

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту постановления Правительства Российской Федерации

"Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным системам в Российской Федерации"

В целях содействия развитию конкуренции на рынке производства и реализации газа, совершенствования системы доступа к газотранспортным системам в Российской Федерации, реализации положений Федерального закона Российской Федерации от 31.03.1999 №69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации" и во исполнение поручений Правительства Российской Федерации Федеральная антимонопольная служба с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разработала проект постановления Правительства Российской Федерации "Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным сетям в Российской Федерации" (далее - Проект постановления).

Условия доступа на рынок связаны с системой договорных отношений.

Обеспечение равных условий доступа к услугам естественных монополий (порядку заключения договоров) и условий оказания этих услуг гарантирует равные условия конкуренции на рынке и, соответственно, обеспечивает конкурентоспособность соответствующих хозяйствующих субъектов (в данном случае - как производителей газа, так и его потребителей).

Опыт применения антимонопольного законодательства свидетельствует о том, что на рынках газа каждый год пресекается порядка 40 злоупотреблений доминирующим положением, что составляет около 8% от общего количества выявляемых ежегодно злоупотреблений доминирующим положением на товарных рынках. При этом нарушения антимонопольного законодательства на рынках газа выявляются по всей технологической цепочке от добычи газа и доступа к газотранспортным мощностям до поставки газа населению. В том числе имеются случаи ограничения доступа независимых организаций к газотранспортной инфраструктуре. Это создает целый ряд проблем для деятельности организаций на рынках газа (газ независимых организаций "зависает в трубе", не обеспечивается выполнение договорных обязательств по поставкам газа и т.д.) и приводит к ограничению конкуренции на рынке реализации газа его потребителям. В настоящее время проблемы доступа в основном решаются в рамках антимонопольного законодательства (пресечения нарушений - злоупотреблений доминирующим положением, а также контроля сделок экономической концентрации и сопровождения отдельных сделок требованиями, направленными на обеспечение конкуренции).

Вместе с тем, рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства, включая использование судебных механизмов, может занимать достаточно продолжительное время. Поэтому необходимо создание механизмов предупреждения нарушений антимонопольного законодательства в указанной сфере.

В результате принятия пакета законов по электроэнергетике: в Закон РСФСР от 22.03.1991 №948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" были включены положения в части принципов формирования требований недискриминационности и порядка установления указанных требований.

Пунктом 3 статьи 27 Закона РСФСР от 22.03.1991 №948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" указано, что федеральными законами и иными нормативными правовыми актами могут

устанавливаются требования, направленные на предупреждение создания дискриминационных условий и не противоречащие положениям данного Закона. Этим же пунктом установлено, что требования, направленные на предупреждение создания дискриминационных условий, могут содержать требования об обеспечении доступа заинтересованных лиц к информации, позволяющей обеспечить сопоставление ими условий обращения товара и (или) доступа на рынок, и (или) о публикации указанной информации в средствах массовой информации, а также экономические, технические и иные требования.

Специфика вопросов недискриминационного доступа на рынках газа отражена в Федеральном законе от 31.03.99 №69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации", где содержится специальный раздел, касающийся специфики применения антимонопольного законодательства (глава VII "Антимонопольное регулирование газоснабжения"), в том числе статья, посвященная вопросам доступа. В соответствии со статьей 27 указанного Федерального закона организации-собственники систем газоснабжения обязаны обеспечить недискриминационный доступ любым организациям, осуществляющим деятельность на территории Российской Федерации, к свободным мощностям принадлежащих им газотранспортных и газораспределительных сетей в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Порядок доступа к газотранспортной системе ОАО "Газпром" в настоящее время определяется Положением об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе Российского акционерного общества "Газпром", утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.1997 №858.

Вместе с тем, в настоящих условиях стоит задача совершенствования действующего Положения об обеспечении доступа к газотранспортной системе и детализации всех существенных аспектов доступа и предоставления соответствующих услуг, решение которой будет способствовать развитию конкуренции в газовой отрасли.

Проект постановления предполагает утверждение Порядка недискриминационного доступа к свободным мощностям газотранспортных сетей в Российской Федерации (далее - Порядок доступа к ГТС) в редакции с внесенными изменениями и дополнениями в Положение об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе Российского акционерного общества "Газпром" (утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.1997 №858).

В соответствии со статьей 8 Федерального закона Российской Федерации от 31.03.1999 №69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации" Правительство Российской Федерации утверждает порядок доступа независимых организаций к газотранспортным и газораспределительным сетям.

Предлагаемый Порядок доступа к ГТС устанавливает технические, экономические и информационные требования посредством детальной регламентации процедур заключения договора оказания услуги на транспортировке газа по газотранспортным сетям (равенство условий доступа к услуге), подсоединения к газотранспортным сетям и стандартов раскрытия информации организацией-собственником системы газоснабжения.

Основная цель Порядка доступа к ГТС заключается в совершенствовании механизма недискриминационного доступа к свободным газотранспортным сетям, к услугам по технологическому присоединению к газотранспортным сетям.

Указанные выше экономические, технические и информационные требования недискриминационности конкретизируются в:

порядке заключения и исполнения договора оказания услуг по транспортировке газа по газотранспортной сети;
порядке подсоединения к газотранспортной сети;
стандартах раскрытия информации.

В Порядке доступа к ГТС определены понятия "газотранспортная сеть", "оператор газотранспортной сети", "транспортировка газа", "свободная мощность газотранспортной сети", "недискриминационный доступ к свободным мощностям газотранспортной сети", "долгосрочная услуга по транспортировке газа", "краткосрочная услуга по транспортировке газа", "потребитель услуги по транспортировке газа", "прерываемая транспортировка газа".

В действующем Положении об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе Российского акционерного общества "Газпром" (статья 10) при отсутствии достаточной для удовлетворения всех рассматриваемых заявок свободной мощности газотранспортной сети для распределения свободных мощностей газотранспортной сети для остальных организаций (за исключением имеющих приоритет в поставке) предусмотрен принцип (с учетом требований антимонопольного законодательства) пропорциональности заявленным объемам транспортировки газа, либо на конкурсной основе в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Вместе с тем фактически применяется принцип "первый пришел, первый получил", когда заявки организаций (за исключением имеющих приоритет в поставке) удовлетворяются по дате поступления заявки.

В Порядке доступа к ГТС предусмотрено дальнейшее углубление изложенных выше схем: для распределения свободных мощностей газотранспортной сети (в случае недостаточности ее для удовлетворения всех заявок) предполагается использование как принципа пропорциональности, так и принципа "первый пришел, первый получил". Заявки на получение краткосрочной услуги по транспортировке газа будут удовлетворяться по дате поступления заявки, а заявки на получение долгосрочной услуги по транспортировке газа - пропорционально заявленным объемам транспортировки газа (для первого года получения долгосрочной услуги по транспортировке газа) и пропорционально заявленным объемам транспортировки газа с учетом перспектив развития газотранспортной сети (для последующих годов получения долгосрочной услуги по транспортировке газа). Такое различие объясняется, в первую очередь, необходимостью учета возможностей развития газотранспортной сети в перспективе.

При этом сначала организацией-собственником системы газоснабжения принимается решение по заявкам на получение долгосрочной услуги по транспортировке газа, затем с учетом принятых решений - по заявкам на получение краткосрочной услуги по транспортировке газа.

Для обеспечения эффективного использования мощностей газотранспортной сети (в том числе с точки зрения недопущения возникновения ситуаций "простаивания" или недоиспользования газотранспортных мощностей, что особенно важно в условиях их дефицита) Порядком доступа к ГТС закрепляется принцип "используй или теряй" ("use-it-or-lose-it"). В соответствии с ним, если указанный потребитель в течение установленного срока не приступил к сдаче газа, сначала он уведомляется об этом в письменной форме организацией-собственником системы газоснабжения. Затем, если еще в течение определенного срока потребитель тем не менее не приступает к сдаче газа, действие договора об оказании услуг по транспортировке газа приостанавливается на период до 30 дней, а на величину мощности газотранспортной сети, законтрактованной данным потребителем, организация-собственник системы газоснабжения имеет право предоставить

иным организациям краткосрочные услуги по транспортировке газа на прерываемых условиях транспортировки. Действие договора возобновляется не позднее 3 часов с момента уведомления потребителем услуг по транспортировке газа организации-собственника системы газоснабжения о начале сдачи им газа в газотранспортную сеть.

Также в целях эффективного использования мощностей газотранспортной сети предусматривается возможность одним потребителем услуги по транспортировке газа в праве уступить (передать) другому потребителю услуги по транспортировке газа право пользования услугой. Это может быть осуществлено только на идентичных условиях доступа к газотранспортной сети и при своевременном уведомлении организации-собственника системы газоснабжения с приложением соответствующих сведений.

Условия доступа на рынок реализации газа связаны с условиями технологического подсоединения. Мероприятия по подсоединению определяют параметры выхода производителей и потребителей газа на товарный рынок. Обеспечение единых требований при осуществлении подсоединения обеспечит создание равных условий выхода (участия) производителей и потребителей газа на рынке и, соответственно, создаст условия для развития конкуренции и защиты законных интересов участников рынка.

В Порядке доступа к ГТС установлена процедура подсоединения к газотранспортным сетям, включая требования к потребителям и поставщикам для осуществления подсоединения, требования к содержанию и срокам рассмотрения заявки на подсоединение, подготовку и выдачу технических условий, заключение и исполнение договора о подсоединении к газотранспортной сети, а также критерии наличия технической возможности подсоединения. Существенное значение для развития конкуренции имеет вопрос порядка предоставления и использования информации. Сами возможности конкуренции во многом зависят от доступности информации. Ограничение доступа к информации служит одной из наиболее распространенных форм злоупотребления доминирующим положением, и одновременно - наиболее опасной, поскольку оно создает стратегические барьеры входа для потенциальных конкурентов на рынок газа.

Стандарты раскрытия информации, сформулированные в Порядке доступа к ГТС, представляют собой информационные требования обеспечения недискриминационности и потому должны быть специально зафиксированы в нормативном правовом акте, закрепляющем правила недискриминационного доступа к газотранспортным сетям в Российской Федерации.

В Порядке доступа к ГТС установлены правила, порядок раскрытия информации и перечень информации, подлежащей раскрытию организацией-собственником системы газоснабжения. При этом предполагается, что часть информации раскрывается на ежегодной основе и должна быть доступна всем пользователям соответствующих услуг или организациям, желающим получить доступ к газотранспортной сети, посредством соответствующей информационной системы (программного обеспечения), к которому они вправе подключиться при взимании установленной организацией-собственником системы газоснабжения платы. Помимо утверждения Порядка доступа к ГТС проект постановления предполагает внесение изменений и дополнений в Правила поставки газа в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. №162. Они, с одной стороны, направлены на приведение в соответствие указанные Правил и Порядка доступа к ГТС (например, исключение из перечня определений понятия "транспортировка газа").

С другой, в целях поддержания безопасного и надежного функционирования газотранспортной сети, обеспечения баланса между сдаваемыми в газотранспортную сеть объемами газа и объемами газа, отбираемыми из нее, вводится специальный раздел "Расчеты за балансировку газа в газотранспортной сети".

Для каждого потребителя услуг по транспортировке газа организацией-собственником системы газоснабжения на ежесуточной основе рассчитывается "дисбаланс" (разница между объемами сдачи его в газотранспортную сеть и отбора из газотранспортной сети в соответствующие сутки). За его существование предусматривается соответствующая плата за дисбаланс. При этом для учета неравномерностей сдачи и отбора газа и его потребления, исходя из технических возможностей газотранспортных сетей, предполагается взимание платы за дисбаланс при условии превышения размера дисбаланса 5% от объема газа, сданного потребителем за сутки в газотранспортную сеть.

В целях предоставления переходного периода (в том числе в точки зрения раскрытия информации о свободных мощностях газотранспортной сети) проект постановления определяет, что соответствующие положения, касающиеся дисбаланса, вступают в силу с 01.07.2007.