



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

А.Ф. Шарифуллина*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОСТУПА К ГАЗОТРАНСПОРТНЫМ СИСТЕМАМ

Аннотация. Транспортировка газа осуществляется в основном трубопроводным транспортом. В условиях ограниченной пропускной способности газотранспортной системы наиболее актуальным является вопрос недискриминационного доступа независимых организаций. В статье проведен анализ правового регулирования недискриминационного доступа к газотранспортным системам: принадлежащей ОАО "Газпром" и к местным газораспределительным сетям. Транспортировка газа по трубопроводам осуществляется в условиях естественной монополии. При этом в отличие от транспортировки нефти (естественно монопольным видом деятельности признается только транспортировка нефти по магистральным трубопроводам) естественной монополией признается транспортировка газа по любым видам трубопроводов. Доступ независимых организаций к газотранспортным системам осуществляется на основании договоров только при наличии свободных мощностей в газотранспортной системе от места подключения до места отбора газа на предлагаемый поставщиком газа период поставки газа. В случае недостаточности мощности для транспортировки всего запрашиваемого объема законодательством установлена очередность удовлетворения заявок на транспортировку. При этом приоритет отдается поставщикам газа для коммунальных и бытовых нужд населения. Отказ в предоставлении доступа может быть обжалован в ФАС России. В свою очередь, в судебной практике встречаются дела об обжаловании собственниками систем газоснабжения решений ФАС России о нарушении антимонопольного законодательства. Начиная с 2007 года ФАС России безуспешно инициирует принятие нового постановления Правительства, в соответствии с которым ОАО «Газпром» и его аффилированные лица должны получать доступ к магистральным газопроводам в общем порядке наравне с независимыми производителями газа. В отношении доступа к газораспределительным сетям ФАС России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к газораспределительным сетям в Российской Федерации», предусматривающий замену действующего положения о доступе от 1998 года.

Ключевые слова: транспортировка газа, недискриминационный доступ, Единая система газоснабжения, газораспределительные сети, естественные монополии, независимые производители газа, газотранспортные системы, ФАС России, ОАО "Газпром", свободные мощности.

DOI: 10.7256/1994-1471.2014.1.8965

© Шарифуллина Айгуль Фаитовна

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры природоресурсного и экологического права Российского государственного университета нефти и газа имени И.М. Губкина [7194051@mail.ru]

119991, Россия, г. Москва, ул. Ленинский проспект, д. 65, корп. 1



Транспортировка газа как вид естественной монополии

В соответствии с частью первой ст. 21 Федерального закона от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»¹ (далее - Закон о газоснабжении) и ст.4 Федерального закона РФ «О естественных монополиях» от 17.08.1995 № 147-ФЗ² (далее - Закон о естественных монополиях) транспортировка газа по трубопроводам осуществляется в условиях естественной монополии. При этом в отличие от транспортировки нефти (естественно монопольным видом деятельности признается только транспортировка нефти по магистральным трубопроводам) естественной монополией признается транспортировка газа по любым видам трубопроводов.

Нефть в основном транспортируется на нефтеперерабатывающие заводы и на экспорт. В отличие от газа непосредственно сама нефть не используется потребителями, в связи с чем нет развитой системы трубопроводов для транспортировки нефти по так называемым сетям низкого давления.

Таким образом, естественной монополией в газовой отрасли признаются следующие виды деятельности:

1. Транспортировка газа по магистральным трубопроводам,
2. Транспортировка газа по газораспределительным сетям.

Согласно определению, данному в ст.3 Закона о естественных монополиях, естественная монополия – это состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров.

В отношении транспортировки газа ситуация для потребителей усложняется невозможностью использования альтернативных видов

транспорта. В то время как при транспортировке нефти компании могут выбирать различные виды транспорта, в том числе услуги еще одной естественной монополии – железных дорог.

Одновременно пропускная способность трубопроводов ограничена техническими возможностями и не может удовлетворить потребности абсолютно всех производителей газа.

В результате складывается ситуация, когда ограниченные безальтернативные возможности перемещения природного газа должны быть распределены между производителями, для которых данное обстоятельство является экономически необходимым. При этом особенностью российской газовой отрасли является то обстоятельство, что сам транспортировщик, собственник системы газоснабжения, активно использует свою газотранспортную систему для транспортировки собственного газа.

Именно вышеуказанные условия функционирования газотранспортной системы и определяют ту степень участия государства в регулировании транспортировки газа, которая сложилась в настоящее время, и необходимость защиты интересов всех сторон данного процесса.

Государственное участие складывается из нескольких составляющих:

- методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий, определенные в ст.6 Закона о естественных монополиях:
 - ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня;
 - определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей;
- контроль за недискриминационным доступом к газотранспортным системам.

Учитывая, что освещение первых двух методов регулирования достойно отдельного анализа, в настоящей статье попробуем раскрыть особенности недискриминационного доступа к газотранспортным системам (далее также – ГТС).

Недискриминационный доступ к газотранспортным системам

Основными нормативными актами, регулирующими вопросы доступа к ГТС, являются:

¹ Собрание законодательства РФ, 1999, № 14, ст. 1667; 2004, № 35, ст. 3607; 2009, № 1, ст. 17; 2011, № 30, ст. 4590; 2012, № 53, ст. 7616; № 14, ст. 1643.

² Собрание законодательства РФ, 1995, № 34, ст. 3426; 2003, № 2, ст. 168; № 13, ст. 1181; 2006, № 1, ст. 10; 2007, № 46, ст. 5557; 2011, № 29, ст. 4281; № 50, ст. 7343; 2012, № 31, ст. 4321; № 53 (ч. 1), ст. 7616.



Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ³ (далее – Закон о защите конкуренции);

- Закон о естественных монополиях;
- Закон о газоснабжении;
- постановление Правительства РФ от 14.07.1997 № 858 «Об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром»⁴ (далее – Положение о доступе);
- постановление Правительства РФ от 24.11.1998 № 1370 «Об утверждении Положения об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям»⁵ (далее – Положение о доступе к ГРС).

Закон о защите конкуренции под дискриминационными условиями понимает условия доступа на товарный рынок, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами (п.8 ст. 4). При этом под определение товарного рынка подпадает и сфера оказания услуг по транспортировке газа как услуги, которая не может быть заменена другой услугой, исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности.

Обязанность субъекта естественной монополии оказывать услуги всем хозяйствующим субъектам на недискриминационных условиях «красной нитью» проходит через все уровни правового регулирования. В частности:

- Подпункт 8 пункта 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции - запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе создание дискриминационных условий.

- Пункт 3 статьи 8 Закона о естественных монополиях.
- Субъекты естественных монополий обязаны предоставлять доступ на товарные рынки и (или) производить (реализовывать) товары и услуги, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с настоящим Федеральным законом, на недискриминационных условиях согласно требованиям антимонопольного законодательства.
- Статья 27 Закона о газоснабжении - организации - собственники систем газоснабжения обязаны обеспечить, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом, недискриминационный доступ любым организациям, осуществляющим деятельность на территории Российской Федерации, к свободным мощностям принадлежащих им газотранспортных и газораспределительных сетей.
- Подпункт 3 пункта 20 Положения о доступе - организации системы ОАО «Газпром» обязаны (см. текст в предыдущей редакции).
- Предоставлять услуги по транспортировке газа независимым организациям на недискриминационной основе. Также согласно п.4 любая организация на территории Российской Федерации имеет право недискриминационного доступа к газотранспортной системе ОАО «Газпром» для транспортировки газа.
- Пункт 1 Положения о доступе к ГРС - любая организация на территории Российской Федерации имеет право на недискриминационный доступ к местным газораспределительным сетям для транспортировки газа к покупателям.

В отношении субъектов регулирования стоит обратить внимание, что Положение о доступе распространяет свое действие исключительно на ГТС, принадлежащую ОАО «Газпром». Положение о доступе к ГРС регулирует деятельность субъектов естественной монополии в области сетей низкого давления, предназначенных для поставок газа непосредственно потребителям.

В то же время к субъектам естественных монополий относятся собственники региональных систем газоснабжения и независимые организации (согласно определению в ст.2 Закона о газоснабжении независимые от организаций - собственников систем газоснабжения и организаций - собственников газораспределительных систем), имеющие в собственности газопроводы и оказывающие услуги по транспортировке газа. Деятельность данных субъектов

³ Собрание законодательства РФ, 2006, № 31 (1 ч.), ст. 3434; 2007, № 49, ст. 6079; 2008, № 18, ст. 1941; № 27, ст. 3126; № 45, ст. 5141; 2009, № 29, ст. 3601, 3610; № 52, ст. 6450, 6455; 2010, № 15, ст. 1736; № 19, ст. 2291; № 49, ст. 6409; 2011, № 10, ст. 1281; № 27, ст. 3873, 3880; № 29, ст. 4291; № 30, ст. 4590; № 50, ст. 7343; 2012, № 31, ст. 4334; № 53 (ч. 1), ст. 7643.

⁴ Собрание законодательства РФ, 1997, № 29, ст. 3525; 1999, № 48, ст. 5858; 2001, № 19, ст. 1941; 2012, № 17, ст. 1997.

⁵ Собрание законодательства РФ, 30.11.1998, № 48, ст. 5937; 14.08.2000, № 33, ст. 3390.



в части обеспечения недискриминационного доступа к своей газотранспортной системе не регулируется на уровне постановлений Правительства Российской Федерации. Однако данное обстоятельство не исключает их обязанность по обеспечению недискриминационного доступа на основании Закона о естественных монополиях и Закона о газоснабжении.

Если вернуться к определению естественной монополии, транспортировка газа характеризуется следующими особенностями:

удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства;

услуги по транспортировке газа не могут быть заменены другими услугами;

спрос на данные услуги в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров.

При этом темпы строительства новых и расширения старых транспортных мощностей внутри страны явно не соответствуют спросу со стороны производителей газа. Именно отсутствие достаточной технической возможности транспортировки газа является тормозом в разработке газовых месторождений независимых организаций. Кроме того, учитывая ужесточение требований к утилизации попутного нефтяного газа⁶, в соответствии с которыми уровень утилизации попутного газа должен составлять до 95%, производители нефти также оказались в очереди на получение доступа к ГТС ОАО «Газпром».

В результате можно констатировать, что в отношении услуг по транспортировке газа по магистральным газопроводам, в первую очередь, принадлежащим ОАО «Газпром», сложилась ситуация, когда спрос значительно превышает предложение.

Соответственно, нельзя говорить о том, что услуги по транспортировке газа должны оказываться абсолютно всем обратившимся лицам, то есть встает вопрос справедливого распределения объемов между производителями газа. В то же время, понимая, что ОАО «Газпром» транспортирует свой собственный газ, для недискриминационного распределения между остальными производителями газа

предоставляются мощности ГТС по остаточному принципу. Именно данная ситуация регулируется в действующем Положении о доступе.

Порядок предоставления доступа к магистральным газопроводам

В соответствии с Положением о доступе (п.5) ОАО «Газпром» обеспечивает доступ независимых организаций к своей газотранспортной системе на основании договоров, заключаемых этими организациями с ОАО «Газпром» или по поручению ОАО «Газпром» - с его газотранспортными организациями при соблюдении следующих условий:

- наличие свободных мощностей в газотранспортной системе от места подключения до места отбора газа на предлагаемый поставщиком газа период поставки газа;
- соответствие качества и параметров поставляемого газа стандартам и действующим в системе ОАО «Газпром» техническим условиям и другим нормативно-техническим документам; (см. текст в предыдущей редакции);
- наличие к предлагаемой поставщиком газа дате начала поставки газа подводных газопроводов у поставщиков и газопроводов - отводов к покупателям с пунктами учета и контроля качества газа.

Невыполнение (отсутствие) хотя бы одного из условий, указанных в Положении, является основанием для мотивированного отказа ОАО «Газпром» от заключения договора на оказание услуг по организации транспортировки газа по результатам рассмотрения заявки.

Учитывая, что последние два пункта имеют объективные критерии и их наличие или отсутствие легко доказуемы, полагаем целесообразным больше внимания уделить первому пункту.

Согласно п.1 Положения о доступе свободная мощность газотранспортной системы - это технически возможная мощность системы по приему и транспортировке газа за вычетом объемов транспортировки газа, осуществляемой для организаций системы ОАО «Газпром» и независимых организаций в соответствии с действующими в определенный момент времени договорами, а также в соответствии с решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации об обязательных поставках газа организациями системы ОАО «Газпром».

Следовательно, при определении свободной мощности в конкретном транспортном коридоре и в конкретном периоде времени из общей технической мощности газопроводов на данном маршруте вычитаются законтракто-

⁶ Постановление Правительства от 08.01.2009 № 7 «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках» // Собрание законодательства РФ, 2009, № 3, ст. 407; 2012, № 47, ст. 6499; постановление Правительства РФ от 08.11.2012 № 1148 «Об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» // Собрание законодательства РФ, 2012, № 47, ст. 6499.



ванные в действующих договорах мощности, в том числе на поставку газа во исполнение международных договоров и соглашений Российской Федерации.

В случае недостаточности мощности для транспортировки всего запрашиваемого объема, что является довольно частой ситуацией, заявки на транспортировку удовлетворяются в порядке очередности. Согласно п.10 Положения о доступе приоритет отдается:

- в первую очередь - поставщикам газа для коммунальных и бытовых нужд населения;
- во вторую очередь - организациям, которые реализуют и приобретают природный газ на товарных биржах;
- в третью очередь - поставщикам газа, предусматривающим поставки газа в течение более длительного срока по сравнению с другими заявителями.

Заявки остальных независимых организаций удовлетворяются с учетом требований антимонопольного законодательства либо пропорционально заявленным объемам транспортировки газа, либо на конкурсной основе в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

В то же время в рамках данного пункта Положения о доступе следует учитывать, что в настоящее время отсутствуют биржевые торги по продаже газа. Кроме того, на практике доступ независимым организациям предоставляется, как правило, на один год или меньше. Предоставление доступа на более длительные периоды является единичной практикой. Данное обстоятельство, по всей видимости, более выгодно монополисту, чем производителям газа, которые, безусловно, заинтересованы в долгосрочном доступе, поскольку получив его, они получили бы определенные гарантии для развития своего газового бизнеса.

Несмотря на установленную в Положении о доступе очередность, в декабре 2012 года в Закон о газоснабжении были внесены изменения⁷, предусматривающие еще одно основание для получения приоритетного доступа к ГТС: *в первую очередь* доступ к свободным мощностям газопроводов, принадлежащих собственникам систем газоснабжения, в том числе газораспределительных сетей, предоставляется поставщикам для транспортировки отбензиненного

сухого газа (СОГ), получаемого в результате переработки нефтяного (попутного) газа. Тем самым был установлен особый статус нефтедобывающих компаний. В то же время следует обратить внимание, что при этом транспортировка СОГ стала более приоритетной, чем поставка газа для коммунальных и бытовых нужд населения. Конечно, в определенной ситуации СОГ тоже может поставляться для коммунальных и бытовых нужд населения. Однако, понимая, что газ реализуется населению по регулируемым ценам и существуют проблемы с неплатежами за поставленный газ, можно предположить, что данное направление реализации не будет для нефтяных компаний основным.

Учитывая, что изменения в очередности предусмотрены Федеральным законом, следует констатировать, что в случае недостаточности мощности для транспортировки всего запрашиваемого объема приоритет отдается четырем категориям заявителей в четкой очередности. При этом, полагаем, что в Положение о доступе должны быть внесены соответствующие изменения.

Довольно любопытным на этом фоне кажется порядок, установленный в отношении доступа к системе российских магистральных трубопроводов и терминалов при вывозе нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации. Согласно ст.6 Закона о естественных монополиях право доступа к данной системе предоставляется организациям, осуществляющим добычу нефти и зарегистрированным в установленном порядке, а также организациям, являющимся основными обществами по отношению к организациям, осуществляющим добычу нефти, *пропорционально объемам добытой нефти*, сданной в систему магистральных трубопроводов с учетом стопроцентной пропускной способности магистральных трубопроводов (исходя из их технических возможностей). Вместо определения очередности законодатель ввел систему доступа всех производителей.

Справедливости ради стоит отметить, что данный порядок не может быть полностью перенесен на газовую отрасль: во-первых, речь идет только о поставках нефти за пределы Российской Федерации, во-вторых, трубопровод не единственный способ транспортировки нефти, что дает нефтяникам определенную степень маневренности в транспортировке.

Сложившаяся ситуация с распределением объемов давно волнует Федеральную антимонопольную службу. Начиная с 2007 года служба инициирует принятие нового постановления Правительства, в соответствии с которым ОАО «Газпром» и его аффилированные лица долж-

⁷ Федеральный закон от 03.12.2012 № 241-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» // pravo.gov.ru; Официальный интернет-портал правовой информации; 04.12.2012; № 0001201212040021. URL: <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?27607> (дата обращения: 03 июля 2013 г.).



ны получать доступ в общем порядке наравне с независимыми производителями газа⁸.

В планах на 2012 год руководителем ФАС России также была отмечена необходимость принятия постановлений Правительства РФ «Об обеспечении недискриминационного доступа к магистральным газопроводам в РФ», «Об обеспечении недискриминационного доступа к газораспределительным сетям в РФ», «О реализации газа на электронных торговых площадках в товарных биржах и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ по вопросам государственного регулирования цен на газ и доступа к газотранспортной системе ОАО «Газпром»⁹. Однако до настоящего времени (июнь 2013 года) Положение о доступе и Положение о доступе к ГРС действуют в старой редакции.

По итогам прошедшего 2012 года было принято только постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 323 «О реализации природного газа на товарных биржах и внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам государственного регулирования цен на газ и доступа к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром»».

В то же время следует отметить одно из значительных достижений ФАС России в борьбе за прозрачность естественных монополий - принятие изменений в Закон о естественных монополиях¹⁰ и последовавшее в их развитие постановление Правительства об обязательном раскрытии информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке газа по трубопроводам¹¹. В частности:

- о наличии (отсутствии) технической возможности доступа к регулируемым услугам по транспортировке газа по трубопроводам;

⁸ Сафонова Е. Проект постановления о равном доступе к ГТС снова буксует // rbcdaily.ru; Ежедневная деловая газета РБК daily. 03.10.2011. URL: <http://www.rbcdaily.ru/tek/562949981642541> (дата обращения: 03 июля 2013 г.).

⁹ Игорь Артемьев обозначил цели ФАС России на 2012 год // fas.gov.ru; официальный сайт ФАС России. 15.02.2012. URL: http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32749.html (дата обращения: 03 июля 2013 г.).

¹⁰ Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 25.12.2008 № 281-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6236.

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 № 872 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке газа по трубопроводам» // Собрание законодательства РФ, 2010, № 45, ст. 5855.

- регистрации и ходе реализации заявок на доступ к услугам по транспортировке газа по трубопроводам и заявок на подключение (подсоединение) к магистральному газопроводу или газораспределительной сети субъектов естественных монополий.

Вся обязательная информация публикуется на официальном сайте ОАО «Газпром»¹².

В случае отказа в предоставлении доступа юридическое лицо может обжаловать его в ФАС России.

Например, в январе 2012 г. ФАС России признала ОАО «Газпром», занимающего доминирующее положение на федеральном рынке услуг по транспортировке газа, нарушившим ч.1 ст.10 Закона о защите конкуренции. Общество необоснованно отказало ООО «Реал-газ» в доступе к своей ГТС, полагают в ведомстве¹³. Газовый монополист не удовлетворил заявку компании на получение доступа к ней и отказал в заключении договора на транспортировку газа. Газпром фактически устранил ООО «Реал-Газ» с рынка газа, заставив потребителя приобретать газ у своей дочерней компании.

ООО «Реал-Газ» выполнило все условия, указанные в Положении о доступе, однако, ОАО «Газпром» было принято решение об отказе ООО «Реал-Газ» в доступе к ГТС ОАО «Газпром».

Основанием для отказа явилось «полное обеспечение потребности потребителя в природном газе из ресурсов других поставщиков, а также то, что ОАО «Газпром» не может обеспечить гарантированную поставку газа до ГРС г.Михайловка-2». По мнению ФАС России, указанное основание для отказа в доступе ООО «Реал-Газ» к ГТС ОАО «Газпром» не предусмотрено Положением о доступе.

В отношении технологической возможности транспортировки газа по запрашиваемому маршруту было указано, что другим независимым поставщикам газа предоставляется возможность транспортировки газа для потребителей Волгоградской области в прерываемом режиме при отсутствии гарантий такой транспортировки.

По результатам рассмотрения жалобы Комиссией ФАС России по рассмотрению дела о

¹² Информация об услугах по транспортировке // www.gazprom.ru; официальный сайт ОАО «Газпром». 23.04.2013. URL: <http://www.gazprom.ru/investors/disclosure/transportation-services/> (дата обращения: 03 июля 2013 г.).

¹³ ОАО «Газпром» злоупотребило своим доминирующим положением // fas.gov.ru; официальный сайт ФАС России. 01.02.2012. URL: http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32684.html (дата обращения: 03 июля 2013 г.).



нарушении антимонопольного законодательства было выдано предписание:

1. На основании пункта 2 «в» части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, незамедлительно прекратить нарушение правил недискриминационного доступа к услугам по организации транспортировки газа.
2. При наличии технологической возможности обеспечивать доступ независимых организаций к газотранспортной системе ОАО «Газпром» для транспортировки газа.
3. Оказывать услуги по транспортировке газа по газотранспортной системе ОАО «Газпром» всем независимым организациям на недискриминационных условиях¹⁴.

Заявления ОАО «Газпром» о признании незаконными решения и предписания ФАС России от 27 января 2012 года по данному делу не были удовлетворены ни в одной инстанции.

Существует и противоположная практика по вопросам доступа к ГТС. Например, постановления ФАС Московского округа № КА-А40/11185-09 от 29.10.2009 по делу № А40-83706/08-2-160, Девятого арбитражного апелляционного суда от 04.07.2007 № 09АП-8871/2007-АК по делу № А40-17405/07-149-116.

Несмотря на различную судебную практику по вопросам доступа к ГТС ОАО «Газпром», следует отметить, что проблемы независимых организаций будут существовать всегда. И связано это, в первую очередь, с ограниченностью самого ресурса – мощности трубопровода. По заявлениям самого монополиста, компания удовлетворяет все заявки на доступ независимых производителей к ГТС, за исключением случаев, когда это невозможно по техническим причинам и основная из них – это ограниченные возможности газотранспортной системы¹⁵.

Возможно, что заявляемые ежегодно ОАО «Газпром» капитальные вложения в объекты транспортировки в какой-то степени улучшат общую ситуацию, связанную с доступом к газотранспортной системе.

Порядок предоставления доступа к газораспределительным сетям

Принципиальным отличием правового регулирования доступа к газораспределительным сетям является то, что Положение о доступе к ГРС относится к достаточно большому кругу лиц, собственников данных сетей. В то время как Положение о доступе регулирует отношения фактически только с одним лицом – ОАО «Газпром» как собственником Единой системы газоснабжения.

В отношении иных вопросов достаточно много общих положений.

Согласно п.4 Положения о доступе к ГРС доступ организаций к местным газораспределительным сетям предоставляется при наличии:

- свободной мощности в местных газораспределительных сетях (от места подключения до места отбора газа) на заявленный период транспортировки газа;
- подводящих газопроводов и газопроводов - отводов к покупателям газа с пунктами учета и контроля качества газа, подготовленных к началу поставки газа;
- соответствия качества и параметров поставляемого газа требованиям действующей нормативно - технической документации;
- разрешений у потребителей на использование газа в качестве топлива.

Как видно, 3 из 4 условий аналогичны условиям п.5 Положения о доступе. Дополнительно указана только необходимость наличия у потребителей разрешений на использование газа в качестве топлива. Связано это в первую очередь с тем, что сами сети, в отличие от магистральных газопроводов, предназначены для поставки газа непосредственно потребителям.

Под свободной мощностью местной газораспределительной сети понимается технически возможная мощность сети по приему и транспортировке газа за вычетом объемов транспортировки газа, осуществляемой по действующим в соответствующий период времени договорам. В отличие от Положения о доступе в данном определении не упоминаются объемы транспортировки газа, осуществляемой в соответствии с решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации об обязательных поставках газа организациями системы ОАО «Газпром».

При отсутствии в местной газораспределительной сети свободной мощности, достаточной для удовлетворения всех поданных заявок, также установлена очередность (п.7 Положения о доступе к ГРС): в приоритетном порядке удовлетворяются заявки организаций, обеспечивающих коммунально-бытовые нужды насе-

¹⁴ Решение Комиссии ФАС России по рассмотрению дела № 1 10 108-11 о нарушении антимонопольного законодательства от 27.01.2012 // fas.gov.ru; официальный сайт ФАС России. 02.04.2012. URL: http://fas.gov.ru/solutions/solutions_34399.html (дата обращения: 03 июля 2013 г.).

¹⁵ Релиз ОАО «Газпром» «Ответственность независимых производителей газа и их контрагентов за соблюдение обязательств по использованию ГТС необходимо повышать» // gazprom.ru; официальный сайт ОАО «Газпром». 12.02.2013. URL: <http://www.gazprom.ru/press/news/2013/february/article156007/> (дата обращения: 03 июля 2013 г.).



ления, проживающего в месте расположения газораспределительной сети.

При поставке газа для иных целей приоритетом пользуются заявки организаций, претендующих на заключение договора с наиболее длительным сроком транспортировки газа. При равных условиях доступ организаций к местной газораспределительной сети осуществляется пропорционально заявленным объемам транспортировки газа.

В настоящее время ФАС России разработала проект постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к газораспределительным сетям в Российской Федерации», предусматривающий отмену действующего Положения о доступе к ГРС от 1998 года.

В проекте предусмотрены положения о подсоединении к ГРС. ФАС России считает это важным для развития конкуренции на рынке реализации природного газа в части обеспечения недискриминационности доступа на рынок. Поэтому, по мнению службы, вопросы технологического подсоединения должны рассматриваться как составная часть общих правил недискриминационного доступа к газораспределительным сетям¹⁶.

В целях решения этой задачи проект постановления вводит детальную регламентацию вопросов подключения к газораспределительным сетям для транспортировки газа в целях создания равных условий для собственников газораспределительных сетей, в том числе организаций группы лиц ОАО «Газпром», и независимых от собственников газораспреде-

лительных сетей организаций при подключении к газораспределительным сетям в целях осуществления поставок газа.

Урегулирование на подзаконном уровне вопросов подключения к ГРС, которые в течение длительного времени оставались пробелом в законодательстве, является логичным продолжением принятых в этом году изменений в Закон о газоснабжении. В частности, Федеральным законом от 05.04.2013 № 35-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁷ установлен порядок государственного регулирования платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям.

Подводя итог рассмотрению правового регулирования недискриминационного доступа можно сделать определённые выводы в отношении перспектив развития законодательства. Принципиальным является разделение правового регулирования в зависимости от вида газотранспортной системы: транспортировка по магистральным газопроводам, отнесенным к Единой системе газоснабжения, или по газораспределительным сетям. В отношении последних в ближайшее время предстоит значительное изменение правового регулирования. В то же время вряд ли будут внесены какие-либо изменения в регулирование доступа к магистральным газопроводам и связано это, в первую очередь, с позицией ОАО «Газпром», блокирующей инициативы ФАС России.

Библиография

1. Сафонова Е. Проект постановления о равном доступе к ГТС снова буксует // rbcdaily.ru; Ежедневная деловая газета РБК daily. 03.10.2011. URL: <http://www.rbcdaily.ru/tek/562949981642541> (дата обращения: 03 июля 2013 г.).
2. Игорь Артемьев обозначил цели ФАС России на 2012 год // fas.gov.ru; официальный сайт ФАС России. 15.02.2012. URL: http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32749.html (дата обращения: 03 июля 2013 г.).
3. ОАО «Газпром» злоупотребило своим доминирующим положением // fas.gov.ru; официальный сайт ФАС России. 01.02.2012. URL: http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32684.html (дата обращения: 03 июля 2013 г.).
4. Релиз ОАО «Газпром» «Ответственность независимых производителей газа и их контрагентов за соблюдение обязательств по использованию ГТС необходимо повышать» // gazprom.ru; официальный сайт ОАО «Газпром». 12.02.2013. URL: <http://www.gazprom.ru/press/>

¹⁶ ФАС разработала проект постановления Правительства РФ о недискриминационном доступе к газораспределительным сетям // quote.rbc.ru; бизнес-аналитический портал РБК quote. 06.06.2013. URL: <http://quote.rbc.ru/news/fond/2013/06/06/33962145.html> (дата обращения: 03 июля 2013 г.).

¹⁷ Федеральный закон от 05.04.2013 № 35-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // pravo.gov.ru; официальный интернет-портал правовой информации; 08.04.2013; № 0001201304080033. URL: <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?39095> (дата обращения: 03 июля 2013 г.).



news/2013/february/article156007/ (дата обращения: 03 июля 2013 г.).

5. ФАС разработала проект постановления Правительства РФ о недискриминационном доступе к газораспределительным сетям // quote.rbc.ru; бизнес-аналитический портал РБК quote. 06.06.2013. URL: <http://quote.rbc.ru/news/fond/2013/06/06/33962145.html> (дата обращения: 03 июля 2013 г.).

References

1. Safonova E. Projekt postanovleniya o ravnom dostupe k GTS snova buksuet //rbcdaily.ru; Ezhednevnyaya delovaya gazeta RBK daily. 03.10.2011. URL: <http://www.rbcdaily.ru/tek/562949981642541> (data obrashcheniya: 03 iyulya 2013 g.).
2. Igor' Artem'ev oboznachil tseli FAS Rossii na 2012 god// fas.gov.ru; ofitsial'nyi sait FAS Rossii. 15.02.2012. URL: http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32749.html (data obrashcheniya: 03 iyulya 2013 g.).
3. OAO «Gazprom» zloupotrebilo svoim dominiruyushchim polozheniem // fas.gov.ru; ofitsial'nyi sait FAS Rossii. 01.02.2012. URL: http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_32684.html (data obrashcheniya: 03 iyulya 2013g.).
4. Reliz OAO «Gazprom» «Otvetstvennost' nezavisimyykh proizvoditelei gaza i ikh kontragentov za soblyudenie obyazatel'stv po ispol'zovaniyu GTS neobkhodimo povyshat'» // gazprom.ru; ofitsial'nyi sait OAO «Gazprom». 12.02.2013. URL: <http://www.gazprom.ru/press/news/2013/february/article156007/> (data obrashcheniya: 03 iyulya 2013 g.).
5. FAS razrabotala projekt postanovleniya Pravitel'stva RF o nediskriminatsionnom dostupe k gazoraspredeletel'nyim setyam // quote.rbc.ru; biznes-analiticheskii portal RBK quote. 06.06.2013. URL: <http://quote.rbc.ru/news/fond/2013/06/06/33962145.html> (data obrashcheniya: 03 iyulya 2013 g.).

Материал получен редакцией 28 августа 2013 г.