Князева И. В., *докт. экон. наук, профессор РАНХиГС, профессор НГТУ, Новосибирск,* irknyazeva@yandex.ru

Антимонопольное регулирование экономического поведения субъектов на рынках газа: тенденции и практика правоприменения

К 25-летию Федеральной антимонопольной службы

Статья посвящена исследованию нарушений антимонопольного законодательства на рынках газовой отрасли. Данному рынку ФАС России уделяет повышенное внимание, однако количество нарушений продолжает увеличиваться, составляя значительную долю нарушений в отраслевом разрезе. В работе представлены результаты авторского анализа по видам и статьям нарушений на рынках газа, особенности прохождения дел в антимонопольном органе, структура нарушений и сравнительный анализ по статьям. По материалам статистики практики правонарушений за период с 2007 по 2014 г., контент–анализа официального сайта, а также протоколам заседаний экспертного совета по вопросам развития конкуренции на рынке газа выделены основные особенности и проблемные зоны функционирования рынка газа в области соответствия требованиям конкурентного законодательства.

Ключевые слова: рынок газа, естественные монополии, антимонопольное регулирование, злоупотребление доминирующим положением, антимонопольный орган.

Введение

Вопросы функционирования, реорганизации и повышения эффективности деятельности естественных монополий в России постоянно находятся в центре внимания политиков, экономистов, ученых. Особые условия функционирования естественных монополий предопределили необходимость выделения их в особую сферу государственного регулирования. Естественные монополии (далее ЕМ) в России представлены в большинстве инфраструктурных отраслей. Минимальные изменения в их деятельности накладывают отпечаток на всю национальную экономику и напрямую влияют на инфляционные процессы.

Методы государственного регулирования рынков ЕМ можно рассматривать в плоскости тарифных и институциональных процедур. Основу регулирования экономического поведения субъектов на рынках ЕМ в России составляют Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях», контроль за исполнением которого возлагался на Федеральную службу по тарифам (ФСТ), и Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Закон о конкуренции) [Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ, 2015], за реализацию которого отвечала Федеральная антимонопольная служба (ФАС России). Однако в течение 12 лет (после выделения вопросов регулирования тарифов из Министерства антимонопольной политики) в деятельности обоих ведомств накопилось немало проблем, обусловленных пересечением в методах и подходах к регулированию, нередко противоположными взглядами на содержание регуляторного процесса. Существовавшая до недавнего времени дифференциация ключевых функций между органами исполнительной власти, являющимися основными регулято-

рами в изучаемой области, — ФСТ России и ФАС России транслировалась на рынок через тарифное и институциональное регулирование соответственно.

Одним из наиболее актуальных нововведений в регулировании деятельности субъектов ЕМ является упразднение Федеральной службы по тарифам в соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2015 № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования». В настоящее время идет процедура укрупнения регулирующего органа — ФАС России, передача исполнительских функций и создание новой системы функционирования институциональной базы при реализации функций контроля над деятельностью и поведением субъектов ЕМ. И. Ю. Артемьев отметил, что «ФСТ удалось создать отлаженный механизм регулирования тарифов и продуктивную информационно-аналитическую систему. В связи с накопленным опытом тарифного регулятора необходимо соединить все лучшее, что было в ФСТ и ФАС, в одно эффективное ведомство. Синергетический эффект от слияния позволит развивать рыночную экономику, увеличить долю частного сектора и отпустить на волю некоторые субъекты естественных монополий. Создание конкуренции в этих сферах повысит качество услуг и даст стимул к снижению цен» [Артемьев, 2015].

Особая ситуация в функционировании, регулировании, тарифообразовании, контроле на рынках газовой отрасли, являющихся для России стратегической сферой экономической безопасности, социальным и национальным приоритетом. В газовой отрасли можно выделить следующие агрегированные рынки для идентификации состояния ЕМ и анализа складывающихся рыночных отношений:

— конкурентный рынок — рынок добычи газа и рынок комплексной переработки природного газа;

— конкурентный рынок с присутствием доминанты одной компании — оптовый рынок услуг по подземному, наземному и другому хранению, распределение газа по сетям низкого и среднего давления и рынок поставки конечным потребителям;

— рынок естественной монополии — транспортировка газа по магистральным трубопроводам.

Рынок добычи природного газа (ключевой в технологическом процессе) Российской Федерации является высококонцентри-

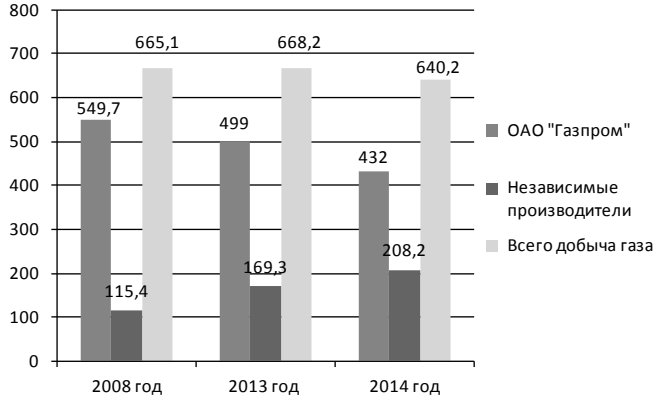

Рис. 1. Динамика добычи природного газа ОАО «Газпром» и независимыми производителями в 2008–2014 гг.

Fig. 1. Production profile for natural gas by «Gazprom» OJSC and independent producers in 2008–2014.

рованным и отличается ограниченной конкурентной средой. Основной хозяйствующий субъект на рынке — группа лиц ОАО «Газпром», который добывает, по разным источникам информации, более 70% и реализует конечным потребителям более 50% природного газа (рис. 1–3) [Добыча газа…; Материалы официального сайта Министерства энергетики РФ; Рубанов, 2015].

В настоящее время выделяются четыре основных группы производителей природного газа по состоянию на февраль 2015 г. [Материалы официального сайта Министерства энергетики РФ; Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации, 2014; Голомолзин, 2014]. К ним относятся:

- компании, входящие в Группу Газпром» — крупнейшего в мире газового концерна, владельца Единой системы газоснабжения (далее — ЕСГ) и монопольного экспортера газа, — 67,3%;
- независимые производители газа (НоваТЭК, Итера, Нортгаз и др.) — 15,7%;
- вертикально-интегрированные и независимые нефтяные компании («Сургутнефтегаз», «Роснефть», ЮКОС, «ЛУКОЙЛ» и др.) — 12,7%;
- операторы соглашения о разделе продукции (СРП) — 4,3%.

Структура поставок газа на внутренний рынок показывает на увеличение до 46% доли независимых компаний, хотя замечено, что при общем сокращении поставок доля независимых компаний растет медленнее в отличие от добычи (рис. 2).

В связи с увеличением доли независимых производителей газа приоритетное значение для газовой отрасли приобретает развитие конкуренции на внутреннем рынке и механизмов регулирования и контроля. Косвенными показателями, диагностирующими состояние конкурентной среды, являются результаты деятельности ФАС России в области правоприменения и экономическое поведение субъектов рынка ЕМ, в том числе и на рынках газа.

Структура нарушений антимонопольного законодательства отражает общее состояние соответствующего рынка, тенденции и основное направление его движения. Особое внимание к сфере антимонопольного контроля на рынках газа привлекли обвинения Еврокомиссией «Газпрома» в отношении его бизнес-практик в странах Восточной

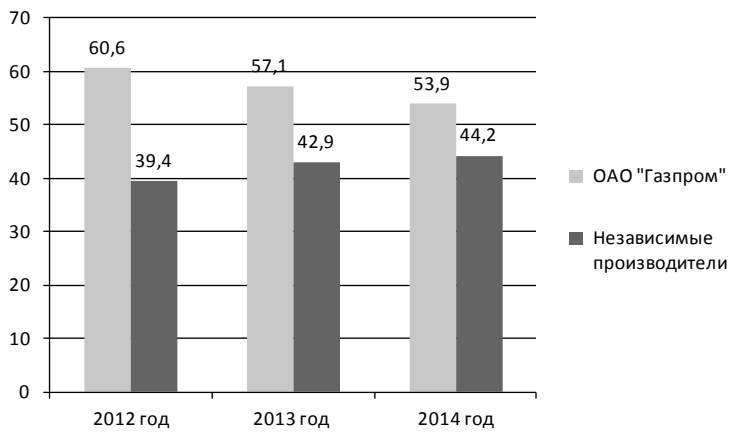

Рис. 2. Структура поставок природного газа ОАО «Газпром» и независимыми производителями на внутренний рынок в 2012–2014 гг.
[Материалы официального сайта Министерства энергетики РФ;
Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации, 2014; Голомолзин, 2014]

Fig. 2. The structure of natural gas supplies by «Gazprom» OJSC and independent producers on domestic market in 2012–2014

Европы еще в 2011 г. В настоящее время дело продолжается, итог разбирательства пока не определен — стороны еще могут мирно урегулировать этот вопрос, но не исключено наложение оборотного штрафа в несколько миллиардов евро [Еврокомиссия против «Газпрома»: анализ аргументов].

В шлейфе данного процесса определенный исследовательский интерес появился у автора при анализе поведения компаний на рынках газа в Российской Федерации с позиций соответствия российскому антимонопольному законодательству. Органы госконтроля и надзора предъявляют к данному рынку повышенное внимание. Несмотря на серьезные институциональные ограничения, количество нарушений и обеспокоенность субъектов рынка и граждан в отношении монополистических тенденций, проявляющихся в хозяйственной деятельности и экономическом поведении предприятий, функционирующих на рынке газа, остается достаточно высокой. В 2014 г. ФАС России и его территориальные органы рассмотрели около 40 тыс. фактов по признакам нарушения Закона о конкуренции, возбудили около 10 тыс. дел, признали более 8000 нарушений и выдали 5,6 тыс. предписаний, на рынки газа приходилось 6,5% всех заявлений, 3,5% возбужденных дел и 2,5% выданных предписаний.

Пресечение злоупотреблений доминирующим положением

Злоупотребления доминирующим положением на товарном рынке как форма монополистических действий являются наиболее типичным и распространенным нарушением антимонопольного законодательства на протяжении всего периода его существования. Определение правовой природы и перечень форм злоупотреблений доминирующим положением изложены в ст. 10 Закона о конкуренции. В ней отмечается, что «запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц». Динамика и структура выявленных правонарушений позволяют определить ряд тенденций в реализации целей антимонопольной политики и методов регулирования на основе информации о правоприменительной практике, т. е. тех материалов, которые попали в поле зрения антимонопольных органов (АМО).

Статистический анализ деятельности антимонопольных органов за период с 2007 по 2014 г. показывает, что злоупотребление доминирующим положением хозяйствующих субъектов превалирует в структуре рассмотренных Федеральной антимонопольной службой заявлений по факту нарушений антимонопольного законодательства. Рост количества заявлений имеет постоянную динамику — за десятилетний период оно увеличилось более чем в 5 раз, составив в 2014 г. около 26 тысяч[1]. За последние 8 лет (с 2007 по 2014 г.) на долю данного вида нарушений приходилось более половины рассмотренных ФАС РФ и его территориальными управлениями заявлений (от 50 до 67%), что подтверждает факт высоких ожиданий субъектов рынка и третьих лиц (в том числе физических лиц) относительно наведения порядка в отношении субъектов, имеющих значительную рыночную власть на монопольных рынках.

Анализ заявлений, связанных со злоупотреблениями доминирующим положением со стороны субъектов ЕМ и субъектов, функционирующих на рынке газа, показывает не только тренд их количественного роста, но и опережающие в 2014 г. *темпы роста количества заявлений на рынке газа* (171%) по сравнению с общим числом заявлений (141,3%) и аналогичным показателем на рынке ЕМ (126,3%) (рис. 3).

Последующий анализ показывает, что на рынке газа количество возбужденных

[1] Материалы ведомственной статистики за 2007–2014 гг.

Рис. 3. Динамика заявлений, связанных со злоупотреблениями доминирующим положением (статья 10), на различных рынках

Fig. 3. Changes in the number of claims on abusing dominance on different markets (article 10)

дел, принятых решений о наличии нарушений и выданных для исполнения предписаний в течение всего периода (за исключением 2012 г.) имели две волны роста — от 2007 до 2011 г., затем резкое снижение в 2012 г. и снова рост (рис. 4). Связано это с тем, что в течение 2011–2012 гг. в отношении субъектов хозяйствования на рынке газа был принят ряд регулятивных документов, направленных на оптимизацию тарифного регулирования.

Несоизмеримо много, по мнению автора, рассматривается заявлений, по которым в будущем отказывается в возбуждении дела. Доля этих дел растет из года в год и увеличилась с 54,5 до 74,5%, а на рынке газа самый высокий показатель отказов — 83,6%. С одной стороны, это говорит о все возрастающем доверии к антимонопольным органам предпринимателей, в первую очередь малого и среднего бизнеса, с другой — включение процедур антимонопольного регулирования в тактику конкурентной борьбы субъектов рынка и увеличение заявлений от физических лиц, ТСЖ. Анализ прохождения заявлений в рамках антимонопольных разбирательств показал, что в 83% случаев после первоначального рассмотрения отказано в возбуждении дела, но сильное недовольство субъектов рынка и третьих лиц (в том числе физических лиц) поведением субъектов хозяйствования на рынке газа проявляется достаточно наглядно.

Анализ группы показателей, характеризующих процесс прохождения заявлений, связанных со злоупотреблениями доминирующим положением, показал, что процент возбужденных дел в количестве заявлений в целом по системе имеет тенденцию к снижению и составляет в 2014 г. уже 11,8%

Рис. 4. Динамика нарушений и выданных предписаний, связанных со злоупотреблениями доминирующим положением, на различных рынках

Fig. 4. Developments in claims and determinations on abusing dominance on different markets

(по сравнению с 25% в 2007 г.), а по газу данный параметр составляет всего 8%, уменьшившись с 27% (2007–2009 гг.).

Еще более значительные отклонения наблюдаются по показателю «количество решений о наличии нарушений» в количестве «возбужденных дел». По всем рынкам и рынкам ЕМ показатели достаточно близки на уровне 82–84%, однако по рынку газа данный параметр отстает на 15–20 процентных пунктов и составлял в 2014 г. 67%.

При всей неоднозначности данной тенденции важно отметить, что активизация обращений в антимонопольный орган субъектов рынка характеризует данную ситуацию как положительную — представители бизнеса увидели возможности защиты своих конкурентных прав в антимонопольном органе. Активная политика адвокатирования конкуренции со стороны антимонопольного органа и принимаемых им решений значительно повысила доверие и интерес к нему со стороны бизнес-сообщества и потребителей за последние 10 лет.

Не имеющая четкого тренда картина по ст. 10 Закона о конкуренции наблюдается по показателю, характеризующему количество «выдано предписаний» в параметре «количество решений о наличии нарушений». В целом по всем рынкам удельный вес составляет 76,2% при совокупном снижении с 2007 г. на 14 и 10 процентных пунктов, вместе с тем по рынку газа — сокращение доли предписаний составило 30 процентных пунктов и достигло самого низкого параметра — 62,5 и 64,5% в 2013–2014 гг., в то время как в 2007–2009 гг. их доля была более 90% (рис. 5).

Таким образом, мы видим на рынке газа две разновекторные тенденции — с одной стороны, количество заявлений по факту злоупотребления доминирующим положением растет более быстрыми темпами, чем в целом по товарным рынкам, с другой — доля предписаний в составе нарушений падает более чем на треть, превысив параметр падения в целом по рынкам и по ЕМ в частности на 12–14 процентных пунктов (см. рис. 5).

Анализ структурных нарушений на рынке газа по ст. 10 показывает, что наибольшее количество рассматриваемых случаев в 2014 г. касались: навязывания невыгодных условий договора, необоснованного сокращения или прекращения производства товара, необоснованного отказа от заключения договора, нарушения порядка ценообразования и прочих нарушений. Структура предписаний по различным статьям нарушений представлена на рис. 6.

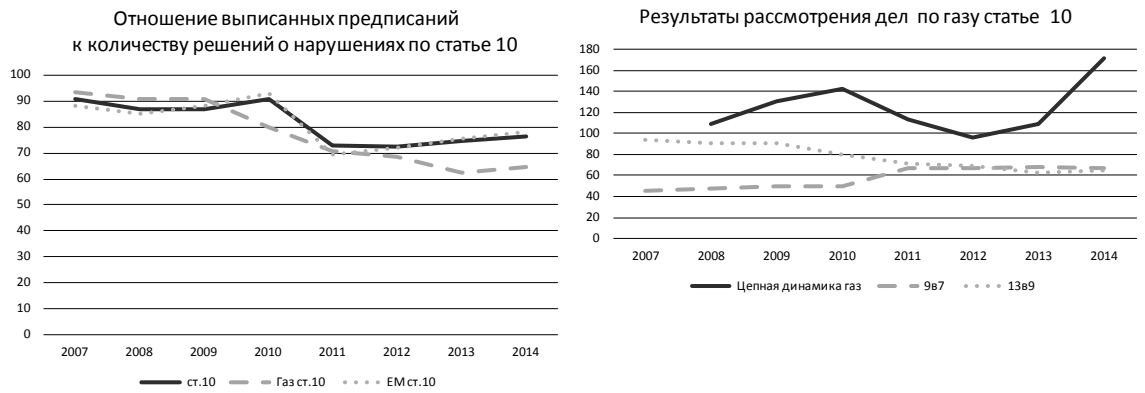

Рис. 5. Динамика количества заявлений, связанных со злоупотреблениями доминирующим положением и их рассмотрения, на рынке газа

Fig. 5. Changes in the number of claims on abusing dominance and their investigations, the gas market

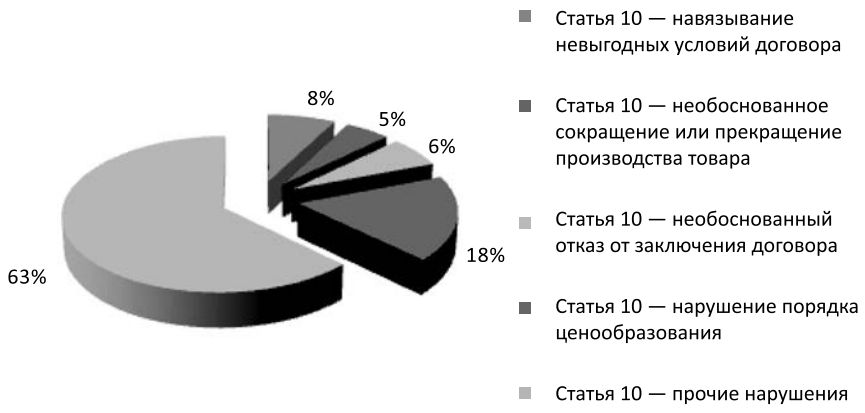

Рис. 6. Анализ структуры нарушений по видам на рынке газа по ст. 10
Fig. 6. Analysis of the structure of violations on the gas market, Article 10

Важно отметить, что существенных изменений в структурных соотношениях по сравнению с рынком ЕМ в 2014 г. не наблюдается. Вместе с тем за период наблюдения произошли некоторые структурные трансформации: доля прочих нарушений с 2007 г. увеличилась с 18 до 63%, нарушение порядка ценообразования увеличилось на 3 процентных пункта (с 15 до 18%), а остальные виды нарушений сократились в 2–3 раза. Наметился тренд рассмотрения дел и принятия решений по общим основаниям ст. 10, более широко охватывающим спектр нарушений, связанных с недопущением, устранением или ограничением конкуренции.

Вторым наиболее распространенным нарушением является несоблюдение установленного нормативными актами порядка ценообразования. Доля этих нарушений в возбужденных делах в 2014 г. составила почти 13% всех нарушений, связанных со злоупотреблениями доминирующим положением. Основная часть нарушений за последние годы связана с отсутствием согласованных тарифов на регулируемые виды услуг.

Запрет на соглашения и согласованные действия

Выявление и пресечение соглашений или согласованных действий (ССД) хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию, в течение последних 10 лет является приоритетной сферой антимонопольного контроля. Согласно ст. 11 и 11.1 Закона о конкуренции запрет накладывается на те виды соглашений и согласованных действий, которые могут привести к ограничению конкуренции.

Общее количество рассматриваемых дел по этим статьям не превышает 10% в предписаниях, а на рынке ЕМ и рынке газа данные нарушения носят эпизодический характер, что обусловлено особой структурой рынка.

Анализ заявлений, связанных с ССД со стороны субъектов, функционирующих на рынке газа, показывает на отсутствие однородной динамики за исследуемый период. В 2014 г. *темпы роста количества заявлений на рынке газа достигли параметра, практически аналогичного 2011 г. — 38 и 41* (*темп роста к 2007 г. составил 9,5 раза*), что незначительно выше аналогичного параметра по общему перечню заявлений (8,5 раз) и существенно отличается от аналогичного показателя на рынке ЕМ (4 раза). Последующий анализ показывает, что на рынке газа количество возбужденных дел, принятых решений о наличии нарушений и выданных для исполнения предписаний в течение всего периода (за исключением 2010 г.) было незначительно (рис. 7).

Рис. 7. Динамика заявлений, связанных с нарушениями в виде соглашений и согласованных действий на различных рынках

Fig. 7. Trends in claims against agreements and concerted actions on various markets

Пресечение недобросовестной конкуренции

Важно отметить, что в Закон о конкуренции внесены положения, связанные с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации. Перечень действий, квалифицируемых как формы недобросовестной конкуренции, определен ст. 14 Закона о конкуренции, запрещающей ведение конкурентной борьбы нечестными и незаконными методами. Каждая из законодательно закрепленных форм недобросовестной конкуренции носит обобщенный, комплексный характер.

Статистический анализ нарушений в сфере недобросовестной конкуренции показывает их постоянный и динамичный рост, что подтверждает складывающуюся на рынках ситуацию обострения и ужесточения конкурентной борьбы. Количество рассмотренных заявлений за весь период наблюдений с 2007 по 2014 г. увеличилось в 3 раза.

Анализ заявлений, связанных с фактами недобросовестной конкуренции со стороны субъектов, функционирующих на рынке газа, показывает не только на постоянный тренд их количественного роста, но и опережающие в 2014 г. *темпы роста с 2 до 27* (*13,5 раз*) по сравнению как с общим перечнем заявлений (3,6 раз), так и аналогичным показателем на рынке ЕМ (3 раза) (рис. 8).

Анализ прохождения заявлений в рамках антимонопольных разбирательств показал, что в 74% случаев после первоначального рассмотрения на рынке газа отказано в возбуждении дела. Важно отметить, что данный показатель находится практически на одном уровне с общим количеством рассматриваемых заявлений — 71,4%.

Далее нами проанализирована ситуация с последовательными процедурными действиями антимонопольного органа (АМО) в отношении возбужденных дел, принятых решений и выданных предписаний, по всем трем группам анализа (все рынки, рынки ЕМ и рынок газа).

Процент возбужденных дел в количестве заявлений по фактам НДК в целом по системе имеет тенденцию к снижению и составляет в 2014 г. 37,5% (по сравнению с 53% в 2007 г.), по ЕМ он находится на уровне 28%, а по газу — 25,9%. По показателю «количество решений о наличии нарушений» в количестве «возбужденных дел» по всем рынкам доля составляет 75,2%, а по рынкам ЕМ и рынку газа показатели достаточно близки на уровне 50–57% соответственно (рис. 9).

Ситуация по ст. 14 Закона о конкуренции по показателю, характеризующему количество «выдано предписаний» в параметре «количество решений о наличии нарушений» достаточно хаотична и не имеет каких-либо системных толкований. На рын-

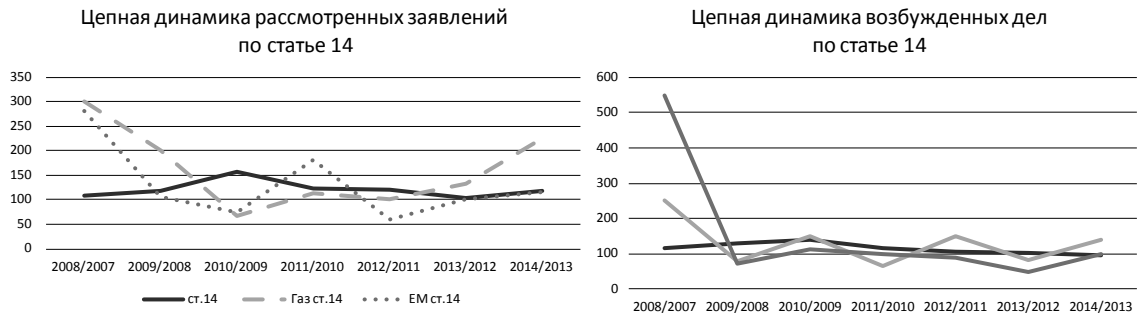

Рис. 8. Динамика заявлений, связанных с нарушениями в виде недобросовестной конкуренции на различных рынках

Fig. 8. Trends in claims filed against unfair competition on different markets

ке газа доля предписаний составляет 25% и ниже аналогичных параметров на рынке ЕМ и иных рынках в 2 и 2,5 раза.

Анализ показывает, что на рынке газа количество возбужденных дел и принятых решений о наличии нарушений по факту НДК незначительно, имеет волнообразную тенденцию и не позволяет выявить какие-либо закономерности в течение всего периода наблюдения. Ограниченное количество возбужденных дел по фактам недобросовестной конкуренции связано в первую очередь с увеличением трудоемкости проведения экспертных работ и заключений по квалификации факта недобросовестной конкуренции и активизацией обращений субъектов в суды по фактам незаконного использования торговых марок с целью компенсации упущенной выгоды или убытков.

По остальным статьям конкурентного законодательства (ст. 17, 34) нарушений на рынке газа за исследуемый период практически не было.

Определенный интерес вызывает анализ места нарушений на рынке газа в каждой из рассмотренных статей и каждой из рассматриваемых статей в общих валовых показателях нарушений. Статистика нарушений на рынке газа показывает, что по ст. 10 наблюдается тенденция снижения как удельного веса заявлений во всех нарушениях (с 9,85 до 8,3%), так и возбужденных дел (с 10,2 до 5,9%), признанных нарушений и предписаний (с 9,45 до 4,10%). Удельный вес нарушений субъектов рынка газа во всех нарушениях по ст. 10 сократился на 0,5 процентных пункта и составил 2,45%. Данную тенденцию можно характеризовать

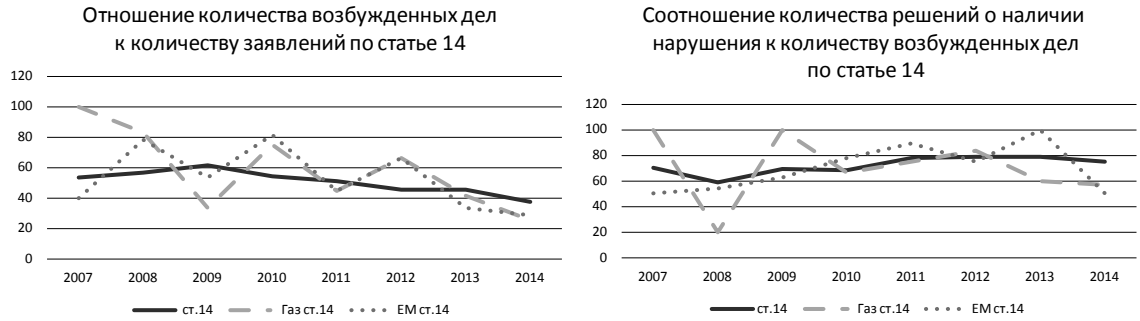

Рис. 9. Динамика показателей, характеризующих процесс прохождения заявлений, связанных с нарушениями в виде недобросовестной конкуренции на различных рынках

Fig. 9. Trend data on the process of claims consideration against unfair competition in different markets

как положительную. Вместе с тем из всех подтвержденных нарушений на рынке газа на долю ст. 10 во всех нарушениях приходится 96,3%, и этот показатель за рассматриваемый период имеет устойчивую тенденцию роста (табл. 1).

Таким образом, *на рынке газа наблюдаются две разновекторные тенденции* — с одной стороны, количество заявлений в целом по статьям Закона о конкуренции растет более быстрыми темпами (от 110 до 173,4%), чем в целом по товарным рынкам (от 112 до 139,5%) и рынкам ЕМ (от 119 до 125,8%).

С другой стороны, доля предписаний в заявлениях на рынке газа сократилась до 3,6% и ниже аналогичного показателя по ЕМ на 9,0, а всех рынков — на 6,4 процентных пункта. Доля предписаний в составе нарушений ниже на 11 и 13 процентных пункта на рынках ЕМ и в целом на всех рынках соответственно, а доля признанных нарушений в возбужденных делах ниже на 13 и 17,5 процентных пункта аналогичного показателя по рынкам ЕМ и в целом по товарным рынкам. Кроме того, темп снижения более значительный, чем скорость снижения в целом по всем рынкам и по ЕМ (табл. 2). Одним из факторов снижения доли выданных предписаний могло бы стать увеличение количества добровольного прекращения нарушений. Однако этого нет — напротив, наблюдается тенденция сокращения добровольного устранения (с 89 до 35).

В качестве комментария к данной ситуации и образовавшемуся разрыву в рамках процедуры рассмотрения дел представим несколько версий.

Первая. В связи с наличием серьезных недостатков и правовых пробелов в существующих Правилах подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газора-

Таблица 1. Динамика структурных соотношений доли нарушений субъектами естественных монополий и субъектами на рынке газа

Table 1. Changes in the structural relations between the shares of the violations committed by holders of natural monopolies and gas market participants

Показатели	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Рассмотрено заявлений								
Удельный вес нарушений субъектов рынка газа по всем статьям во всех видах нарушений, %	5,72	5,60	5,86	5,67	5,51	5,40	5,41	6,7
Удельный вес нарушений субъектов рынка газа по ст. 10 во всех нарушениях, %	95,77	94,66	96,48	97,59	95,75	98,37	98,20	96,9
Удельный вес нарушений субъектов рынка газа во всех нарушениях по ст. 10, %	9,85	9,21	7,63	7,60	7,35	7,08	6,82	8,3
Выданные предписания								
Удельный вес нарушений субъектов рынка газа по всем статьям во всех видах нарушений, %	9,45	9,08	7,34	5,92	6,89	5,22	5,13	4,10
Удельный вес нарушений субъектов рынка газа по ст. 10 во всех нарушениях, %	87,88	86,08	81,65	58,90	89,23	91,14	97,40	96,30
Удельный вес нарушений субъектов рынка газа во всех нарушениях по ст. 10, %	2,94	2,25	2,93	3,10	3,14	2,52	2,60	2,45

Таблица 2. Тенденции структурных соотношений доли количества дел на разных этапах процедуры рассмотрения на рынках субъектов естественных монополий и рынке газа

Table 2. Trends in structural relations by shares of the number of violations on the markets of natural monopolies and the gas market

Показатели	2008/ 2007 гг.	2009/ 2008 гг.	2010/ 2009 гг.	2011/ 2010 гг.	2012/ 2011 гг.	2013/ 2012 гг.	2014/ 2013 гг.
Темп роста рассмотренных заявлений на рынке газа, %	*110,1*	*127,9*	*140,9*	*115,5*	*93,6*	*109,4*	*173,4*
Темп роста рассмотренных заявлений на всех рынках, %	112,5	122,2	145,6	118,7	95,4	109,2	139,5
	2008 г.	**2009 г.**	**2010 г.**	**2011 г.**	**2012 г.**	**2013 г.**	**2014 г.**
Доля предписаний в заявлениях на рынке газа, %	*13,1*	*14,1*	*13,5*	*10,4*	*6,7*	*6,1*	*3,6*
Доля предписаний в заявлениях всех рынках, %	32,7	28,5	24,7	18,3	14,5	11,0	10,0
Доля предписаний в составе нарушений на рынке газа,%	*79,8*	*96,5*	*113,2*	*73,9*	*70,5*	*61,6*	*63,8*
Доля предписаний в составе нарушений на всех рынках, %	87,9	92,2	99,0	78,2	79,1	74,6	74,9
Доля признанных нарушений в возбужденных делах на рынке газа, %	*52,4*	*52,3*	*51,4*	*65,9*	*67,5*	*67,2*	*67,2*
Доля признанных нарушений в возбужденных делах на всех рынках, %	61,0	69,1	68,1	76,1	77,0	76,9	80,0

спределения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 № 1314., действующем градостроительном и земельном законодательстве по многим заявлениям в ходе их рассмотрения отказывают в возбуждении дел или впоследствии дело прекращается в связи с отсутствием факта нарушения антимонопольного законодательства.

Вторая. Усложнение стандартов и качества доказывания со стороны антимонопольных органов наличия доминирующего положения, если субъект не является субъектом ЕМ и осуществляет «опосредованное присоединение», в том числе присоединение через бесхозные сети. Появляются методологические проблемы в выявлении границ рынка, субъектов и рыночной доли, осложняется анализ рынка, формирования экономических аргументов наличия доминирующего положения как основы применения нормы ст. 10, и соответственно дело исключаются из последующего разбирательства в связи с отказом в возбуждении или отсутствием факта нарушения.

Третья. Возможной причиной снижения доли предписаний в возбужденных делах может быть институциональная проблема между различными регуляторами ФСТ и ФАС в вопросах установления тарифов, а также иных органов власти, осуществляющих контроль и надзор в соответствии с материальными нормами права.

Особый интерес представляет анализ нарушений на рынке газа не только по материалам официальной статистики ФАС России, но и на основе публикуемых отчетов и пресс-релизов на официальном сайте ФАС. Содержательная характеристика нарушений на рынке газа за последние полтора года составлена автором на основе контент-анализа материалов официального сайта ФАС и его территориальных органов[2].

[2] http://www.fas.gov.ru/; http://www.fas.gov.ru/community-councils/community-councils_15.html

Систематизация информационных сообщений показывает, что наибольшее количество публикаций касается нарушений по ст. 10 Закона о конкуренции (93,5 и 87%), количественные параметры очень близки к материалам статистики (97–95%).

Расширение спектра публикаций в 2015 г. (за полгода 35) отражает активизацию контрольно-надзорной деятельности антимонопольного органа, и по результатам 2015 г. прогнозируется не только большее количество публикаций, но и соответствующих нарушений, если проблемы, связанные с правовыми пробелами в существующих Правилах и действующем градостроительном и земельном законодательстве, а также проблемы, связанные с применением этих документов, не будут решаться оперативнее.

Нарушения в сфере иного законодательства, контроль над которым осуществляет ФАС, по материалам сайта показывает на их незначительность (табл. 3).

Таким образом, основной спектр нарушений на рынке газа сфокусирован в области злоупотреблений рыночной властью.

Увеличение рассматриваемых дел территориальными органами ФАС по заяв-

Таблица 3. Структура нарушений в разрезе действующего законодательства на основе материалов контент-анализа по состоянию на 1 июля 2015 г.

Table 3. The structure of violations in terms of in the current law based on content-analysis, as of 1 July 2015

Статьи и закон нарушения	2014 г.		2015 г. (1 полугодие)	
	Количество	Удельный вес, %	Количество	Удельный вес, %
Федеральный закон № 135-ФЗ «О конкуренции»				
Статья10	43	93,5	27	87,1
Статьи 11, 11.1	1	2,2	2	6,5
Статья 14	1	2,2	2	6,5
Иные статьи	1	2,2	0	0
Итого	46	100	31	100
Федеральный закон № 38-ФЗ «О рекламе»				
Статья 5	0	0	1	100
Иные статьи	0	0	0	0
Итого	0	0	1	100
Федеральный закон № 44 — ФЗ «О контрактной системе»				
Статья 65	1	11,1	0	0
Статья 68	0	0	1	100
Иные статьи	8	88,9	0	0
Итого	9	100	1	100
Федеральный закон 223-ФЗ «О закупках отдельными видами юридических лиц»				
Итого	0	0	1	100
ФЗ № 261-ФЗ «Об энергоснабжении»				
Итого	1	100	1	100
КоАП РФ				
Статья 14.31	2	100	0	0
Итого	2	100	0	0
Итого нарушений за год	**58**	**100**	**35**	**100**

Таблица 4. Структура нарушений по категории заявителей и направленности нарушений по материалам контент-анализа в 2014–2015 гг. (1-е полугодие)

Table 4. The structure of violations by the categories of claimants and focus of violations, based on content-analysis in 2014–2015 (the first six months)

Заявители	2014 г.		2015 г. (1-е полугодие)	
	Количество	Удельный вес, %	Количество	Удельный вес, %
Физические лица	23	39,7	16	45,7
Юридические лица	29	50,0	16	45,7
По инициативе ФАС	2	3,4	2	5,7
Прокуратура	4	6,9	1	2,9
Итого	58	100	35	100
Виды нарушений				
В отношении физических лиц	27	46,6	17	48,6
В отношении юридических лиц	31	53,4	18	51,4
Итого	58	100	35	100

лениям физических лиц или в отношении физических лиц имеет тенденцию роста, что, по мнению автора, является отрицательным трендом. Из-за наличия в ст. 10 Закона о конкуренции положения, касающегося «ущемления интересов других лиц», все чаще формируется спектр контрольных действий в области конкретных договорных отношений или практики тарифообразования.

Круг субъектов правоотношений сдвигается из области контроля над противоправными действиями в области ограничительной практики в сторону защиты прав потребителей. Только за последние полтора года процент физических заявителей возрос

Таблица 5. Структура нарушений по территориальным округам по материалам статистики и контент-анализа

Table 5. The structure of violations by geographical districts, based on statistical data and content-analysis

Округа	Количество возбужденных дел					
	По материалам статистики в 2014 г.		По материалам контент-анализа			
			2014 г.		2015 г. (1-е полугодие)	
	Количество	Удельный вес, %	Количество	Удельный вес, %	Количество	Удельный вес, %
ЦФО	47	24,8	11	19,1	11	31,4
ЮФО	28	15,0	8	13,7	3	8,6
СЗФО	19	10,0	8	13,8	3	8,6
ДФО	9	4,8	2	3,4	2	5,7
СФО	28	14,8	6	10,3	4	11,4
УФО	12	6,3	6	10,3	1	2,9
ПФО	35	18,6	8	13,8	2	5,7
СКФО	10	5,2	9	15,5	8	22,8
КФО	0	0	—	—	1	2,9
Всего по РФ	189	100,0	58	100	35	100

на 6 процентных пунктов и составил 45,7%, а количество рассматриваемых нарушений в отношении физических и юридических лиц практически сравнялось (соответственно 48,6 и 51,4%) (табл. 4). В целом данная ситуация диагностирует на рынке газа институциональные, технологические, тарифные и иные проблемы, решение которых потребители не могут найти в органах местного самоуправления или иных органах власти и обращаются в антимонопольный орган.

Определенный интерес представляет анализ структуры нарушений за последние два года по территориальным округам как по материалам статистики, так и по наблюдениям за публикациями на сайте (табл. 5). Преобладающее количество нарушений на рынке газа наблюдается в Центральном федеральном округе (около 25%), Поволжском и Сибирском. Вместе с тем количество публикаций на сайте территориальных управлений значительно отстает от реально рассматриваемых дел. В Северо-Кавказском округе ситуация иная — высокая публикационная активность при незначительном количестве возбужденных дел.

Заключение

Проведенное исследование позволило выявить проблемные зоны нарушений на рынках газа, систематизировать наиболее часто повторяющиеся причины, нарисовать портрет типичных нарушений. Далее представим 16 выделенных видов нарушений как систематизированный результат контент-анализа.

1. Взимание платы или технологически необоснованный отказ (уклонение) в выдаче технических условий на подключение, технологическое присоединение к сетям газораспределения и предоставление услуг по транспортировке газа.

2. Ограничения в доступе и нарушение сроков выдачи технических условий на подключение к газотранспортной системе, предъявление требований по оплате за техническое обслуживание подводящего газопровода к многоквартирным жилым домам (злоупотребление доминирующим положением на рынке услуг транспортировки газа по газораспределительным сетям).

3. Необоснованное прекращение (приостановление) поставки газа потребителям или его отключение по различным причинам без соответствующего предупреждения о предстоящем приостановлении подачи газа и его причинах, в том числе если теплоснабжающая организация имела задолженность за поставленный природный газ.

4. Навязывание невыгодных условий, не предусмотренных законодательством по договору поставки газа, содержащих условие, согласно которому абонент ежемесячно обязан сообщать Поставщику сведения о показаниях прибора учета газа в квитанции по оплате за потребленный газ.

5. Необоснованное навязывание потребителям необходимости заключения договора технического обслуживания и ремонта внутриквартирного газового оборудования под угрозой приостановления транспортировки газа.

6. Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке услуг газоснабжения населения природным газом путем направления в специализированные организации информации о запрете установления приборов учета газа определенных торговых марок.

7. Отказ от заключения договора на транспортировку газа в транзитном потоке по газораспределительным сетям, находящимся у контрагента, навязывание невыгодных условий договора транспортировки газа населению на бытовые нужды.

8. Необоснованное начисление платы за природный газ, а также применение мер по приостановлению подачи природного газа (направлений документов о приостановлении подачи газа).

9. Резкое повышение цен на сжиженные углеводороды, реализуемые населению на заправках.

10. Установление по своему усмотрению розничных цен на сжиженный газ (регулируемые цены), реализуемый населению, а также организациям, управляющим многоквартирными домами и ТСЖ для бытовых нужд.

11. Необоснованное взимание платы за монтаж и регистрацию приборов учета газа в домах (оформление исполнительно-технической документации на монтаж газового счетчика), уклонение от опломбирования газовых счетчиков, установленных компанией в жилых домах.

12. Нарушение порядка ценообразования в виде взимания с абонентов платы за оформление исполнительно-технической документации на монтаж и установку индивидуальных приборов учета газа.

13. Экономически, технологически и иным образом необоснованное установление различных оптовых цен (нерегулируемых) на природный газ различным группам потребителей на основании заключенных договоров поставки газа с необоснованным применением разных коэффициентов для потребителей одной группы.

14. Требование оплаты по повышенной стоимости за весь газ, отпущенный за время неисправности газораспределительной системы, исходя из 24 часов непрерывного потребления газа, а не из реально потребленного его количества.

15. Установление монопольно низкой цены на сжиженный углеводородный газ с целью устранения более мелких конкурентов с розничного рынка.

16. Ограничение структурными подразделениями «Газпрома» доступа участников рынка к участию в биржевых торгах.

По материалам статистики практики правонарушений за период с 2007 по 2014 г., контент-анализа официального сайта, а также протоколам заседаний экспертного совета по вопросам развития конкуренции на рынках газа [Протоколы заседания экспертного совета…] выделены основные особенности и проблемные зоны функционирования данного рынка в области конкурентных отношений.

1. Конфликт в соотношении материальных норм права и процессуальных — полномочий ФАС России и обязанностей проверки обоснованности отказа в выдаче технических условий, предусмотренных в Правилах подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 № 1314. В связи с наличием существенных недостатков и правовых пробелов в существующих Правилах, действующем градостроительном и земельном законодательстве по многим заявлениям в ходе их рассмотрения принимаются решения об отказе в возбуждении дел.

2. Существует недостаточная дифференциация особенностей подключения отдельных категорий потребителей, в том числе в части порядка подключения и установления платы за подключение, отсутствие в Правилах типовых форм документов, необходимых для подключения (технологического присоединения), отсутствие в законодательстве особого (упрощенного) порядка строительства и государственной регистрации участков сетей, возникающих в результате подключений.

3. Наблюдается значительное количество заявлений от физических лиц, что, с одной стороны, обусловлено недостаточной дифференциацией особенностей подключения отдельных категорий потребителей, в том числе в части порядка подключения и установления платы за подключение, с другой — отсутствием соответствующих компетенций у заявителей.

4. Присутствует тенденция переноса рассмотрения дел из плоскости гражданско-правовых отношений в область конкурентного законодательства. В целом данная ситуация диагностирует на рынке газа институциональные, технологические, тарифные и иные проблемы, решение которых потре-

бители видят в обращении в антимонопольный орган.

5. Усложнение стандартов и качества доказывания со стороны антимонопольных органов наличия доминирующего положения, если субъект не является субъектом ЕМ и осуществляет «опосредованное присоединение», в том числе присоединение через бесхозные сети. Нерешенность проблемы возникновения бесхозных сетей, возникающих при подключении (технологическом присоединении) в порядке, предусмотренном п. 112 Правил урегулирования отношений между смежными сетевыми организациями, позволяющими очертить границы рынка и идентификацию наличия факта доминирующего положения, оказывает влияние на формирование доказательной базы по анализу рынка.

Таким образом, существующая система антимонопольного регулирования деятельности субъектов газовой отрасли позволяет выявить две разновекторные тенденции — с одной стороны, количество заявлений в целом по статьям Закона о конкуренции растет более быстрыми темпами, чем в целом по товарным рынкам и рынкам ЕМ. С другой стороны, доля предписаний в заявлениях на рынке газа сократилась и ниже аналогичного показателя по ЕМ. Одним из факторов снижения доли выданных предписаний могло бы стать увеличение количества добровольного прекращения нарушений. Однако этого нет — напротив, наблюдается тенденция сокращения добровольного устранения нарушений со стороны хозяйствующих субъектов.

Наибольшее количество проблем возникает на рынках, сопряженных с транспортировкой газа, являющихся естественно-монопольными. Решение этих проблем находится в сфере постоянного внимания регулятивных органов и характеризуется выработкой такой экономической политики, которая была бы направлена на изменение высококонцентрированной структуры хозяйственных отношений на российском рынке газа со снижением доли в газоснабжении экономики страны ОАО «Газпром», обеспечивая при этом систему национальной энергетической безопасности. Стратегия развития экономически обоснованных конкурентных отношений требует четко выстроенной, функционирующей самостоятельно рыночной модели, где государство лишь пресекает проявления недобросовестного поведения.

Список литературы

1. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О защите конкуренции». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (дата обращения 20.07.2015).
2. *Артемьев И.* Нужно объединить усилия ФАС и ФСТ для выхода на новый уровень // Официальный сайт ФАС России, 2015. URL: //http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_36827.html (дата обращения: 13.07.2015).
3. Добыча газа в России в 2014 году снизилась на 4,2%. URL: http://www.interfax.ru/russia/416576
4. Материалы официального сайта Министерства энергетики РФ. URL: http://www.minenergo.gov.ru/activity/statistic/
5. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2014 г. С. 116–119. URL: http://www.fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30092.html
6. Еврокомиссия против «Газпрома»: анализ аргументов. URL: http://www.forbes.ru/mneniya-column/konkurentsiya/287085-evrokomissiya-protiv-gazproma-analiz-argumentov
7. Протоколы заседания экспертного совета по вопросам развития конкуренции на рынках газа. URL: http://www.fas.gov.ru/community-councils/community-councils_15.htm
8. *Голомолзин А. Н.* Заместитель руководителя ФАС России. Антимонопольное регулирование внутреннего рынка газа. Москва, 23 октября 2014 г.
9. *Рубанов И.* В трубе равных не бывает 28 фев 2005. URL: http://expert.ru/expert/2005/08/08ex-8e-gazovik_4661/

References

1. Federal Law «On Protection of Competition» of July 26.07.2006 № 135-FL. Available at: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763 (accessed 20.07.2015).
2. Artemev I. *Nuzhno obedinit usiliya fas i fst dlya vyxoda na novyj uroven [*Artemiev I. Need to combine the efforts of the FAS and the Federal tariff service to new level*]* Available at: Available: //http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_36827.html (accessed: 13.07.2015).
3. *Dobycha gaza v Rossii v 2014 godu snizilas' na 4,2%* [Gas production in Russia in 2014 decreased by 4,2%]. Available at: http://www.interfax.ru/russia/416576. (accessed 04.08.2015).

4. Materials of the official site of the Ministry of Energy of the Russian Federation. Available at: http://www.minenergo.gov.ru/activity/statistic/ (accessed 02.08.2015).
5. The report on a condition of the competition in the Russian Federation for 2014. pp. 116–119. Available at: http://www.fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30092.html (accessed 02.07.2015).
6. European Commission against «Gazprom»: analysis of arguments. Available at: http://www.forbes.ru/mneniya-column/konkurentsiya/287085-evrokomissiya-protiv-gazproma-analiz-argumentov (accessed 22.07.2015) (in Russian).
7. The minutes of advisory council concerning development of the competition in the markets of gas. Available at: http://www.fas.gov.ru/community-councils/community-councils_15.htm (accessed 25.07.2015).
8. Golomolzin A. N. *Zamestitel' rukovoditelya FAS Rossii. Antimonopol'noe regulirovanie vnutrennego rynka gaza* [Deputy head of FAS Russia. Antimonopoly regulation of domestic market of gas]. Moscow, 2014, October 23 (accessed 01.08.2015).
9. Rubanov I. *V trube ravnykh ne byvaet*. [In a pipe equal there are no]. 2005, 28 Feb. Available at: http://expert.ru/expert/2005/08/08ex-8e-gazovik_4661/ (accessed 12.08.2015).

I. Knyazeva, Siberian Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk, Russia, irknyazeva@yandex.ru

Antimonopoly regulation of economic conduct of gas market participants: the main trends and enforcement practice

The author studied violations of the antimonopoly law on the gas sector market. FAS has an increased focus on this market; however, the number of violations keeps going up, constituting a significant share of violations at the industry level. On the gas market in 2014 accounted for 6.7% of all applications, 3.5% of cases and 2.5% of issued regulations. The paper outlines the results of the author's analysis of violations on the gas market by types and Clauses — abuse of dominant position (96.3% of all breaches in this market), agreements and unfair competition.

The increase in cases of FAS in the statements of individuals or in respect of individuals tends to increase, which, according to the author, is a negative trend. The circle of subjects of legal relations is shifted from the control of the illegal activities in the area of restrictive practices toward consumer protection. Only in the last six years the percentage of physical the applicants amounted to 45.7% and the number of the violations against physical and legal persons are almost equal (respectively to 48.6 and 51.4%). In General, this diagnose the situation on the gas market, institutional, technological, tariff and other problems, the solution of which consumers can't find in the local governments or other authorities, and I appeal to the Antimonopoly authority.

The features of the specifics of processing cases by the antimonopoly authority, the structure of violations and comparative analysis by Clauses of violation. Based on statistical data on violations committed in 2007–2014, content-analysis of FAS official web-site as well as the protocols of the sessions of the Expert Council on developing competition on the gas market, the author highlights the key aspects and problem areas for gas market performance in terms of compliance with the competition law.

Systematized the most frequently repeated reasons and painted a portrait of the typical violations. The greatest number of problems occur in the markets associated with the distribution of gas through networks of low and medium pressure and supply to final customers.

Keywords: gas market, natural monopolies, antimonopoly regulation, abusing dominance, Competition Authority.

About author: *I. Knyazeva, Dr. of Economics, Professor*

For citation: Knyazeva I. Antimonopoly regulation of economic conduct of gas market participants: the main trends and enforcement practice. *Journal of Modern Competition*, 2015, vol. 9, no. 4 (52), pp. 30–46 (in Russian).