

Практика применения антимонопольного законодательства на рынках газа



И.В. Гречишкина,
заместитель начальника
Управления Федеральной
антимонопольной службы



Т.М. Семчишина,
ведущий специалист
Федеральной антимонопольной
службы

В настоящее время активно обсуждаются различные механизмы либерализации газовой отрасли и формирования организованной торговли газом. В процессе реорганизации рынков газа участники рынка могут получить возможности злоупотребления положением в технологической цепочке, которые в условиях свободы формирования цен на газ могут принести значительный ущерб общественному благосостоянию (экономической эффективности). В этих условиях является одним из инструментов контроля соблюдения рыночных принципов, пресечения и предотвращения злоупотреблений доминирующим положением, заключения и осуществления антиконкурентных соглашений, согласованных действий, ценообразования антимонопольное регулирование.

Потому целесообразным представляется подробный анализ практики применения антимонопольного регулирования как в целом для товарных рынков, так и в отношении рынков газа. Это позволит выявить основные тенденции в применении антимонопольного законодательства, основные «узкие» места на рынках газа, а также сформулировать рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы, регулирующей взаимоотношения на рынках газа, и, непосредственно, деятельности антимонопольных органов.

Основным видом нарушения антимонопольного законодательства на рынках газа является злоупотребление доминирующим положением. Их доля в общем количестве выявленных нарушений на рынках газа составляет около 86%. Так, в 2003 г. всего было возбуждено 95 дел по фактам злоупотреблений доминирующим положением на рынках газа (7% общего количества дел, рассмотренных антимонопольным органом по ст. 5 Закона

«О конкуренции») и выдано 28 предписаний о прекращении нарушений. В 2004 г. было возбуждено 63 дела по фактам злоупотреблений доминирующим положением на рынках газа (9,6%) и выдано 32 предписания о прекращении нарушений.

Злоупотребления доминирующим положением выявляются антимонопольным органом на рынках газа по всей технологической цепочке (транспортировка газа по газотранспортным и газораспределительным мощностям, переработка попутного нефтяного газа на газоперерабатывающих мощностях, реализация природного и сжиженного углеводородного газа).

Одним из основных условий развития конкуренции на рынках газа является обеспечение недискриминационного доступа всех участников рынка, в том числе к инфраструктурным объектам (мощностям по переработке газа, газотранспортным и газораспределительным сетям, а также новым мощностям и расширению существующих).

В 2002 г. антимонопольным органом были выявлены нарушения Закона «О конкуренции» со стороны ОАО «Белозерный ГПК» в части создания препятствий к доступу на рынки продуктов переработки нефтяного попутного газа. Судебные разбирательства по данному делу продолжаются, и окончательное решение до настоящего времени не вынесено.

Отсутствие доступа к мощностям по переработке газа может оказывать негативное влияние на возможности вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов нефтяного попутного газа, и, соответственно, перспективы использования потенциала нефтяных компаний. В целях пресечения нарушений Закона «О конкуренции» в 2005 г. по резуль-

татам рассмотрения сделок с участием компаний группы лиц ОАО «Газпром» и ОАО «АК «Сибур» антимонопольным органом было выдано указанной группе лиц предписание, обязывающее ее обеспечивать третьим лицам доступ к газоперерабатывающим мощностям на недискриминационных условиях. Указанное предписание в суд не обжаловалось.

Антимонопольным органом выявлялись нарушения, связанные с вопросами доступа независимых организаций к газотранспортным мощностям. Так, в октябре 2004 г. ФАС России было рассмотрено дело в отношении группы лиц ОАО «Газпром», ООО «Межрегионгаз», ООО «Сургутгазпром» по признакам нарушения статей 5 и 6 Закона «О конкуренции», которое было возбуждено в результате проведенного антимонопольным органом расследования по опубликованной в СМИ информации о прекращении ОАО «Газпром» приема газа в газотранспортную систему (далее — ГТС) ОАО «Газпром» ряда независимых производителей.

ОАО «Газпром» затягивало предусмотренные законодательством сроки рассмотрения заявок независимых организаций на транспортировку газа по ГТС ОАО «Газпром», либо вовсе не принимало по ним решения. Это создавало препятствия доступу независимых организаций на рынок реализации сетевого газа. При этом, в соответствии с законодательством предприятиям группы лиц ОАО «Газпром» подавать заявки на получение доступа к ГТС не требуется.

В ряде случаев для потребителей, заявки на транспортировку газа для которых затягивались в рассмотрении, решение не принималось в связи с окончанием сроков поставки или ОАО «Газпром» выдавался отказ, газ независимых организаций замещался газом, принадлежащим ООО «Межрегионгаз». Таким образом, газ независимых организаций «зависал в трубе», не обеспечивалось выполнение договорных обязательств по поставкам газа. Это происходит, в том числе, потому, что учет газа независимых организаций осуществляется по остаточному принципу, а также вследствие доступа к информации о поставках газа независимым организациям со стороны их конкурентов, входящих в группу лиц ОАО «Газпром».

Результатом указанных выше действий ОАО «Газпром» и ООО «Межрегионгаз» стало ограничение конкуренции на рынках реализации газа. Дополнительным фактором ограничения конкуренции являлось совмещение одними и теми же лицами должностей в ОАО «Газпром» и ООО «Межрегионгаз», который является конкурентом независимых организаций по поставкам газа.

Кроме того, ОАО «Газпром» применялись дискриминационные условия к газодобывающим организациям в зависимости от того, принадлежит или нет трейдер, у которого приобретается газ, к группе лиц ОАО «Газпром», а также к независимым организациям и газотрейдерам в зависимости от того, входит или нет газотрейдер, которому был продан газ в группу лиц ОАО «Газпром».

В ходе рассмотрения дела со стороны предприятий группы лиц ОАО «Газпром» были выявлены дискриминационные условия переработки сырья независимых организаций: подача сырья (нестабильного конденсата) ООО «Нортгаз» на Сургутский ЗСК ООО «Сургутгазпром» ограничивалась по причинам, не предусмотренным договором и не вызванным возможным перепроизводством, и, соответственно, затовариванием ООО «Сургутгазпром» продукцией, производимой из сырья ООО «Нортгаз».

Также было установлено, что ОАО «Газпром» в работе с независимыми производителями газа руководствуется не Балансом газа по Российской Федерации, который утверждается уполномоченным органом исполнительной власти (и носит рекомендательный характер), а Балансом газа по России, утверждаемым самим ОАО «Газпром». При этом основные показатели по добыче газа указанных балансов не совпадают.

По итогам рассмотрения дела антимонопольным органом было принято решение признать факты нарушения группой лиц ОАО «Газпром», ООО «Межрегионгаз» и ООО «Сургутгазпром» ст. 5 Закона «О конкуренции» и выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства. Указанное предписание касалось необходимости приведения показателей Баланса газа ОАО «Газпром» в соответствие с показателями Баланса газа уполномоченного органа исполнительной власти на 2004 год, а также осуществления аналогичных действий в отношении Баланса газа на 2005 год. Предписание также обязывало ОАО «Газпром» принять решение о предоставлении доступа к ГТС независимым организациям по заявкам, решение по которым не было принято на момент рассмотрения дела.

Кроме того, группе лиц ОАО «Газпром» было необходимо прекратить необоснованные ограничения на прием газа независимых производителей в ГТС, а также распространять впредь ограничения по причинам переполнения ГТС на все компании, в том числе входящие в группу лиц ОАО «Газпром», пропорционально объемам находящегося в ГТС и нереализованного газа.

Решение и предписание антимонопольного органа были исполнены, вместе с тем они были обжалованы в арбитражный суд. Однако 15 июня 2005 г. иск был отозван.

Кроме проблемы недискриминационного доступа к газотранспортной системе существует проблема обеспечения недискриминационности доступа к газораспределительным сетям (далее — ГРС). Создание препятствий доступу к ГРС может выражаться в различных формах, в том числе в отказе в заключении договора транспортировки газа по ГРС, в нарушениях при осуществлении технологического присоединения к ГРС и т.д.

В 2004 г. Удмуртским ТУ ФАС было рассмотрено дело об отказе в заключении договора на услуги по транспортировке газа по принадлежащим ГРО на правах аренды местным газораспределительным сетям по причине недостаточности мощностей ГРС и возможности возникновения аварийных ситуаций. Вместе с тем, потребителем были получены технические условия на проектирование и строительство газовых сетей, а также оплачена доля в строительстве общей ветки газопровода для снабжения газом частного сектора в районе расположения, а поставщиком — утверждены лимиты газа. В связи с тем, что техническая возможность транспортировки газа была подтверждена выданными техническими условиями, доказательств отсутствия свободных мощностей не было представлено, а определение режимов работы и достаточности мощностей на ГРС не входит в компетенцию ГРО, антимонопольным органом были выданы решение и предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, которые были исполнены в срок.

Челябинским УФАС было рассмотрено дело, когда ГРО под угрозой прекращения подачи газа потребителю выставило требования о заключении прямого договора транспортировки с ГРО и расторжении заключенного договора поставки с ООО «...регионгаз». По результатам рассмотрения дела антимонопольным органом вынесено решение и выдано предписание, исполненное в срок.

Волгоградским УФАС России было рассмотрено дело в отношении ГРО, которое включило в договор транспортировки газа следующие условия:

- 1) о поставке дополнительных объемов газа по заявке покупателя при надлежащем исполнении его обязательств по оплате за газ в соответствии с условиями договора на поставку газа, стороной по которому ГРО не является;

- 2) об обязанности потребителя заключить договора с организациями, выполняющими работы по техническому обслуживанию, ремонту газопроводов и технических устройств, — что является в том числе игнорированием принципов равенства участников гражданско-правовых отношений и свободы договора (ст. 1 ГК РФ).

Волгоградское УФАС определило указанные условия договора транспортировки газа как не относящиеся к предмету договора, признало в действиях ГРО факт нарушения пункта 1 статьи 5 Закона «О конкуренции» и выдало предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства посредством исключения из заключенных и направленных для заключения своим контрагентам договорам транспортировки газа данных условий договора. В данном случае арбитражный суд признал решение и предписание антимонопольного органа недействительными ввиду недоказанности ущемления интересов хозяйствующих субъектов — контрагентов ГРО — включением в договор транспортировки газа условий, не относящихся к предмету договора.

Доступ на рынок реализации (потребления) газа тесно связан с вопросами технологического присоединения. Потому обеспечение недискриминационности при осуществлении технологического присоединения имеет важное значение для создания равных возможностей для потребителей соответствующих услуг и развития конкуренции на товарных рынках.

Санкт-Петербургским УФАС в 2004 г. было рассмотрено дело об отказе со стороны ГРО физическому лицу в возможности непосредственно присоединения к сетям газоснабжающей организации и переадресации его обращения к группе граждан — собственников газораспределительной системы, к которой возможно присоединение.

В данном случае газопровод и оборудование оказались в собственности указанной группы граждан в силу выданных технических условий, которые предусматривали строительство системы газоснабжения за счет личных средств граждан. При этом в расчет параметров системы закладывается потенциальная потребность в газе для всех домов соответствующего района. Группа граждан без образования юридического лица не может быть признана ни газоснабжающей (газотранспортирующей) организацией, ни доминирующим хозяйствующим субъектом, ни субъектом естественной монополии, и на нее не возлагается обязанность предоставлять вла-

дельцам остальных домов микрорайона возможность присоединиться к указанной системе газоснабжения, при этом последние даже не имеют возможности обратиться в суд для защиты своих интересов.

Включение в технические условия положений, при реализации которых возникает собственность физических лиц на объекты газораспределительной системы, предназначенные для обслуживания других лиц, не основано на законе.

Подобный случай не единичен и отражает общую практику того, как газоснабжающая организация обеспечивает развитие системы газоснабжения за счет средств заинтересованных лиц. В этих условиях отказ ГРО — доминирующего хозяйствующего субъекта на товарном рынке газоснабжения (транспортировки газа) на территории Ленинградской области — решить вопросы газификации домов ущемляет интересы и дискриминирует владельцев расположенных на соответствующей территории домов, которые не вошли в число собственников газораспределительной трубы. В данном случае ущемляются интересы физического лица (физических лиц), однако в аналогичной ситуации в качестве владельца дома мог бы пострадать хозяйствующий субъект.

Поскольку действия ГРО могут иметь своим результатом ущемление интересов других хозяйствующих субъектов, ГРО было выдано предписание об обеспечении возможности присоединения к газораспределительным сетям новых потребителей на недискриминационной основе путем:

- ! выкупа примыкающих к газопроводу ГРО сетевых (магистральных, транзитных, распределительных) объектов у владельцев — физических и юридических лиц, не имеющих обязательств по присоединению новых абонентов;
- ! предоставления доступа (оказания на возмездной основе услуг по присоединению к газораспределительной системе) потенциальным абонентам;
- ! иными законными недискриминационными способами, а также разработать варианты, обеспечивающие возможность газификации жилого дома заявителя на условиях не худших, чем производилась газификация соседних домов.

Суд первой инстанции подтвердил законность и правомерность выданных Санкт-Петербургским УФАС решения и предписания.

Ставропольским УФАС России в 2004 г. рассмотрено дело в отношении ГРО и НКО «Фонд развития инженерных сетей города Ставрополя» (далее — Фонд) по признакам нарушения статей 5 и 6 Закона «О конкуренции». Нарушение выразилось в отказе ГРО выдать потребителю технические условия на дополнительную газификацию существующей производственной базы без разрешения Фонда, который, в свою очередь, требует от потребителя безвозмездно передать Фонду денежные средства в качестве пожертвования.

ГРО является субъектом естественной монополии по услугам газоснабжения и единственной организацией, осуществляющей выдачу технических условий для дополнительного подключения к существующим газовым сетям.

Уставом Фонда не предусмотрено право Фонда по проведению разрешительной деятельности на выдачу коммунальными предприятиями технических условий обратившимся к ним абонентам. Ни Фонд, ни ГРО не предоставили доказательств, подтверждающих правомерность проведения согласительной процедуры: между ними не подписано никаких соглашений, отсутствует нормативный акт, который бы предписывал им проведение согласительной процедуры по вопросу выдачи технических условий.

Законодательством предусмотрено, что технические условия выдаются газораспределительными организациями и должны включать определенный круг сведений, но при этом не предусмотрено проведение какого-либо согласования и получения задания на выдачу технических условий от других организаций.

Таким образом, антимонопольным органом было выдано ГРО предписание, обязывающее производить выдачу технических условий в соответствии с порядком, предусмотренным законодательством. Указанное предписание было исполнено в срок.

Нарушения антимонопольного законодательства выявляются не только в сфере осуществления технологического присоединения к ГРС, но и при выдаче согласования на использование газа в качестве топлива, необходимого для получения технических условий на подключение к газотранспортной системе.

В соответствии с нормами действующего законодательства ОАО «Газпром» наделено исключительным правом согласования природного газа в качестве топлива для котельных и на другие топливные нужды с годовым расхо-

дом до 10 тыс.тут. Таким образом, от результатов деятельности ОАО «Газпром» по согласованию зависит доступ хозяйствующих субъектов к деятельности по проектированию и строительству объектов газоснабжения, а в конечном итоге — доступ поставщиков и потребителей на рынок сетевого газа.

В декабре 2004 г. антимонопольный орган рассмотрел дело в отношении ОАО «Газпром», где последнее отказывалось выдать согласование на использование газа в качестве топлива компании-застройщику жилого квартала в г. Ивантеевка Московской области, ссылаясь на отсутствие свободных ресурсов газа. Было установлено, что за анализируемый период из ресурсов газа ОАО «Газпром» выданы согласования не только другим компаниям-застройщикам, но и на промышленные нужды. При этом согласовывался природный газ для котельных, годовой расход топлива которых сопоставим или превышает мощность котельной ООО «ДСК-Инвест».

По результатам рассмотрения дела антимонопольный орган признал в действиях ОАО «Газпром» факты нарушения п. 1 ст. 5 Закона «О конкуренции». Было выдано решение и предписание, правомерность которых подтверждена судом первой инстанции.

Значительное количество нарушений антимонопольного законодательства на рынках газа вызвано отсутствием инфраструктуры рынка газа и непрозрачностью существующих механизмов торговли газом. Имеет место реализация газа по договорным ценам даже в тех случаях, когда в силу закона газ должен реализовываться по регулируемым ценам. Это делается через различные схемы с участием посредников, получающих за свои услуги комиссионные. Договорные величины поставки газа в регионах Российской Федерации находятся в пределах 70–90% от заявленных потребителями.

Таким образом, возникает проблема «лимитов газа» — явления, не предусмотренного ни в одном из документов нормативно-правового характера. К искажению ситуации ведет и система повышающих коэффициентов (в зимний период — 1,5, в летний — 1,1) за «сверхлимитный объем газа», которая установлена Правилами поставки газа в Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 05.02.1998 г. № 162.

В марте 2003 г. антимонопольным органом было рассмотрено дело в отношении региональных

компаний по реализации газа группы лиц ОАО «Газпром», которые не выделяли природный газ в полном объеме (согласно заявке потребителей) по регулируемым ценам, тем самым понуждая их приобретать природный газ по свободным ценам на торгах, организованных ООО «Межрегионгаз». Данные электронные торги были закрытыми и проводились в рамках одной группы лиц — таким образом, цена реализации газа по результатам проводимых торгов не отражала реальную цену спроса-предложения свободного рынка.

В ходе рассмотрения дела было также выявлено, что ОАО «Газпром» создает ООО «Межрегионгаз» и его дочерним компаниям условия доступа к ГТС, которые при реализации газа, приобретенного у независимых организаций, ставят их в преимущественное положение по сравнению с другими участниками рынка. Такими условиями являются наличие полной информации о заявках по всем потребителям, оплата услуг по транспортировке газа к месту его реализации по внутренним ценам ОАО «Газпром», а также отсутствие необходимости получать право доступа к ГТС ОАО «Газпром».

По результатам рассмотрения дела было выдано предписание, в том числе обязывающее ООО «Межрегионгаз» предусмотреть отмену проведения электронных закрытых торгов по реализации газа, приобретенного у независимых организаций, внутри одной группы лиц, а ОАО «Газпром» — прекратить представление ООО «Межрегионгаз» и другим предприятиям в группе лиц услуг по транспортировке газа по внутренним расчетным тарифам при реализации этими предприятиями газа по нерегулируемым ценам.

Аналогичное дело, связанное с использованием электронной торговой площадки, рассматривались в 2002 г. Липецким ТУ МАП России. ООО «Липецкрегионгаз» при наличии возможности перераспределения газа между потребителями Липецкой области, не произвело таковой, а направило потребителям письма о поставке заявленных объемов по результатам участия в электронных торгах, проводимых ООО «Межрегионгаз», при условии безотзывного подтверждения заказа. По результатам рассмотрения дела антимонопольным органом выдано предписание, законность которого подтверждена арбитражным судом.

(Продолжение следует) □