

# Анализ основных видов злоупотреблений доминирующим положением на рынке электроэнергетики\*

**И. Князева**, доктор экономических наук, профессор, эксперт TACIS

*\* Обзор дел, представленных в рамках семинаров TACIS: Хабаровск, Иркутск, Владимир, Казань, 2002–2003 гг.*

На сегодняшний день в практике многих территориальных управлений МАП России накопился значительный опыт рассмотрения дел, связанных со злоупотреблениями хозяйствующими субъектами доминирующим положением

на товарных рынках в электроэнергетической отрасли.

Наиболее распространенными видами нарушений являются:

- навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него;
- необоснованный отказ от заключения договора;
- сокращение или прекращение производства товара (электроэнергии), на который имеется спрос или заказы потребителей, при наличии безубыточной возможности его производства.

Анализ представленных территориальными управлениями на прошедшие семинары дел по признакам данных нарушений показал, что структура нарушений выглядит следующим образом: около половины рассмотренных дел — навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него; четверть нарушений связана с необоснованным отказом от заключения договора на нарушение порядка ценообразования (тарифообразования) и установление монопольно высоких цен приходится 18% нарушений, на создание препятствий доступу на рынок — 5, на прочие нарушения — 2%.

Рассмотрим проблемы, с которыми сталкиваются территориальные управления при пресечении этих нарушений.

Согласно ст. 5 Закона «О конкуренции...», хозяйствующий субъект (далее — ХС) занимающий доминирующее положение, не вправе навязывать контрагентам невыгодные условия. Квалификация отдельных условий, навязываемых монополистами, должна в соответствии с методологическими подходами, производиться на основе их сравнения с условиями договоров, заключаемых в условиях конкуренции на других товарных рынках. Отношения по снабжению энергетическими ресурсами регламентируются статьями 539–548 ГК РФ. Нормы, содержащиеся в данных статьях, являются императивными, но затрагивают очень небольшую часть условий договора, особенно если учитывать отсутствие принятых правил энергоснабжения. Поэтому вмешательство антимонопольных органов в договорные процессы дает законную возможность обеспечить баланс интересов предприятия естественного монополиста и потребителя его услуг при заключении договора.

При рассмотрении жалоб антимонопольными органами на неправомерность включения каких-либо условий в договор возникает вопрос об отсутствии альтернативы заключению договора. В результате чего добровольный акцепт

становится принудительным, так как услуги, оказываемые контрагентом, являются жизненно необходимыми. Однако на практике заключение договора происходит следующим образом: энергоснабжающая организация направляет потребителю оферту, которую тот акцептует, но при наличии невыгодных условий потребитель составляет протокол разногласий, что приравнивается к оферте и посылает его, т.е. не дает акцепт, в результате чего мы можем говорить об энергоснабжающей организации, которая не подписывает данный протокол, то незаключенном договоре. В соответствии с нормативными актами договор не заключен; следовательно, квалифицировать злоупотребление доминирующим положением в форме «навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него» не представляется возможным, но фактически деятельность по поставке электроэнергии по данному договору осуществляется. Таким образом, прежде чем сделать вывод о соответствии действий ХС, занимающего доминирующее положение, требованиям Закона «О конкуренции...», необходимо оценить их правомерность с точки зрения действующего законодательства.

Существует необходимость в определении нового методологического подхода к рассмотрению дел о нарушении ст. 5 Закона «О конкуренции...», в том числе механизма доказывания противоправности действий ХС, занимающих доминирующее положение на товарном рынке.

На сегодняшний день отсутствует принятый в установленном порядке типовой договор на подачу электроэнергии. Хотя если посмотреть на условия, предлагаемые в договорах разных энергоснабжающих организаций, можно сделать вывод, что такой договор существует, но не является официально опубликованным, а носит характер внутреннего документа. Обычно это условия, связанные с авансовыми платежами, требование оплаты штрафных санкций за превышение норм потребления при максимальной нагрузке энергосистемы, возможность отключения от подачи электроэнергии или снижение объемов подачи при различных условиях.

В целях оперативного пресечения нарушений в некоторых территориальных управлениях (Смоленское, Рязанское, Ивановское) используется процедура устранения нарушений без возбуждения дела. Основной причиной снижения количества возбужденных дел является

предварительный анализ проектов договоров ХС, занимающих доминирующее положение на том или ином рынке товаров. Превентивные меры при проведении анализа договоров, как правило, позволяют выявить и устранить ряд нарушений на этапе согласования.

Вопросы включения невыгодных условий в договоры возникают не только в результате умышленных действий, но и в результате экономико-правовых коллизий и пробелов в праве. Например, можно ли ЖСК приравнивать к гражданам?. Согласно ГК РФ, это самостоятельное юридическое лицо, которое имеет на своем балансе определенное имущество, в том числе сети для передачи электроэнергии, исходя из чего можно говорить, что ЖСК является непосредственным абонентом. Хотя на практике энергоснабжающая организация применяет к ЖСК тариф для граждан, но в условиях договора отражены права и обязанности юридического лица.

Если рассматривать граждан как потребителей электроэнергии, то следует отметить, что в результате новой редакции Закона «О конкуренции...» физические лица были исключены из ст. 5 Закона. С одной стороны, это изменение облегчило процесс доказывания в судах антимонопольными органами «ограничения конкуренции», что постоянно вызывало проблемы, когда ущемлялись права граждан. Но с другой стороны, число злоупотреблений доминирующим положением хозяйствующими субъектами в отношении физических граждан может возрасти.

Вторая проблема, с которой сталкиваются сотрудники антимонопольных органов, — это сложность экономического и технологического характера, не позволяющая сделать вывод об обоснованности отказа в заключении договора энергоснабжения, мотивированного тем, что энергопринимающее устройство абонента не соответствует установленным техническим требованиям. Эта проблема связана не только с отсутствием у сотрудников территориальных управлений специальных технических знаний, но и с отсутствием нормативных актов, устанавливающих четкий порядок присоединения абонента и субабонентов к сетям энергоснабжающей организации.

Согласно ст. 26 Закона об электроэнергетике, технологическое присоединение энергопринимающих устройств (энергетических установок)

юридических и физических лиц к электрическим сетям осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, и носит однократный характер. Указанный порядок должен регламентировать процедуру такого присоединения, предусматривать существенные условия договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям, а также требования к выдаче индивидуальных технических условий для присоединения к электрическим сетям.

Любые юридические и физические лица имеют право на технологическое присоединение своих энергопринимающих устройств (энергетических установок) к электрическим сетям при наличии технической возможности для этого и при соблюдении ими установленных правил такого присоединения. Отказ в технологическом присоединении при выполнении такими лицами указанных условий не допускается. Критерии наличия (отсутствия) технической возможности и правила технологического присоединения к электрическим сетям должны определяться постановлением Правительства Российской Федерации.

Технологическое присоединение энергопринимающих устройств (энергетических установок) юридических и физических лиц к электрическим сетям осуществляется на основе договора. Договором об осуществлении технологического присоединения энергопринимающих устройств (энергетических установок) юридических и физических лиц к электрическим сетям не предусматривается оказание услуг по передаче электрической энергии.

За технологическое присоединение к электрическим сетям плата взимается однократно. Размер указанной платы устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ, и должен компенсировать затраты на проведение мероприятий по технологическому присоединению нового объекта к электрическим сетям. Включение указанных затрат в состав платы за услуги по передаче электрической энергии не допускается.

Условия договоров об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям, за исключением индивидуальных технических условий для технологического присоединения к электрическим сетям, являются одинаковыми для всех юридических и физиче-

ских лиц. В результате принятия вышеуказанных норм и введения новых Законом «Об электроэнергетике» данная проблема постепенно будет разрешаться.

С решением этой проблемы на практике столкнулось Приморское территориальное управление по делу ОАО «Дальэнерго» — ООО «Транзит-сервис». Суть нарушения: злоупотребляя доминирующим положением, ОАО «Дальэнерго» ущемляло интересы ООО «Транзит-сервис» путем необоснованного отказа в заключении договора на оказание услуг по передаче электроэнергии потребителям Северного промузла г. Находки по электрическим сетям и через подстанцию «А», находящихся на балансе и оперативном управлении ООО. Комиссия теруправления квалифицировала вышеуказанные действия как противоречащие антимонопольному законодательству и приняла решение о выдаче предписания, которое было исполнено в установленный срок.

Комиссия Западно-Сибирского теруправления рассматривало аналогичное дело, где ответчиком было МУП «Салехардэнерго», а заявителем — гражданин Б. Суть дела: МУП «Салехардэнерго» отказалось заключать договор энергоснабжения частного жилого дома с гражданином Б. Отказ был мотивирован разными причинами (необходима реконструкция теплотрасс, сети передаются в муниципальную собственность, подключение невозможно без ухудшения теплоснабжения ранее подключенных объектов). Следует отметить, что обязанность доказывания невозможности удовлетворения заказа потребителя лежит на энергоснабжающей организации, что представители МУП «Салехардэнерго» не смогли представить Комиссии. Комиссия усмотрела в действиях ответчика нарушение п.1 ст. 5 Закона «О конкуренции...», выразившееся в необоснованном отказе от выдачи технических условий на подключение к сетям тепловодоснабжения для последующего заключения договора энергоснабжения при наличии возможности производства или поставки тепла и воды потребителю.

Следующая проблема, наиболее часто встречающаяся среди дел, представленных на семинарах. Это вопросы правомерности ограничения или прекращения подачи энергии потребителям. Согласно новому Закону «Об электроэнергетике», субъекты, обеспечи-

вающие поставку электрической энергии потребителям, в том числе энергосбытовые организации, гарантирующие поставщики и территориальные сетевые организации (в пределах своей ответственности), отвечают перед ними за надежность обеспечения их электрической энергией и за ее качество в соответствии с техническими регламентами и иными обязательными требованиями.

Запрещается ограничение режима потребления электрической энергии, в том числе его уровня, потребителями, не имеющими задолженности по оплате электрической энергии и исполняющими иные обязательства, предусмотренные законодательством РФ и соглашением сторон. За исключением случаев возникновения аварийных электроэнергетических режимов, веерные отключения потребителей, не имеющих задолженности по оплате электрической энергии и исполняющих иные обязательства, предусмотренные законодательством Российской Федерации и соглашением сторон, запрещаются. В целях недопущения веерных отключений организация, оказывающая услуги по передаче электрической энергии потребителям, обязана обеспечить возможность индивидуального ограничения режима как собственного потребления, так и потребления обслуживаемых потребителей.

Основой системы надежного обеспечения потребителей электрической энергией являются надежная схема энергоснабжения и выполнение всех требований правил технической эксплуатации электростанций и сетей, а также наличие на розничных рынках специализированных организаций — гарантирующих поставщиков.

Порядок присвоения статуса гарантирующего поставщика определяется основными положениями функционирования розничных рынков, утверждаемыми Правительством РФ. Правительством РФ утверждается порядок полного и/или частичного ограничения режима потребления электрической энергии, в том числе его уровня, в случае нарушения своих обязательств потребителями, обслуживаемыми гарантирующими поставщиками, а также в случае необходимости принятия неотложных мер по предотвращению или ликвидации аварийных ситуаций. Этот порядок применяется в случае неисполнения обязательств по оплате электрической энергии и обеспечивает:

- обязательность предварительного (не менее чем за десять дней) предупреждения о возможном введении полного и/или частичного ограничения режима потребления, содержащего информацию о состоянии задолженности потребителя за электрическую энергию, а также о предполагаемом сроке введения ограничений режима потребления;
- обязательность введения предварительного частичного ограничения режима потребления электрической энергии, в том числе его уровня, перед полным ограничением режима потребления электрической энергии, в том числе его уровня;
- запрет на нарушение прав иных потребителей в связи с вводимым ограничением режима потребления электрической энергии, в том числе его уровня;
- ответственность за нарушение порядка ограничения режима потребления электрической энергии, в том числе его уровня, повлекшее за собой причинение убытков потребителям и/или продавцам электрической энергии.

Как видно из норм нового Закона, ужесточается государственный контроль при отключениях подачи электроэнергии, защищаются права добросовестных потребителей, выполняющих свои обязательства в полной мере, вводится новый субъект правоотношений в области энергетики — гарантирующий поставщик.

В вышеуказанных нормах отсутствуют положения, которые регламентировали бы деятельность субабонентов. Права и обязанности данного субъекта договора энергоснабжения в законодательстве почти не прописаны, в результате чего их интересы не соблюдаются энергоснабжающими организациями. Кроме того, многие потребители являются фактически субабонентами, а документальных подтверждений в виде договоров нет, в результате чего могут быть наложены меры ответственности на ненадлежащий субъект.

Примером по этой категории дел может служить дело Амурского теруправления в отноше-

нии ОАО «Амурэнерго». Нарушение выразилось в регулярных отключениях электроэнергии потребителям. В результате рассмотрения дела Комиссия установила, что потребители были фактически субабонентами МП «Горэлектросеть» по отношению к ОАО «Амурэнерго». То есть МП «Горэлектросеть» является одновременно и потребителем электроэнергии, и энергоснабжающей организацией, что при принятии решения ОАО «Амурэнерго» не было учтено.

По договору МП «Горэлектросеть» является самостоятельным потребителем электрической энергии и обязано своевременно рассчитываться с энергоснабжающей организацией за потребленную энергию. На конец 2001 г. МП «Горэлектросеть» стало должником, в результате чего должно было ввести ограничение потребляемой энергии для своих должников. Так как этого не было сделано, то ОАО «Амурэнерго» принудительно ограничило электропотребление муниципального предприятия временным отключением некоторых фидеров, в результате чего были отключены субабоненты, которые надлежащим образом исполняли свои обязательства по оплате электроэнергии.

Комиссия вынесла решение в отношении ОАО «Амурэнерго» о нарушении ст. 5 Закона «О конкуренции...», согласно которой запрещаются действия ХС, занимающих доминирующее положение и которые могут иметь результатом ограничение конкуренции и ущемление интересов других ХС.

Таким образом, можно сделать вывод, что энергоснабжающая организация, занимающая доминирующее положение на рынке сбыта электроэнергии, не вправе в одностороннем порядке, без согласования с абонентом, осуществляющим деятельность по передаче электрической энергии другим абонентам, осуществлять действия по прекращению или ограничению подачи электроэнергии, которые могут повлечь за собой ущемление интересов добросовестных потребителей.