-либо оценки обоснованности представленных затрат и показателей использования кабельной канализации.

Таким образом, выводы о том, что нарушение ОАО “Ростелеком” положений ФЗ “О защите конкуренции” состояло лишь в том, что затраты на реконструкцию и восстановление кабельной канализации были возложены на сторонних организаций,  не являлись обоснованными в силу явной недостаточности установленных в рамках расследования данных о необходимых расходах, как следствие и нарушали положения ФЗ “О защите конкуренции”.

**Свидетельство о признаках халатности в действиях комиссии управления связи ФАС.**

Из текста решения и материалов дела следует, что расчетные показатели расходов монополиста складываются из двух цифр - “прогноз затрат на содержание…” и “прогноз затрат на реконструкцию...”. При этом в силу внутренней специфики бухгалтерского учета ОАО “Ростелеком” использует не непосредственно данные о расходах, относящиеся к услуге, но “расходы, отраженные по шифру производственного процесса “Эксплуатация, контроль состояния, техническое обслуживание и ремонт линейно-кабельных сооружений связи (ЛКС)”, в состав которых включены в том числе и расходы на содержание кабельной канализации.

Из текста решения и материалов дела следует, что комиссия управления связи ФАС не проводила анализ цифр указанного производственного процесса, оценку обоснованности включения в них тех или иных трат, однако в тексте решения признала необоснованным действием лишь тот факт, что “затраты на реконструкцию и восстановление кабельной канализации” в рамках применяемой методики полностью ложаться на сторонних операторов.

Расчетные цифры, построенные на данных производственного процесса, который по утверждению самого монополиста лишь включает в себя расходы на содержание кабельной канализации,  были признаны комиссией управления связи ФАС как цифры реальных и обоснованных затрат. Такое “превращение” прогнозируемых затрат не изученного производственного процесса монополиста в обоснованные расходы на организацию Услуги, явным образом нарушает положения ФЗ “О защите конкуренции”.

**Свидетельство о признаках халатности в действиях комиссии управления связи ФАС.**

Определение “монопольно высокой цены” как цены, превосходящей сумму “расходов, необходимых для производства и реализации товара и прибыли”, предполагает, что необходимые расходы - это явно установленная ФАС величина в ходе антимонопольного дела и результатом выполнения предписания об устранении нарушения антимонопольного законодательства должно быть снижение цены - до уровня необходимых расходов.

Признание выполнением предписания об устранении нарушений антимонопольного законодательства действий монополиста, в результате которых цены на монопольную Услугу остались на уровне или же стали выше тех, что были определены “монопольно высокими”, явным образом нарушает суть самого понятия “монопольно высокая цена товара” искажает логику положений и предписаний ФЗ “О защите конкуренции”.

**III.3 Дело комиссии ФАС России № 1-10-194/00-11-17, решение изготовлено 31.05.2018**

**Основание для возбуждения.**

Дело было возбуждено по заявлению УФАС России Волгоградской области (дело №71-01-10-05/337, рассматривалось выше), которое при анализе материалов дела пришло к выводу, что “нарушение антимонопольного законодательство совершено на территории деятельности двух и более территориальных органов [ФАС]”.

**Решение.**

Комиссия  управления связи ФАС приняла решение о прекращении дела в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства.

**Основания для решения, выявленные факты.**

Согласно тексту решения комиссия  управления связи ФАС по рассматриваемому делу, вывод об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства базировался на том, что рассматриваемая цена Услуги не изменялась монополистом с 2014 года. И комиссия ФАС уже выносила решение по данной цене Услуги - в рамках упоминавшегося выше антимонопольного дела № 1-00-95/00-03-14: “По результатам рассмотрения дела № 1-00-95/00-03-14 комиссия ФАС России не установила, что цены, установленные и применяемые ОАО “Ростелеком” на Услуги по предоставлению в пользование места в кабельной канализации за один метр в месяц для размещения одного кабеля, являются монопольно высокими” (цитируется по тексту решения комиссии ФАС России по делу № 1-10-194/00-11-17, решение изготовлено 31.05.18, Приложение 14).

**Свидетельство о признаках халатности в действиях комиссии управления связи ФАС.**

Материалы антимонопольного дела показывают, что оператор- заявитель представил в рамках рассматриваемого дела доказательства того, что представленные ПАО “Ростелеком” цифры прогнозируемых расходов многократно завышены. А именно, копии инвентарных карточек учета объектов основных средств ПАО “Ростелеком” на телефонную (кабельную) канализацию г. Волгограда (являются данными бухгалтерского учета компании, далее - карточки учета основных средств). Содержание карточек учета основных средств позволяет оценить размеры амортизационных отчислений и объемы расходов ПАО “Ростелеком” на ремонт и модернизацию кабельной канализации (Приложение 15). Анализ карточек учета основных средств позволили оператору- заявителю заключить, что реальный размер амортизации и объем расходов на содержание и ремонт кабельной канализации в несколько десятков раз ниже цифр прогнозируемых затрат ПАО “Ростелеком”.

Как показывают материалы дела, оператор- заявитель в дополнение к выявленным данным бухгалтерского учета представил также анализ закупок ПАО “Ростелеком” приведенных на официальном портале компании за 2015-2017 года (с указанием всех закупок, где фигурирует строительство, ремонт или реконструкция кабельной канализации, и выделением содержания технического задания). Данные этого анализа согласовались с выводами, сделанными на основании изучения инвентарных карточек учета - что ПАО “Ростелеком” многократно завышает цифры трат на организацию Услуги.

Комиссия управления связи ФАС полностью проигнорировала представленную информацию и не нашла оснований провести оценку обоснованности заявленных затрат  ПАО “Ростелеком”.

Отказ от изучения данных бухгалтерского учета, раскрывающих размер необходимых расходов, когда эти данные уже выявлены и представлены в антимонопольном деле, и когда эти данные дают цифры в десятки раз отличные от прогнозируемых затрат монополиста есть явное нарушение положений ФЗ “О защите конкуренции”.

**III. 4  Общий вывод по решениям комиссии управления связи ФАС России.**

Тексты решений и материалы дел по всем трем рассмотренным делам комиссии управления связи ФАС диктуют, что во всех трех случаях не были выявлены сопоставимые товарные рынки. Таким образом, комиссии  управления связи ФАС должны были применять затратный метод определения цен монополиста и совершать соответствующие действия - анализировать затраты монополиста, дать оценку обоснованности произведенных затрат, включения в список затрат тех или иных сумм.

Однако, во всех случаях комиссии управления связи ФАС не совершили каких-либо действий по выявлению необходимых расходов. Не анализировались расчеты прогнозируемых затрат ПАО “Ростелеком” на предмет их соответствия с реальными тратами компании, не было произведено оценки обоснованности произведенных затрат. Выводы комиссий управления связи ФАС по всем делам базировались на разборе методики тарифообразования ПАО “Ростелеком” и принятии прогнозируемых им затрат.

Тексты решений и материалы дел показывают, что у комиссий управления связи ФАС были данные, на основании которых можно было сделать анализ и оценить обоснованность произведенных затрат ПАО “Ростелеком” и определить размер необходимых расходов. Отказ от выявления суммы необходимых расходов был сознательным выбором комиссий управления связи ФАС в рамках рассматриваемых дел.

В результате описанных упрощений и отказа от проведения анализа затрат и оценки их обоснованности, комиссии управления связи ФАС во всех рассматриваемых делах вынесли решения в отсутствие необходимых доказательств того, являлась ли цена Услуги монопольно высокой или нет и тем самым нарушили положения ФЗ “О защите конкуренции”.

**IV. Общий вывод анализа. Причины расхождения в решениях УФАС России и комиссии управления связи ФАС России**

Несмотря на то, что по итогу рассмотрения одного из дел комиссия управления связи ФАС пришла к выводам, аналогичным выводам УФАС (признала ПАО “Ростелеком” установившим монопольно высокую цену), подходы и выводы УФАС и комиссий управления связи ФАС различаются кардинально.

Это ярко отражено в главных их составляющих выводов УФАС и комиссий управления связи ФАС - размерах выявленных завышений цен Услуги.

УФАС России по Челябинской области определила, что тариф в 4 000 руб за км в мес. более чем втрое превышал необходимые расходы и прибыль. УФАС России по Астраханской области определила, что цена в 1200 руб за км в мес. давала рентабельность Услуги в 644%. УФАС России по Санкт-Петербургу выявила, что расчетные размеры необходимых расходов, определяющие тариф в 4 600 руб за км в мес. были в 10 раз выше реальных затрат.

Все эти заключения позволяют определить цены Услуги, которые по мнению УФАС соответствовали сумме необходимых расходов и прибыли: 400 - 1 000 руб за км в мес.

В то же время выводы комиссий управления связи ФАС, оформленные в формате признания, что цена на Услугу должны быть ниже расчетной величины тарифа, дают верхнюю планку допустимых тарифов в 8 800 руб за км. по делу и в 9 150 руб за км.

Разница в 9-20 раз - это очень существенное расхождение.

Причины этого расхождения четко прослеживаются по тексту решений и материалам дел. Причины - в подходе, точнее в следовании и не следовании сотрудников ФАС требованию выявить сумму необходимых расходов и прибыли.

Ключевые действия УФАС - анализ затрат монополиста и их обоснованность, установление суммы необходимых расходов и прибыли и сравнение ее их с ценой Услуги.

В то же время комиссии управления связи ФАС в указанных делах совершали лишь разбор методики тарифообразования, без критики принимая цифры прогнозируемых затрат монополиста. Чтение текстов решений и материалов дел, позволяет с большой степенью уверенности предполагать, что комиссии управления связи ФАС преследовали цель обратную цели УФАС: не провести анализ затрат, а найти обоснования для того, чтобы его не проводить. Чтобы выводы на основании цифр прогнозируемых затрат монополиста выглядели логичными в свете установленных данных.

Разница между показателями прогнозируемых затрат монополиста и установленными УФАС необходимыми расходами - это то, что дает столь существенное расхождение в выводах УФАС и комиссий управления связи ФАС относительно цен на Услугу.

Содержание определения “монопольно высокой цены” ФЗ “О защите конкуренции” как “сумма необходимых для производства и реализации товара расходов и прибыли” диктует, что методика тарифообразования монополиста играет второстепенную роль по отношению к методике ценообразования монопольной Услуги. Главное - выявить необходимые расходы и прибыль.

Когда комиссии управления связи ФАС производили анализ методики монополиста вместо анализа его затрат, она де- факто саботировали проведение антимонопольного расследования, поскольку не осуществляли главную задачу расследования, вместо выявления и анализа затрат принимали расчеты расходов монополиста.

По этой причине, описанные в настоящем анализе расследования комиссий центрального аппарата ФАС о цене ПАО “Ростелеком” на Услугу некорректно называть расследованиями, они не более чем имитация расследований.

Не случайно, что в результате “расследований”  комиссий управления связи ФАС были признаны не противоречащими ФЗ “О защите конкуренции” ситуации однозначно нарушающие положения антимонопольного законодательства.

В частности, комиссия управления связи ФАС создала уникальный прецедент, когда результатом выполнения предписания ФАС об устранении нарушения законодательства, выразившегося в установлении монопольно высоких цен, становится рост цен на монопольную услугу (описано в Части III.2 данного Анализа).

Также комиссия управления связи ФАС назвала не противоречащей ФЗ “О защите конкуренции” ситуацию, когда установленные цены на монопольную услугу формируют выручку, многократно превосходящую затраты (описано в Части III.1 данного Анализа).

Также комиссия управления связи ФАС закрепила подход, когда данные бухгалтерского учета монополиста о необходимых расходах оказываются менее значимыми для ФАС по сравнению с прогнозом затрат от монополиста (описано в Части III.3 данного Анализа).

Представленные в настоящем Анализе выводы и наблюдения в отношении действий комиссий управления связи ФАС свидетельствуют о том, что участники данных комиссий, включая главу управления регулирования связи и информационных технологий ФАС России Е.А. Заеву и начальника отдела антимонопольного регулирования связи данного управления И.В. Николаичеву, ненадлежащим образом исполняли свои служебные обязанности.

Приложения:

1. Копия постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа, по делу № А76-20366/2010, постановление от 27 июля 2011 года.
2. Копия решения УФАС России по Астраханской области по делу № №23-К-03-12, решение изготовлено 04.09.2014.
3. Копия решения УФАС России по Санкт-Петербургу по делу №К10-139/13, решение изготовлено 22.12.2014.
4. Копия определения УФАС России по Волгоградской области от 28.09.17 по делу №71-01-10-05/337.
5. Копия решения ФАС России по делу № 1-00-95/00-03-14, решение изготовлено 29.05.15.
6. Копия Приложения 3 Письма ОАО “Ростелеком” от 24.10.2014 - Затраты по субъектам ФО, отраженные в производственном процессе “Эксплуатация, контроль состояния, техническое обслуживание и ремонт линейно-кабельных сооружений (ЛКС)”  (из материалов антимонопольного дела № 1-00-95/00-03-14)
7. Копии Планов закупок товаров работ и услуг ОАО “Ростелеком”, по макрорегиональным филиалам (из материалов антимонопольного дела № 1-00-95/00-03-14)
8. Копия Приложения 2 Письма ОАО “Ростелеком” от от 24.10.2014 - Доходы от предоставления в пользование места в кабельной канализации (из материалов антимонопольного дела № 1-00-95/00-03-14)
9. Копия письма ФАС России от 14.04.2015 - О рассмотрении обращений в отношении действий ОАО “Ростелеком”.
10. Копия решения комиссии ФАС России по делу No 1-00-101/00-11-16, решение изготовлено 09.02.17
11. Копия Постановления о наложении штрафа по делу об административном правонарушении № 4-14.31-1251/00-11-17 от 26 февраля 2018 года (с официального сайта ФАС, электронный адрес страницы <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/ag-13112-18/>).
12. Копии тарифов ПАО “Ростелеком” на Услуги для операторов связи по макро-региональным филиалам для 2016 года (были опубликованы на официальном сайте компании).
13. Копии тарифов ПАО “Ростелеком” на Услуги для операторов связи по макро-региональным филиалам на начало 2019 года (опубликованы на официальном сайте компании).
14. Копия решения комиссии ФАС России по делу № 1-10-194/00-11-17, решение изготовлено 31.05.18.
15. Копии инвентарных карточек учета объекта основных средств ПАО “Ростелеком” на телефонную (кабельную) канализацию г. Волгограда

Директор Ассоциации

Телекоммуникационных Операторов \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  А.В. Леонтьев