

Вопросы применения анти- монопольного законодательства в газовой сфере

А.Н. Голомолзин

Деятельность Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации регламентируется Законом РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Кроме того, в рамках проводимой административной реформы на антимонопольную службу возложены права и обязанности по контролю за деятельностью субъектов естественных монополий в соответствии с Законом РФ «О естественных монополиях». В целом ряде законодательных актов также прописаны некоторые особенности антимонопольного регулирования в отдельных сферах. В частности, и в Законе РФ «О газоснабжении в Российской Федерации» есть соответствующие статьи, например, в разделе «Антимонопольное регулирование и контроль в газовой сфере».

Практика применения антимонопольного законодательства достаточно разнообразна, она связана с различными аспектами, а именно: с контролем монополистической деятельности, с вопросами контроля за деятельностью органов власти, контроля экономической концентрации и рядом других вопросов. На долю организаций, которые злоупотребляют своим доминирующим положением на рынке в сфере газоснабжения, приходится 8% нарушений. Это не самая большая доля — четвертое место в числе нарушителей. На первом месте электроэнергетики, на втором — связисты, на третьем — железнодорожники. Примерно 40 правонарушений мы выявляем и пресекаем ежегодно. Одна из проблем — проблема доступа к газовым сетям. В настоящее время есть два постановления Правительства РФ, которые регламентируют вопросы доступа к магистральным трубопроводам и вопросы доступа к распределительным трубопроводам. Вместе с тем эти документы не прописывают эти вопросы детально, поэтому у независимых организаций периодически возникают проблемы с доступом и на рынки газа, и к газовым трубопроводам.

Не так давно мы рассмотрели дело по факту нарушения группой лиц ОАО «Газпром» антимонопольного законодательства, связанного с ограничением доступа независимым организациям, с ущемлением их интересов, созданием дискриминирующих условий их деятельности. В настоящее время существует баланс газа в Российской Федерации, утвержденный уполномоченными органами (Минпромэнерго России и Минэкономразвития России). В то же время существует баланс газа,



который утвержден ОАО «Газпром», и этот баланс сильно отличается от баланса, утвержденного уполномоченными органами. В балансе «Газпрома» меньше объемов газа, которые поставляют независимые организации. В балансе уполномоченных органов доля независимых организаций выше на 7 млрд куб. м. Это отправная точка отсчета конфликтных ситуаций, которые возникают в газовой сфере. Дальше начинают возникать проблемы с зависанием газа в трубе, с затягиванием рассмотрения сроков подачи заявок на получение права доступа к трубе. Для одних организаций эти заявки рассматриваются в установленный законодательством срок, для других — либо с существенной задержкой времени, либо вообще решение не принимается.

Достаточно серьезная проблема возникает и на рынке реализации газа конечным потребителям. К сожалению, эта ситуация усугубляется еще и тем, что в ряде случаев те организации, которые занимаются реализацией газа, действуют в согласованном режиме с органами власти. Так рассматривалось дело, возбужденное по факту нарушения ст. 8 закона о конкуренции, касающейся согласованных действий хозяйствующих субъектов (в данном случае речь идет о группе лиц ОАО «Газпром») и Федеральной энергетической комиссии. К этим согласованным действиям в ряде случаев подключились и субъекты Федерации. В целом ряде регионов ООО «Межрегионгаз» с участием ОАО «Газпром» и ФЭК России проводились совещания, на которых говорилось о необходимости передачи функции реализации газа создаваемым организациям, подконтрольным ОАО «Газпром». А газораспределительным организациям, которые до этого времени осуществляли функцию реализации газа на региональных рынках, отводилась только функция оказания услуг по транспортировке газа. Выдвигался целый ряд аргументов, в том числе связанных с необходимостью разделения естественно монопольных и потенциально конкурентных сфер деятельности (услуг по транспортиров-

ке и сбыту газа). При этом аналогичные требования не выдвигались к организациям, аффилированным с ОАО «Газпром». Следует заметить, что в отличие от электроэнергетики, где такое требование установлено в рамках закона, в газовой сфере подобные ограничения на совмещение видов деятельности отсутствуют. Если же они выдвигаются, то должны касаться всех участников рынка: и тех, которые входят в группу лиц ОАО «Газпром», и тех, кто в нее не входит.

Есть и вопросы, связанные с организацией торговли газом. В настоящее время существует площадка по электронным торгам на базе ООО «Межрегионгаз». Это некоторый шаг вперед в плане организации торговли газом, вместе с тем это решение не удовлетворяет всех участников рынка и тех, кто отвечает за создание нормальных и четких правил на рынке газа. Ранее рассматривалось дело по данному вопросу в антимонопольных органах, предложены меры по изменению ситуации. В настоящее время ООО «Межрегионгаз» определенные шаги в этом направлении предпринимает, но кардинально улучшить ситуацию они пока не могут, так как торговля осуществляется в рамках группы лиц ОАО «Газпром». К этим торгам не привлекаются другие участники рынка: потребители, независимые организации, и они вынуждены действовать опосредованно. Пока говорить об установлении объективной рыночной цены на газ на этой площадке не приходится.

Существуют проблемы с ценообразованием, а также с применением Правил поставки газа и связаны они с применением повышающих коэффициентов, которые предусмотрены этими Правилами. Применяются коэффициенты в размере 1,1 летом и 1,5 зимой, и применяются они в случаях отклонения фактических режимов газопотребления от заданных. Если режимы отклоняются от тех, которые оговорены в договорах, то принимаются санкции к нарушителям, и потребители вынуждены платить с повышающими коэффициентами. Эта ситуация усугубляется тем, что на этапе преддоговорных

споров возникают споры о том, какие же объемы газа будут включены в договор на оказание услуг по поставкам газа, а также споры, связанные с режимом потребления. Возникает проблема лимитов, которая далее разрешается с применением коэффициентов.

В настоящее время отсутствует методический документ, устанавливающий тарифы по оказанию услуг по транспортировке для независимых организаций. Таким образом, дискуссия по установлению тарифов не подкреплена строгой методологией. Реальных аргументов, основанных на положениях закона, ни стороны, ни орган по регулированию тарифов высказать не могут. Между тем вопросы, связанные с транспортировкой газа, являются ключевыми, от них зависит конкурентоспособность независимых производителей газа.

Требуется внесение изменений в документы, связанные с формированием тарифов на услуги по транспортировке, которые бы учитывали фактор неравномерности. Речь идет о сезонной, месячной, недельной, суточной, почасовой неравномерности. Механизмы ценообразования должны отражать реальные экономические и технологические процессы.

В настоящее время обсуждается концепция формирования рынка газа в России. Это не старт, это промежуточный финиш. Структурные преобразования идут уже достаточно давно, они начались еще в 1992 г., когда было создано ОАО «Газпром», когда появились иные акционеры, чем государство. Когда произошло разделение по видам деятельности, может быть, неполное, не имущественное разделение, но тем не менее то разделение, которое существенным образом позволяет повысить эффективность в государственном регулировании. В структуре ОАО «Газпром» есть и газодобывающие организации, есть и газотранспортные организации.

В 1997 г. был издан и указ № 426, где также говорилось об основных направлениях в реформировании естественных монополий, в том числе газовой сферы. За это время изменился состав участников рынка. Уже 15% газа добывают независимые организации, по сути дела, рыночные отношения активно внедряются в газовую сферу. И речь идет о том, чтобы усовершенствовать этот процесс, а не начинать все заново.

Необходимо существенным образом доработать правила поставки газа и увязать их с новыми методиками ценообразования на газ. Необходимо формировать биржевую торговлю газом, создав нормальные механизмы организованной торговли, где были бы защищены в равной мере интересы всех участников рынка: и производителей, и потребителей, и газотрейдеров, и инфраструктурных организаций. Особенность газоснабжения такова, что в этой схеме в явном виде должны быть прописаны вопросы, связанные с диспетчерским управлением, с транспортировкой газа, вопросы взаимного существования коммерческой и технологической инфраструктуры. Они должны быть в явном виде прописаны в соответствующих законодательных и иных нормативных актах.

Сейчас тема биржевой торговли обсуждается, и у большинства участников рынка есть согласованное понимание по этому вопросу в рамках Координатора рынка газа (КРГ). Имеется договоренность всех, включая ОАО «Газпром» и независимые организации, об общих принципах и модели рынка газа и о необходимости формирования биржевой торговли. Эти обсуждения переходят в практическую плоскость, и важно определиться, кем и на какой площадке будет организована торговля.

Сегодня обсуждалась тема саморегулирования. Был интересный вопрос о том, что та-



кое саморегулирование. Это не вещь в себе, и оно должно отвечать определенным экономическим реалиям. В таком контексте, на наш взгляд, более актуальная тема не саморегулирования, а сорегулирования. Необходимо в явном виде прописать права и обязанности как органов власти, так и участников рынка. В настоящее время такая схема реализована на площадке администратора торговой системы (АТС) в электроэнергетике. Там действительно 50% — это представители органов власти в наблюдательном совете, 50% — участники рынка, причем половину из них представляют производители, а половину — потребители.

Что важно: это не просто площадка для торговли электроэнергией, а она уже продемонстрировала в настоящее время свою работоспособность, и в режиме конкурентного отбора торгуется 10% всей электроэнергии. АТС — это еще и площадка, где идет выработка правил игры на рынке электроэнергии. Ситуация в инфраструктурных сферах очень сложная, от них зависит устойчивость экономики и жизнеобеспечения граждан, и нам нельзя ошибаться. Важно, с одной стороны, проводить преобразования, а с другой — постоянно держать руку на пульсе. Сейчас, скажем, идет наработка нормативной базы в электроэнергетике, а это огромное количе-

ство документов. Кроме того, в режиме сорегулирования, режиме консенсуса, где каждый понимает свои права и обязанности, не остается возможностей для нецивилизованных форм лоббирования.

Пока то, что существует в КРГ, не в полном объеме соответствует идеям сорегулирования, но процесс идет в правильном направлении.

Мы еще планируем принять ряд мер, которые предупреждали бы нарушения антимонопольного законодательства в части обеспечения недискриминационного доступа. Выработана идеология, которая касается всех сфер хозяйственной деятельности, не только рынка газа. Общие принципы сформулированы в рамках антимонопольного законодательства. Детализация этих принципов должна иметь место в отраслевых законах и правилах недискриминационного доступа, утверждаемых Правительством РФ. В этом смысле существующие правила доступа к магистральным и распределительным трубопроводам требуют доработки.

Вышеперечисленные вопросы, а также ряд других предложений ФАС России будут обсуждаться в рамках концепции рынка газа, рассмотрение которой запланировано на одном из заседаний Правительства Российской Федерации.