

# Ответственность за нарушение правил недискриминационного доступа: что изменилось?

Залогом развития товарных рынков, находящихся в состоянии естественной монополии, служит недискриминационный доступ. Нарушение его правил должно иметь ощутимые и ясные последствия. Бóльшей определенности в вопросе ответственности за подобные злоупотребления и, следовательно, их профилактике способствовали поправки в законодательство и разъяснения ФАС России.

До внесения в 2015 г. изменений в Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)<sup>1</sup> были не совсем ясны формат и объем санкций, применяемых к потенциальным нарушителям правил недискриминационного доступа.

В качестве релевантных для целей определения мер административной ответственности рассматривались следующие нормы КоАП РФ:

- статья 9.21 «Нарушение правил технологического присоединения к электрическим сетям, правил подключения к системам теплоснабжения либо правил подключения к системам водоснабжения и водоотведения»;
- статья 14.31 «Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке».

Причем редакции этих статей, действовавшие до вступления в силу поправок, провоцировали полярные подходы к квалификации нарушений субъектами естественных монополий установленных правил поведения: одни и те же по своему характеру действия (бездействие) могли восприниматься как нарушение и по той и по другой статье. На практике это оборачивалось судебными спорами<sup>2</sup>.

Кроме того, использовался подход, основанный на применимости к субъекту нарушения санкций в зависимости от факта выполне-



**Азамат Жанэ,**  
руководитель  
интернет-проекта  
«Правовые аспекты  
энергоснабжения»



**Дмитрий Рутенберг,**  
директор  
по взаимодействию  
с органами власти  
ПАО «Т Плюс»

ния или невыполнения им выданного надзорным органом предупреждения о прекращении выявленных нарушений. Если требования не выполнялись, действия (бездействие) квалифицировались как нарушение статьи 14.31 КоАП РФ. Если выполнялись — действия (бездействие), в которых не устанавливались признаки злоупотребления доминирующим положением, рассматривались как нарушение статьи 9.21 КоАП РФ<sup>3</sup>.

### Действующее регулирование

Благодаря внесенным Законом № 250-ФЗ поправкам<sup>4</sup> была уточнена формулировка статьи 9.21 КоАП РФ. Она локализовала в себе положения об ответственности ряда субъектов естественных монополий, а также не относящихся к таким субъектам собственников и иных законных владельцев объектов электросетевого хозяйства, водопроводных и (или) канализационных сетей за нарушение правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа или порядка подключения (технологического присоединения) к сетям и за препятствование транспортировке воды и (или) сточных вод.

Уточнение получили и положения статьи 14.31 КоАП РФ: из оснований для ее применения были исключены нарушения, предусмотренные статьей 9.21 КоАП РФ.

В результате нормам статьи 9.21 был придан специальный по отношению к нормам статьи 14.31 КоАП РФ характер.

Действовавшее до принятия Закона № 250-ФЗ регулирование сохраняется в иных сферах естественных монополий, в отношении которых утверждены правила недискриминационного доступа и (или) присоединения. Например, в сферах общедоступной электрической связи, железнодорожных перевозок, аэропортов.

### Разъяснения ФАС России

Правоприменительный эффект регуляторных новелл обрел особую ценность в контексте издания Разъяснений № 7 Президиума ФАС России<sup>5</sup> (далее — Разъяснения № 7). В этом документе антимонопольная служба детально проанализировала обновленные нормы КоАП РФ.

В частности, отражен такой важный аспект регулирования, как состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 9.21 КоАП РФ (см. табл. 1).

Разъяснены и такие нюансы применения положений КоАП РФ, как:

- соотношение норм статьи 9.21 КоАП РФ с нормами статьи 14.31;
- особенности применения статьи 9.21 при привлечении к ответственности владельцев электросетевого хозяйства за препятствование перетоку электроэнергии;
- порядок исчисления срока давности привлечения к административной ответственности на основании статьи 9.21;
- допустимость переквалификации деяния с административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 14.31, на правонарушение, ответственность за которое предусмотрена статьей 9.21;
- правовой статус потерпевшего от административного правонарушения, предусмотренного статьей 9.21.

*Следует принять правила недискриминационного доступа в тех сферах естественных монополий, где они пока не действуют*

## Вопросы остались

За пределами статьи 9.21 КоАП РФ (см. табл. 2) и Разъяснений № 7 остались вопросы привлечения к ответственности за нарушения, допущенные:

- субъектами естественных монополий, оказывающими услуги:

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 13.07.2015 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 250-ФЗ).

<sup>2</sup> См., например: дела № А19-17999/2014 ОАО «ФСК ЕЭС» и ЗАО «Витимэнерго»; № А60-34124/2013 ОАО «РЖД»; № А27-20510/2012 ООО «Горэлектросеть».

<sup>3</sup> См., например: Постановление ФАС УО от 30.04.2014 по делу № А60-34124/2013 ОАО «РЖД» в лице филиала Свердловская железная дорога.

<sup>4</sup> Вступили в силу 10.01.2016.

<sup>5</sup> См.: Разъяснения Президиума ФАС России № 7 «Порядок применения Закона о защите конкуренции с учетом Правил технологического присоединения, Правил недискриминационного доступа, Правил подключения и законодательства о теплоснабжении» (утв. Протоколом Президиума ФАС России от 30.11.2016 № 15).

**Таблица 1. Сравнительный анализ состава правонарушения, предусмотренного статьей 9.21 КоАП РФ**

Параметры сравнения	Различия в правовом режиме	
	До издания Закона № 250-ФЗ (до 10.01.2016)	После издания Закона № 250-ФЗ (после 09.01.2016)
Кого наказывают	<p>Субъекты естественных монополий в сфере:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— передачи электроэнергии;</li> <li>— передачи тепловой энергии;</li> <li>— водоснабжения / водоотведения</li> </ul>	<p>1. Субъекты естественных монополий в сфере:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— передачи электроэнергии;</li> <li>— передачи тепловой энергии;</li> <li>— водоснабжения / водоотведения;</li> <li>— транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам (нефте-, нефтепродуктопроводам);</li> <li>— транспортировки газа по газопроводам.</li> </ul> <p>2. Не являющийся субъектом естественной монополии собственник (или иной законный владелец):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— объекта электросетевого хозяйства;</li> <li>— водопроводных и (или) канализационных сетей</li> </ul>
За что наказывают	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Несоответствие закону выдаваемых технических условий;</li> <li>— нарушение установленных законодательством сроков представления потребителю проекта договора об осуществлении технологического присоединения;</li> <li>— необоснованный отказ в заключении договора об осуществлении технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства или о подключении (технологическом присоединении)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Нарушение субъектом естественной монополии любых норм правил подключения / технологического присоединения / недискриминационного доступа;</li> <li>— нарушение не являющимся субъектом естественной монополии собственником или иным законным владельцем объекта электросетевого хозяйства правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии;</li> <li>— препятствование не являющимся субъектом естественной монополии собственником или иным законным владельцем водопроводных и (или) канализационных сетей транспортировке воды или сточных вод по их сетям</li> </ul>

- по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике;
- в отнесенных к естественно-монопольным сферам транспортных услуг;

**Таблица 2. Возможный режим ответственности субъектов, не попавших под регулирование статьи 9.21 КоАП РФ**

Субъекты	Возможный режим ответственности за нарушение установленных правил
Субъекты естественных монополий, оказывающие услуги: — по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике; — в аэропортах.	Часть 2 ст. 14.31 КоАП РФ
Иные виды субъектов естественных монополий	
Не являющиеся субъектами естественных монополий собственники или иные законные владельцы объектов сетевого хозяйства, не относящихся к электросетевому хозяйству, водопроводным и (или) канализационным сетям	При наличии доминирования на соответствующем рынке — ч. 1 ст. 14.31 КоАП РФ

- собственниками, не осуществляющими естественно-монопольных видов деятельности, или иными законными владельцами объектов сетевого хозяйства (не относящихся к электросетевому хозяйству, водопроводным и (или) канализационным сетям).

Естественным монополистам, предоставляющим услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике или услуги в аэропортах, рекомендуется при определении возможных мер административного воздействия исходить из следующего.

В силу части 5 статьи 5 Закона о защите конкуренции доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта — субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

К естественно-монопольным видам деятельности относятся помимо прочих услуги:

- по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике;
- в транспортных терминалах, портах и аэропортах;
- общедоступных электро- и почтовой связи<sup>6</sup>.

Иными словами, компании, занимающиеся этими естественно-монопольными видами деятельности, относятся к доминирующим субъектам.

<sup>6</sup> См.: ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

При этом законодательно запрещаются действия (бездействие) доминирующего 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 создание дискриминационных условий<sup>7</sup>.

По смыслу же норм КоАП РФ в редакции Закона № 250-ФЗ совершение естественным монополистом действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством<sup>8</sup>, представляет собой правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 14.31.

Применимость административно-правовых санкций к собственникам, не занимающимся естественно-монопольными видами деятельности, или иным законным владельцам объектов сетевого хозяйства<sup>9</sup> за препятствование транспортировке ресурсов по их сетям может быть констатирована, только если эти лица соответствуют признакам доминирующих субъектов на конкретном товарном рынке.

Соответствие будет свидетельствовать о том, что можно квалифицировать такое препятствование транспортировке ресурсов как нарушение части 1 статьи 14.31 КоАП РФ.

Закон № 250-ФЗ и Разъяснения № 7 значительно улучшают регулирование недискриминационного доступа на товарные рынки и проясняют, на что ориентироваться для соблюдения трансформированных нормативных предписаний. В итоге правоприменение становится более предсказуемым, а правовой статус субъектов регулирования — стабильным, формируется благоприятная институциональная база для улучшения инвестиционного климата.

Правила недискриминационного доступа способствуют развитию конкуренции на товарных рынках, находящихся в состоянии естественной монополии. Исходя из этого, безусловно, следует принять такие правила и распространить нормы статьи 9.21 КоАП РФ и порядок привлечения к ответственности за их нарушение, а также за нарушение правил технологического присоединения в тех естественно-монопольных сферах деятельности, где они пока не действуют.

---

<sup>7</sup> См.: ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции.

<sup>8</sup> За исключением случаев, предусмотренных ст. 9.21 КоАП РФ.

<sup>9</sup> Объектов, не относящихся к электросетевому хозяйству, водопроводным и (или) канализационным сетям.