

Недискриминационный доступ к магистральным газопроводам и газотранспортной инфраструктуре

А.В. Лядов, заместитель коммерческого директора ОАО «НОВАТЭК», директор Департамента маркетинга и реализации газа

Для развития конкурентных отношений в газовой отрасли необходим рынок, в том числе и рынок услуг. Схематично газовую отрасль можно представить следующим образом:

- добыча;
- переработка;
- магистральный транспорт газа;
- транспорт газа по распределительным сетям;
- хранение;
- реализация.

В данных областях конкуренция возможна только в добыче, переработке, хранении (частично) и реализации.

Фактически сегодня каждый блок оформлен или оформляется отдельно. Транспортировка газа по газотранспортным и распределительным сетям — это по определению монополия, среда, и на нее должно распространяться государственное регулирование.

Если монополия имеет в распоряжении всю цепочку от добычи и переработки, транспорта и хранения до реализации, то соблазны по концентрации у себя всех ресурсов и ущемлению других участников рынка достаточно велики. Например, возьмем реализацию. Сегодня каждая региональная компания, которая реализует газ, добытый ОАО «Газпром», имеет специальную, утвержденную Федеральной службой по тарифам (ФСТ России), надбавку за его реализацию. Данная надбавка рассчитывается на реализацию тысяч кубических метров и учитывает объем реализации и защищенные в ФСТ России затраты данной компании. Создается следующий прецедент: заключение договора между независимым поставщиком и потребителем приводит к уменьшению объемов поставки от региональной компании и как следствие к увеличению стоимости ее сбытовых

В данной статье рассмотрен вопрос монополизации транспортировки газа по газотранспортным и распределительным сетям. Автор подробно останавливается на проблеме подключения, выделяя ключевые проблемы и предлагая методы их решения при помощи принятия Положения о доступе. Особое внимание автор уделяет процедуре получения разрешений на транспортировку, указывает на общие проблемы в данной области и говорит о необходимости принятия определенных шагов для облегчения доступа к газотранспортной системе.

услуг для других потребителей. Этим, естественно, не довольны местные власти, да и региональная компания, так как теряется часть дохода. Отсюда естественные предложения ОАО «Газпром» о едином канале сбыта газа в регион (доминирующий поставщик).

Конечно, можно сказать, что при едином канале сбыта цена услуг должна снизиться за счет реализуемого объема, но, как правило, такого не происходит. С учетом того, что компании-поставщики могут регулировать доходность реализационной компании входящей ценой на газ, цена услуг по реализации снижаться не будет. Кроме того, такая ситуация будет провоцировать компании раздувать расходы, и это будет вести только к дальнейшему росту цен.

По нашему мнению, для решения проблемы монополизации региональных рынков в газовой отрасли можно применить опыт электроэнергетики. Так, в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период...» с 1 апреля 2006 г. запрещается совмещение деятельности по передаче электрической энергии и купле-продаже электроэнергии.

В целях обеспечения реализации указанных требований с 1 апреля 2006 г. не допускается одновременно иметь на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании имущество, непосредственно используемое при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, и имущество, непосредственно используемое при осуществлении деятельности по производству и купле-продаже электрической энергии.

По нашему мнению, и в газовой отрасли на региональном уровне целесообразно было бы законодательно закрепить особенности функционирования регионального рынка газа по аналогии с государственным регулированием отношений в электроэнергетике.

Реализационные компании должны быть заинтересованы в снижении издержек. А снижение издержек возможно только за счет конкурентных от-

ношений в данном сегменте. И цена бытовых услуг ни в коей мере не должна регулироваться государственными органами.

Экономическая теория говорит, что монополии не заинтересованы в снижении цен на свою продукцию и услуги. Их естественным шагом будет желание не пускать на рынок других поставщиков. Методы при этом одни: от отказа в доступе со ссылкой на отсутствие мощностей до скупки всех объемов на входе в систему.

Следовательно, для развития конкуренции надо либо запретить монополиям и их аффилированным лицам проводить скупку продукта, либо обязать их автоматически предоставлять услуги по доступу к инфраструктуре. При рассмотрении вопросов доступа независимых производителей газа к газотранспортной системе (ГТС) необходим комплексный, системный подход.

Невозможно учитывать только принципы получения разрешения и сам процесс транспортировки газа по трубе. Вопросы доступа — это и проблема технологического присоединения, балансировки газа в газотранспортной системе. Само понятие «доступ к ГТС» должно включать доступ ко всем технологическим этапам транспортировки газа — от точки входа в ГТС до точки выхода из нее. Учитывая, что транспортировка газа является естественной монополией, все нюансы и вопросы, связанные с данным видом деятельности, должны регулироваться антимонопольным законодательством.

Совершенствование антимонопольного законодательства должно быть направлено на разработку норм и правил, предотвращающих саму возможность злоупотребления доминирующим положением субъектов естественных монополий.

В новом Положении о доступе необходимо не просто детально прописать порядок подключения, процедуру получения разрешения на транспортировку, но также следует предусмотреть досудебное рассмотрение ФАС России споров по доступу. При этом в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях должны быть внесены изменения относительно штрафных санкций за нарушение этих правил.

...для развития конкуренции надо либо запретить монополиям и их аффилированным лицам проводить скупку продукта либо обязать их автоматически предоставлять услуги по доступу к инфраструктуре.

Подключение

Подключение к газотранспортной системе новых месторождений независимых производителей газа регулируется только внутренним регламентом ОАО «Газпром» от 3 сентября 2003 г. № 200 «Об утверждении Порядка выдачи независимым производителям газа и жидких углеводородов технических условий на подключение к системам трубопроводного транспорта ОАО «Газпром».

В связи с тем, что подключение к ГТС не регулируется ни одним нормативным правовым актом, возникает *множество проблем и вопросов*.

- Нет закрепления ни в одном нормативном правовом акте.
- Длительность процедуры рассмотрения и принятия решения о выдаче технических условий.
- Частая смена корпоративного порядка рассмотрения и выдачи технических условий.
- Внесение дополнений и изменений в уже выданные технические условия.

По нашему мнению, необходимо в новом Положении о доступе прописать *порядок подключения газопроводов, процедуру рассмотрения и принятия решения о выдаче технических условий*.

- Вводимые месторождения должны подключаться к трубопроводной системе по кратчайшему расстоянию с учетом требований только природоохранного законодательства.
- Плата за подключение должна взиматься один раз, регулироваться федеральным органом исполнительной власти и гарантировать собственнику подключенного месторождения отсутствие дополнительных требований со стороны оператора (собственника) магистрального трубопровода.

Разрешения на транспорт

Рассмотрим вопросы получения разрешений на транспортировку газа. В соответствии со ст. 27 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» организации — собственники систем газоснабжения обязаны обеспечить недискриминационный доступ любым организациям, осу-

ществляющим деятельность на территории РФ, к свободным мощностям принадлежащих им газотранспортных и газораспределительных сетей в порядке, установленном Правительством РФ.

Возникает сразу масса вопросов: что такое «доступ», «недискриминационный доступ», «свободная мощность»?

Доступ независимых производителей газа к магистральным сетям регламентируется постановлением Правительства РФ от 1997 г., которое на сегодняшний день морально устарело. Учитывая, что существуют также внутренние регламенты ОАО «Газпром», практическое выполнение Положения по доступу далеко от совершенства.

В соответствии с определением, приведенным в данном положении, свободная мощность ГТС определяется по остаточному принципу, после транспортировки всего газа группы ОАО «Газпром».

Для получения разрешения на транспортировку необходимо предоставить большой объем документов:

- документы, подтверждающие право собственности на газ или наличие договорных обязательств по покупке (продаже) газа;
- договоры поставки газа с потребителями;
- техническое согласование газотранспортных организаций ОАО «Газпром»;
- техническое согласование газораспределительных организаций транспортировки газа от газораспределительной системы (ГРС) до потребителей в соответствии с договорными объемами;
- разбивка договорных объемов газа для среднесрочных и долгосрочных контрактов по годам на весь срок поставок;
- разбивка договорных объемов газа для краткосрочных контрактов по кварталам и месяцам поставки;
- лицензии газодобывающих предприятий на разработку месторождений;
- паспорта качества газа, выданные аттестованными лабораториями ОАО «Газпром».

Однако представление этого пакета документов еще не дает гарантии положительного ответа и получения разрешения.

Основной проблемой, возникающей при оформлении заявки на доступ к ГТС, является от-

сутствие официальной информации о режимах и маршрутах транспортировки, наличии свободных мощностей.

Кроме того, возникают *проблемы и при рассмотрении заявок в ОАО «Газпром».*

- Задержка сроков рассмотрения заявок (сроки рассмотрения, указанные в Положении о доступе, не всегда соблюдаются; при этом отсутствуют санкции за несоблюдение сроков).
- Проблема получения среднесрочных и долгосрочных доступов.
- Проблема ресурсного подтверждения заявок.
- «Замораживание» возможных к поставке ресурсов газа на период рассмотрения заявок в ОАО «Газпром».

После заключения договора транспорта также остается множество вопросов. Основной не решенной ни в одном нормативном акте проблемой на сегодняшний день является то, что не регулируется ситуация и отношения, возникающие в связи с транспортировкой и нахождением газа в газотранспортной системе. Отсюда споры относительно «несвоевременной» выборки газа из ГТС, принадлежности газа одному из поставщиков, введение ограничений на прием газа в систему.

Проблемы при исполнении договора на транспорт газа.

- Не работает принцип пропорциональности при поставках газа от двух и более поставщиков.
- В нарушение постановления Правительства РФ о доступе независимых организаций к ГТС ОАО «Газпром» и существующих условий договора на транспорт газа введение без своевременного предупреждения ограничений на прием газа в систему.
- Применение дискриминационного подхода при введении ограничений по транспорту газа. Основной объем ограничений перекладывается на независимые газодобывающие организации.

Учитывая вышеизложенное, следует подвести итоги. По нашему мнению, для облегчения доступа к ГТС необходимы следующие шаги.

- Утверждение нового Положения по доступу к газотранспортным системам Российской Федерации с учетом технологического присоединения газопроводов, балансировки, основных положений договора транспортировки, раскрытия информации.

- Совершенствование антимонопольного законодательства с целью предупреждения возможности злоупотребления доминирующим положением естественных монополий, введение механизма оперативного досудебного рассмотрения ФАС России споров по доступу.
- Придание балансу газа роли нормативного акта в РФ.
- Проведение публичного аудита реальной пропускной способности ГТС силами саморегулируемых организаций газового рынка.
- Передача функций по выдаче технических условий на подключение новых месторождений к ГТС государственным органам.
- Разработка свода Правил для газовой отрасли, аналогичных разработанным ФАС России по электроэнергетике.
- Недопущение монополизации и вертикальной интеграции (транспорт плюс реализация) на региональных газовых рынках.

В новом Положении по доступу следует предусмотреть:

1. Равноправный доступ к мощностям.
2. Регулярное раскрытие данных о структуре загрузки мощностей ГТС, подтвержденное реальными контрактами.
3. Ограничение правовых оснований для отказа в доступе.
4. Основания в отказе заключения долгосрочных договоров.
5. Возможность переуступки права доступа.
6. Четкое регламентирование поставок от двух и более поставщиков.
7. Санкции за затягивание рассмотрения заявок.
8. Установление справедливых штрафов за хранение газа в ГТС и запрет на будущие отключения из-за невыборки газа покупателями.
9. Приоритет долгосрочным контрактам на доступ («защищенные инвестиционные обязательства»).
10. Безусловные права пользования улучшениями в ГТС, произведенными за счет независимых производителей газа, в обмен на инвестиции независимых компаний в расширение системы.
11. Возможность досудебного оперативного рассмотрения федеральными органами власти споров по доступу. □