

## **Реформирование рынка газа России.**

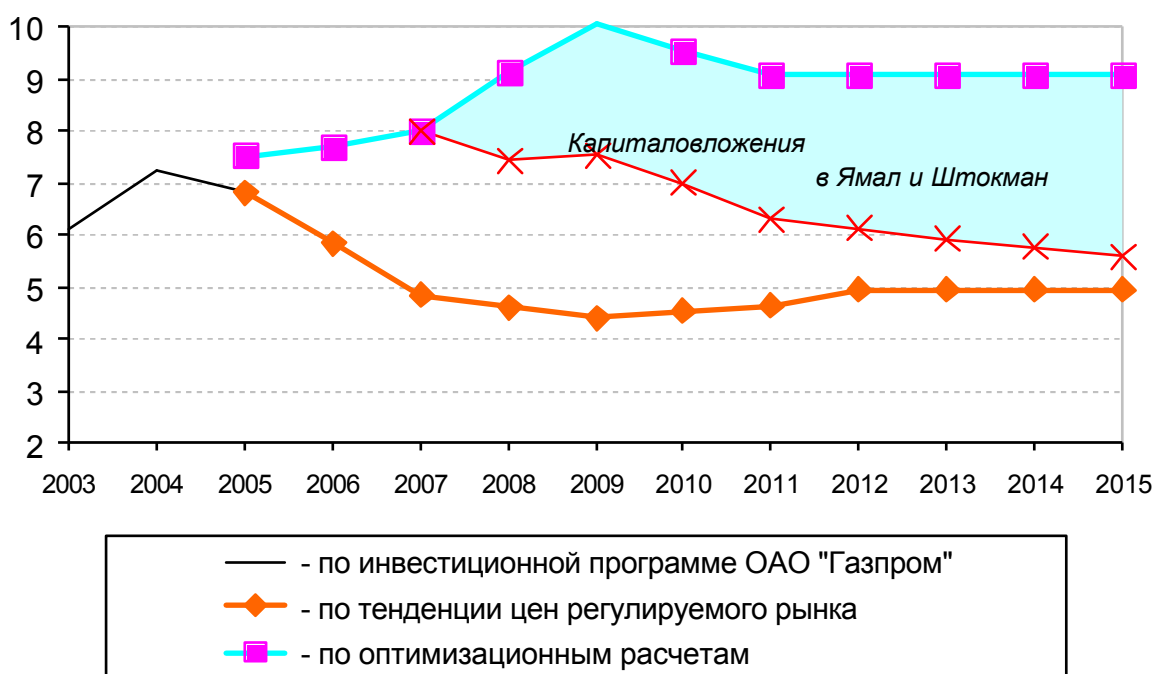
Основные отличительные особенности существующего рынка газа России состоят в следующем:

- Несмотря на заявленное существование наряду с регулируемым также нерегулируемого (для независимых производителей) сегмента рынок газа не является конкурентным. Собственник газотранспортной системы (ОАО «Газпром») одновременно занимает доминирующее положение (86 %) в добыче и сбыте (около 90 %) газа на внутреннем рынке России.
- Формально весь газ, поставляемый на внутренний рынок ОАО «Газпром», продаётся по регулируемым ценам, хотя к сфере естественных монополий законодательством отнесены только услуги по транспортировке газа.
- Объёмы и цены на газ, поставляемый Газпромом в страны СНГ, устанавливаются межправительственными соглашениями.
- На сегодняшний день Газпром является монопольным экспортёром газа в дальнее зарубежье. Независимые производители газа лишены манёвра для компенсации низкой рентабельности внутреннего рынка газа и, соответственно, стимулов к наращиванию добычи. Объёмы и цены импортируемого Газпромом и подаваемого транзитом по его сетям газа устанавливаются на основании межправительственных соглашений соответствующих стран и РФ.
- Независимые производители и поставщики газа имеют право продавать газ на внутренний рынок по договорным ценам (при этом регулируются только транспортные тарифы). Однако, в условиях, когда основная часть газа поставляется потребителям по низким регулируемым ценам, возможности с выгодой для себя реализовать это право у независимых производителей весьма ограничены. Положение усугубляется тем, что владелец газотранспортной системы (являясь одновременно и крупнейшим производителем газа) регулирует допуск независимых производителей к газовой трубе, что ограничивает их присутствие на рынке газа и конкуренцию между производителями.
- Коммерческие отношения между независимыми компаниями и ОАО «Газпром» регулируются договорами на транспортировку газа по его газотранспортным системам с оплатой транспортных услуг по тарифам, регулируемым ФСТ только для независимых поставщиков.
- Отсутствует рынок «газовых» услуг - поставщики не могут предложить потребителям дополнительные услуги по газоснабжению (определённый режим поставок, уровень надёжности и т.п.) по договорным ценам.

Анализ сложившихся хозяйственных отношений показывает, что без их реформирования невозможно избежать дефицита инвестиционных ресур-

сов в отрасли и, как следствие, снижения добычи газа. Наши расчёты демонстрируют (рис. 1), что сохранение в предстоящем десятилетии ядра этой системы – регулируемых цен газа у потребителей – означает, что посильные отрасли капиталовложения будут вдвое меньше необходимых для её развития в соответствии с Энергетической стратегией России и не позволят ОАО «Газпром» финансово контролировать освоение ресурсов Штокмановского месторождения и п-ва Ямал.

**Рис. 1. Необходимые и посильные при регулируемых ценах объёмы капиталовложений в газовую отрасль, млрд. долл.**



## 1. Цели и концепция реформирования

Реформирование газового рынка России должно **рыночными** мерами обеспечить **инвестиционные ресурсы** для устойчивого развития отрасли с **наименьшим ущербом для конкурентоспособности товаропроизводителей и благосостояния населения**. Для этого необходимо увеличение цен на газ (на первом этапе – до уровня самофинансирования отрасли) на базе формирования баланса интересов собственников систем газоснабжения, производителей и потребителей газа, инвесторов и, конечно же, государства.

Необходимо подчеркнуть, что цель реформирования газовой отрасли России **прямо противоположна** цели либерализации газовых рынков на Западе, ставилась задача уменьшить цены газа для повышения конкурентоспособности своих товаров и услуг. Понимание этой разницы важно для выбора правильного пути реформирования российского рынка.

В многолетних дискуссиях о реформировании газовой отрасли России было выдвинуто почти два десятка разных концепций и предложений. При принципиальном согласии в том, что реформа должна идти по пути создания конкурентной среды на рынке газа, специалисты имели большие разногласия

относительно глубины и темпов рыночных преобразований. Так, Минэкономразвития РФ предлагало радикальную либерализацию рынка газа с разделением ОАО «Газпром» на добывающие и транспортные компании<sup>1</sup>, рабочая группа РСПП<sup>2</sup> и Газовый союз<sup>3</sup> рассматривали это как результат длительной эволюции, а Федеральная энергетическая комиссия РФ<sup>4</sup>, ОАО «Газпром»<sup>5</sup> и Некоммерческое партнерство «Координатор рынка газа» (КРГ)<sup>6</sup> вообще исключают разделение монополии и сводят задачу к реформированию рынка газа.

Рассматриваемые предложения сходятся в пунктах по необходимости повышения цен на газ, создания условий для наращивания газодобычи независимыми компаниями и либерализации акций ОАО «Газпром». Вместе с тем, ряд важнейших вопросов реформирования рынка в них не проработан, либо решается принципиально разными методами. Это касается, прежде всего, обеспечения гарантий надежности газоснабжения; урегулирования вопросов преемственности по кредитам, выданным ОАО «Газпром» и контрактам на поставки газа ОАО «Газпром»; обеспечения прав акционеров ОАО «Газпром» при его разделении или национализации его дочерних компаний; статуса органа, регулирующего доступ к газотранспортной системе; организации и регулирования импорта и транзита газа других стран-производителей по ГТС России, распределения прибыли и рисков между экспортерами при ликвидации монополии ОАО «Газпром» на экспорт.

ИНЭИ РАН около 10 лет ведёт исследования по совершенствованию хозяйственных отношений в газовой отрасли<sup>7</sup> с использованием современных методов математического моделирования для количественной оценки влияния предлагаемых преобразований на:

- динамику энергосбережения и платёжеспособного спроса на газ;
- развитие производства и финансовое состояние ОАО "Газпром" и независимых производителей газа;
- темпы и структуру экономического роста, развитие потребителей газа и жизненный уровень населения России

При этом постулируется, что для устойчивого удовлетворения внутреннего платёжеспособного спроса и выполнения экспортных обязательств реформирование должно дать газовым компаниям надёжные источники финансирования, а сложившиеся в ходе реформ цены газа и условия его поставки должны быть усиленными для российских потребителей, обеспечивая им необходимую норму рентабельности.

Исследования позволили выработать модель *двухсекторного рынка газа*, которая характеризуется:

---

<sup>1</sup> О концепции развития рынка газа в Российской Федерации. МЭРТ РФ, 2002.

<sup>2</sup> Концепция реформирования газовой отрасли и развития рынка газа. Рабочая группа РСПП, 2003.

<sup>3</sup> Концепция реформирования газовой отрасли РФ. Союз независимых производителей газа, 2003.

<sup>4</sup> Предложения ФЭК России по созданию федерального оптового рынка газа. ФЭК РФ, 2002.

<sup>5</sup> Концепция развития рынка газа в Российской Федерации. ОАО «Газпром», 2003.

<sup>6</sup> Основные положения модели рынка газа, НК КРГ, 2004 г.

<sup>7</sup> Стратегия развития газовой промышленности России. М. Энергоатомиздат, 1997.

- длительным – от 5 до 7 лет - переходным периодом параллельной работы сокращающегося регулируемого и растущего конкурентного секторов внутреннего рынка газа. Тем самым потребителям газа предоставляется возможность адаптации к новым условиям свободного ценообразования;
- сохранением организационной целостности ОАО «Газпром» при повышении хозяйственной самостоятельности его дочерних акционерных обществ;
- выполнением ОАО «Газпром» в газовой отрасли России функций гарантирующего инвестора, оператора регулируемого внутреннего и внешнего рынков газа;
- сохранением в переходный период регулируемых (но растущих) цен газа для потребителей социальной сферы;
- переводом всех остальных потребителей в сектор со свободными ценами на газ. Правительство должно устанавливать многолетние графики снижения поставок газа с регулируемого сектора рынка. Темпы уменьшения доли поставок газа с регулируемого сектора и роста цен на нём будут определять финансовое состояние потребителей газа и основного производителя – ОАО «Газпром»;
- обеспечением равноправного доступа всех независимых производителей газа к газотранспортной системе (ГТС). Введение заявительного (взамен действующего разрешительного) не дискриминационного доступа к газотранспортной сети будет стимулировать развитие независимых производителей газа (НПП);
- введением единых для всех участников рынка транспортных тарифов, регулируемых государством. Тарифы на пользование газопроводами предлагается сделать зональными и двухставочными, т. е. включать плату за подключение и оплату прокачки газа.

Реализация двухсекторной модели позволит государству надёжно контролировать процесс реформирования, избегая как чрезмерной нагрузки на потребителей, так и угрозы снижения устойчивости газоснабжения.

## **2. Динамика формирования конкурентного сектора рынка**

Предполагается, что в течение всего переходного периода поставки газа на *регулируемый сектор* осуществляет ОАО «Газпром» в пределах ЕСГ и собственники изолированных региональных систем газоснабжения – ОАО «Норильскгазпром», ОАО «Якутгазпром», ОАО «Камчатскгазпром», ОАО «Сахалингазпром».

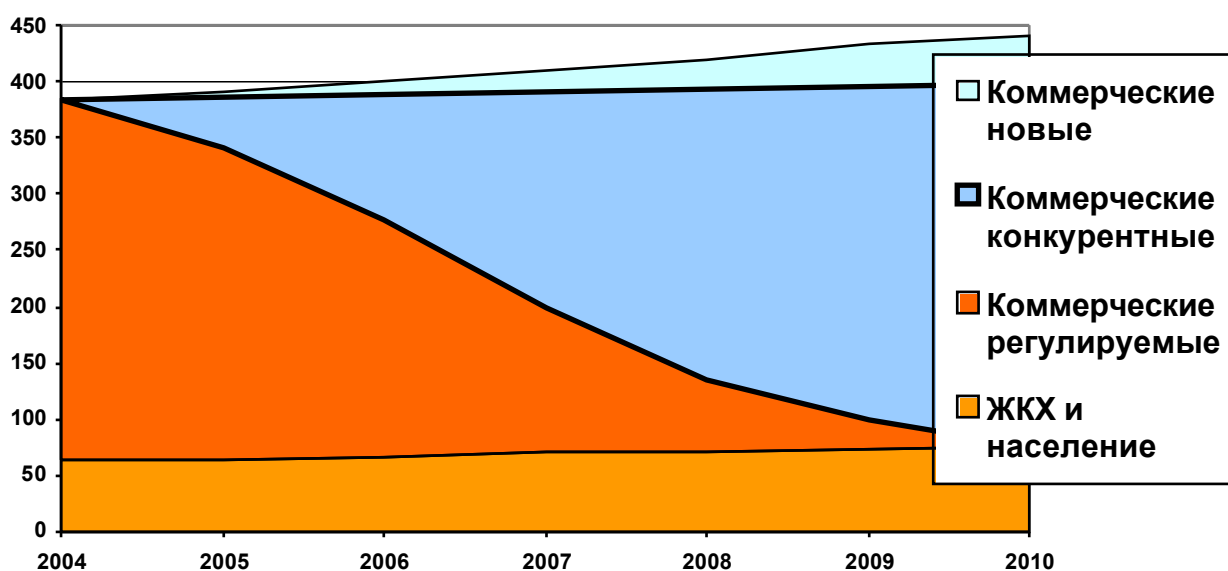
На *конкурентный сектор* поставки газа производят ОАО «Газпром», независимые нефтяные и газовые компании, поставщики импортного газа. Для всех потребителей газа, кроме населения и организаций, финансируемых из государственного бюджета, на переходный период разрабатываются графики снижения поставок газа с регулируемого сектора – как доли их потребления в базовом году. Заблаговременная публикация программы наращивания масштабов конкурентного свободного сектора рынка предоставит потре-

бителям газа адаптационный период и возможность планировать проведение реабилитационных мероприятий.

Обоснование приемлемой для производителей и потребителей динамики сокращения регулируемого и роста конкурентного секторов рынка является одной из ключевых проблем реформы. В ИНЭИ систематически выполняются итеративные оптимизационные расчёты межотраслевой макромоделли экономики<sup>8</sup> и производственно-финансовой модели газовой отрасли России<sup>9</sup>, позволяющие определять применительно к прогнозируемому социально-экономическому развитию экономики компромиссные (приемлемые для производителей и потребителей газа) темпы сокращения регулируемого и роста конкурентного сектора рынка.

На рис. 2 показаны результаты таких расчётов, выполненных в 2003 г. (очередная серия завершится в 2005 г.). Предусматривается, что все новые потребители газа сразу выводятся на конкурентный сектор (верхняя зона рисунка), население и основные бюджетополучатели остаются на регулируемых ценах до конца переходного периода (нижняя зона), а для действующих коммерческих потребителей газа поставки газа с регулируемого сектора будут от года к году уменьшаться. Темп по-видимому будет различаться по категориям потребителей, но суммарная динамика наращивания конкурентного сектора должна соответствовать показанной на рис. 2.

**Рис. 2. Компромиссная динамика сокращения регулируемого и роста конкурентного сектора российского рынка газа, млрд. куб. м**



<sup>8</sup>Макаров А. А., Шапот Д. В., Лукацкий А. М., Малахов В. А. Инструментальные средства для количественного исследования взаимосвязей энергетики и экономики. “Экономика и математические методы”, том 38, 2002 № 1.

<sup>9</sup> Модельно-компьютерный комплекс для разработки Энергетической стратегии и мониторинга хода её реализации. «Энергетика России. Стратегия развития.» М. 2003, стр. 702-800.

В коммерческих отношениях на конкурентном секторе рынка газа участвуют производители газа (причём доля Газпрома в первые 2-3 года не должна превышать 30-35 %), индивидуальные крупные потребители и оптовые покупатели газа, оператор ГТС, операторы региональных систем газораспределения, специализированные компании по продаже газа. Газотранспортные и газораспределительные организации взаимодействуют с участниками рынка, обеспечивая транспортировку газа на основе устанавливаемых государством тарифов и правил доступа. В переходный период роль специализированных компаний по продаже газа будет ограничена, а в последующем с развитием инструментов рынка и спектра предоставляемых на нем услуг их роль может возрасти.

### 3. Система ценообразования на рынке газа.

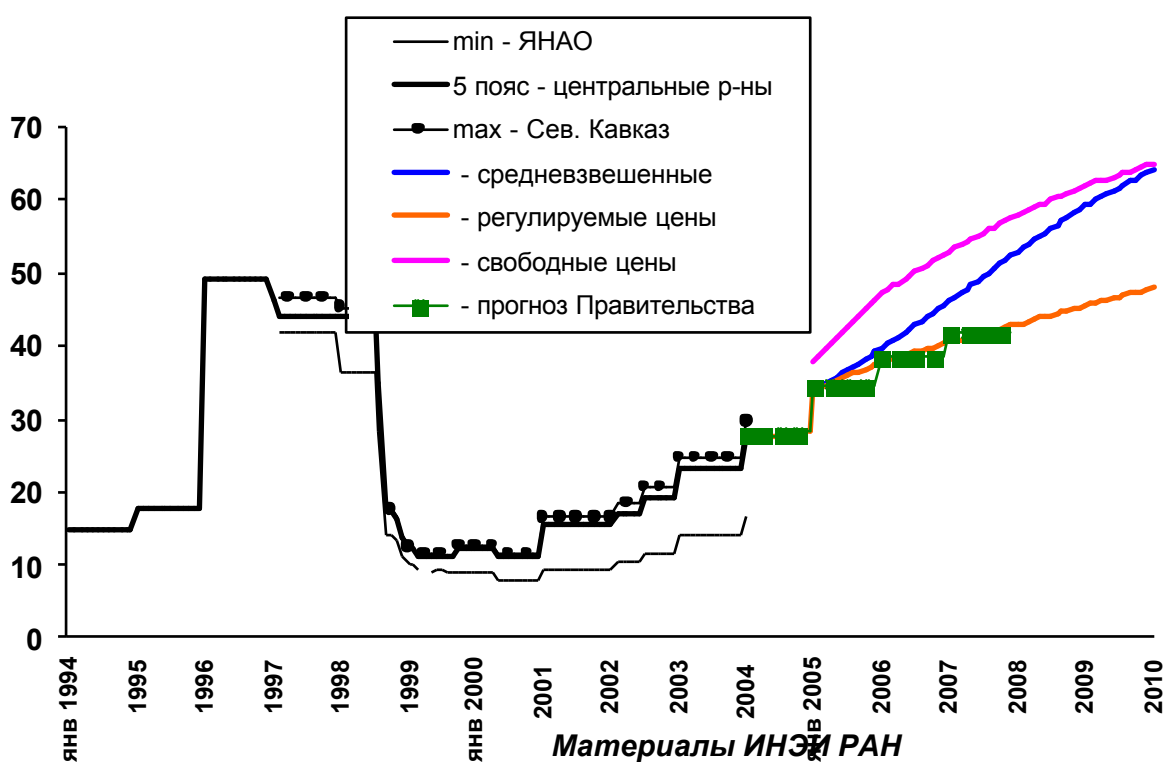
Рассматриваемая модель двухсекторного рынка, несмотря на отказ от классической либерализации и сохранение доминирования ОАО «Газпром» в транспорте и в добыче газа, позволит сформировать умеренную и, главное, управляемую динамику роста внутренних цен газа (рис. 3), позволяющую государству контролировать социально-экономические последствия реформы.

Первым средством такого контроля останется привычное **формирование цен на регулируемом секторе** рынка, которые видимо будут расти с большим или меньшим опережением инфляции в соответствии социальной политикой государства и темпами реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Для конкурентного сектора рынка России основополагающим принципом должно стать **равновесие цен газа** на с ценами либерализованного (т. е. высоко конкурентного) европейского рынка, на который в обозримой перспективе будет поставляться около половины объёма внутреннего потребления газа. Для этого цены на нём **не должны превышать** так называемые net back prices, определяемые вычитанием из цены российского газа в пунктах его продажи на территории Европейского Союза величины таможенной пошлины, платы за транзит и транспортировку от определённых центров потребления и добычи газа в России. Формирование такого «ценопринимающего» конкурентного рынка, во-первых, сведёт проблему доминирования ОАО «Газпром» в добыче газа к достаточно прозрачному и действенному антимонопольному контролю и, во-вторых, снимет остроту проблемы доступа к экспортной трубе независимых производителей газа.

Важно, что равновесные с европейским рынком внутренние цены газа должны определяться не только расчётным путём (что потребует для государственного регулирования), но и формироваться на конкурентной основе путём организации аукционов на поставки газа для экспорта между добывающими компаниями ОАО «Газпром» и независимыми производителями газа. Средством же государственного контроля за их уровнем станет величина таможенной пошлины и тарифов на транспортировку газа по территории России.

**Рис. 3. Динамика оптовых цен на российском рынке газа, долл./тыс. куб. м**



Наконец, третьим средством контроля уровня цен газа для потребителей и ОАО «Газпром» может служить *темп сокращения доли регулируемого* сектора, который при необходимости можно менять в ходе реформы.

Сложной проблемой начального этапа реформирования, когда потребители газа ещё будут не готовы платить равновесные цены, станет определение реальной рыночной цены на конкурентном секторе. Для этого полезно иметь торговую площадку для проведения аукционов на краткосрочные поставки газа, где могут торговаться относительно ограниченные (около 5 млрд. куб. м в год) объемы газа ОАО «Газпром» и эквивалентные объемы независимых производителей. При независимости торговой площадки и гарантиях транспортировки проданных на ней объёмов газа аукционы дадут индикаторы рыночной цены. При отсутствии же этих условий предельные цены на конкурентном секторе придётся назначать правительству, например, в виде повышающейся от года к году доли от равновесной цены газа.

Расчёты на межотраслевой модели экономики показали<sup>10</sup>, что приведенная на рис. 3 динамика секторальных и средневзвешенной цены газа на внутреннем рынке обеспечит наиболее высокие темпы экономического роста за счёт снятия угрозы дефицита газа (точнее, сокращения его экспорта благодаря стимулированию добычи и интенсификации энергосбережения) и гармонизации структуры экономики России.

<sup>10</sup> А.А. Макаров, В. А. Малахов, Т. А. Митрова. Эффективные цены на природный газ в России. В данном сборнике.

#### **4. Необходимые условия формирования конкурентного рынка газа.**

Основной проблемой формирования конкурентного сектора рынка газа является обеспечение недискриминационного доступа независимых производителей и потребителей газа к газотранспортным системам. Их собственники, включая владельца магистральных сетей ОАО «Газпром» обязаны предоставлять право участникам рынка на прокачку в течение определенного срока не менее оговоренного объема газа, соответствующего установленным требованиям качества.

Формально для обеспечения недискриминационного доступа к сети государству достаточно принять соответствующий нормативный акт, но фактически это можно будет сделать только при выстраивании баланса интересов между владельцами и пользователями ГТС. Его основой должны стать гарантии создания экономических условий для финансирования развития ГТС в размерах, позволяющих обеспечить заявки пользователей по объёму, направлениям и режиму транспортировки газа.

Пути создания таких условий многообразны и привязаны к конкретным ситуациям, что затрудняет универсальное решение задачи. Тем не менее, большинство из них сводятся к экономическим обязательствам производителей и потребителей газа при 1) их подключении к сети и 2) систематическом пользовании транспортными услугами.

Понятно, что при появлении дополнительных (или новых) объёмов производства или потребления газа соответствующие участники рынка должны нести затраты на адекватное развитие сети в виде платы за подключение или выполнения инвестиционных обязательств, согласованных с владельцем сети. Трудности состоят в нормативном определении рамок достижения соответствующих договорённостей и в выстраивании системы контроля за их соблюдением.

Другим принципиальным вопросом является установление прозрачных по методам формирования и, главное, экономически обоснованных тарифов за услуги по транспортировке газа. В ходе реформирования рынка предлагается реализовать следующие положения:

- установить единые тарифы для всех участников конкурентного сектора рынка газа, включая поставщиков газа, добытого ОАО «Газпром»;
- включить в тариф инвестиционную составляющую на развитие сети и всей системы диспетчеризации газораспределения;
- увеличить на регулируемом секторе рынка количество ценовых поясов до 11-12 с одновременным приведением уровня регулируемых оптовых цен на газ в соответствие с реальными расходами на его транспортировку;
- изучить технико-экономические условия перехода на конкурентном секторе к зональным тарифам на транспортировку газа с границами, соответствующими зонам дифференциации регулируемых оптовых цен.