

Анатолий Голомолзин о концепции развития внутреннего рынка газа

27 октября 2014, 18:26

«За последние шесть лет доля независимых компаний в сфере газодобычи увеличилась с 17,4% до 25,4%», - об этом заявил заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) Анатолий Голомолзин выступая 23 октября 2014 года на Круглом столе «Концепция развития внутреннего рынка газа: задачи и решения». «Применительно к поставкам на внутренний рынок природного газа доля независимых организаций составляет уже порядка 40%, а доля «Газпрома» чуть больше 60%. Это говорит о том, что на рынке уже нет монопольного поставщика. Можно говорить о компании занимающей доминирующее положение, доля которой, впрочем, снижается год от года», - подчеркнул докладчик. Это стало возможным, в том числе, благодаря проведенным в отрасли структурным преобразованиям. Произошло организационное обособление по видам деятельности: добыча, транспортировка, распределение, оптовая и розничная реализация газа. Были приняты, причём впервые в практике законодательства России, правила недискриминационного доступа - к магистральным газопроводам и правила недискриминационного доступа к распределительным газопроводам. Постоянный контроль со стороны антимонопольного органа также гарантировал возможность доступа независимых организаций к «трубе».

«Впрочем, пока нельзя сказать, что все проблемы уже решены. Так, когда велась подготовка к проведению Президентской комиссии по ТЭК по газовой тематике, мы вместе с членами, созданной для этой цели Рабочей группы, пришли к выводу, что никто не может сказать, каким является уровень рыночных цен на газ. В отличие от рынка нефтепродуктов какие-либо индикаторы спотового рынка организованных (биржевых) торгов, индикаторы свободных цен внебиржевого рынка, индикаторов цен сопоставимых зарубежных рынков (так называемый Net Back) - отсутствуют (см. слайд 4). И, что удивительно, отсутствуют и экономически обоснованные, соответствующие общим экономическим условиям рынка, тарифы на услуги по транспортировке природного газа», - констатировал представитель ФАС России.

В 2005 году на экспертном совете ФАС России совместно с ИНЭИ РАН были обсуждены различные варианты ценообразования на природный газ и их влияние на развитие экономики. В частности, оценивался:

- 1) вариант резкого доведения внутренних цен до уровня мировых,
- 2) вариант сдерживания роста цен с отставанием от темпов инфляции, и
- 3) вариант введения двухсекторной модели, в соответствии с которым не регулировались цены независимых производителей газа и поставки газа для новых потребителей, а также поэтапно повышались регулируемые тарифы до уровня сопоставимых цен внешнего рынка, скорректированных с целью защиты внутреннего рынка (Net Back).

Как показали расчеты, первый и второй варианты в долгосрочной перспективе приводили к снижению темпов роста ВВП, тогда как третий вариант позволял обеспечить устойчивой рост экономики (ВВП) страны.

В условиях отсутствия достаточной конкуренции на внутреннем рынке газа, влияния условий продаж на внешнем рынке на показатели финансово-хозяйственной деятельности ОАО «Газпром», заниженных ценах внутреннего рынка по сравнению с

зарубежными ценами на газ, а также в сравнении с ценами на другие виды топлива (уголь, мазут) на отечественном рынке, в 2006 году Правительством РФ было принято решение о регулировании тарифов на газ исходя из поэтапного приближения к уровню Net Back. Вместе с тем, в действительности этот метод тарифного регулирования так и не стал применяться в полном объёме на практике. В качестве цен сопоставимых рынков стали использоваться цены контрактов, привязанных к стоимости корзины нефти и нефтепродуктов, а не реальных европейских хабов. А система применяемых поправочных коэффициентов нивелировала поэтапность динамики изменения тарифов. В результате регулирование свелось к методу индексации тарифов исходя из макроэкономических ограничений. При этом так и остался открытым вопрос относительно рыночности уровня тарифа, принимаемого за базу (см. слайд 5).

Кроме этого, проблемной, создающей дискриминационные условия функционирования независимых участников рынка, остаётся система тарификации транспортировки газа. С независимых организаций взимается тариф на услуги по транспортировке по магистральным газопроводам, тогда как для ОАО «Газпром» стоимость транспортировки включается в оптовую цену на газ. Существенной статьёй расходов газотранспортных организаций является стоимость аренды «Трансгазами» основного имущества у материнской компании «Газпрома». Для независимых организаций эта статья оказывает влияние на уровень и динамику тарифов, тогда как для группы лиц «Газпрома» это лишь влияет на бухгалтерскую отчётность. Президентская комиссия по ТЭК определила необходимость формирования единых принципов расчёта тарифов на транспортировку газа для независимых организаций и для «Газпрома». Это будет способствовать переходу от регулирования оптовых цен на газ к регулированию тарифов на услуги по транспортировке (слайд 6).

Установление единого тарифа на транспортировку газа является необходимым, но не достаточным условием рыночного ценообразования. Необходимо также сформировать индексы биржевых спотовых цен на газ, отвечающих установленным законодательством о защите конкуренции и об организованных торгах принципам рыночного ценообразования. Необходимо сформировать внебиржевые индексы цен нерегулируемого рынка прямых контрактов поставки газа. Также необходимо сформировать устойчивые индексы цен сопоставимых зарубежных рынков (см. слайд 7).

Во исполнение решений Президентской Комиссии по ТЭК на площадке ФАС России была создана рабочая группа с участием Банка России, Минэнерго России, биржи СПБМТСБ, клиринговой компании «РДК», группы лиц ОАО «Газпром», которая обеспечила комплекс организационных, договорных, нормативно-правовых мер для запуска биржевой торговли природным газом в октябре, а затем в ноябре и декабре 2014 года. Цель состоит в том, чтобы уже с 2015 обеспечить торговлю на бирже в год в режиме на месяц, на неделю и на сутки вперёд. Речь идет реализации суммарно ежегодно порядка 35 млрд. м³ газа. Также ФАС России подготовлен проект изменений в акты Правительства РФ, обеспечивающие формирование внебиржевых цен на природный газ на основе регистрации на бирже сделок производителей, добывающих в год объёмы свыше 1 млрд. м³ (см. слайды 8 и 9).

Большое значение для рынка имеют утверждённые ФАС России в соответствии с Законом «О защите конкуренции» и Постановлением Правительства РФ «О стандартах раскрытия информации...» формы, сроки и периодичность раскрытия информации субъектами естественных монополий, осуществляющих услуги по транспортировке газа по магистральным и по распределительным газопроводам (см. слайд 10).

Очень важной является находящаяся на заключительном этапе работа по подготовке новых редакций правил недискриминационного доступа к магистральным газопроводам и

правил недискриминационного доступа к распределительным газопроводам. Эти документы регламентируют определение свободным мощностей, процедуры подачи заявок и формирования договорных отношений, вопросы технологического присоединения к газовым сетям и др. (см. слайд 11).

Не менее важным является и формирование политики в сфере предоставления услуг по хранению газа. Развитие сектора независимых производителей газа делает всё более актуальной тему оказания услуг организациями, эксплуатирующими подземные хранилища газа (ПХГ). Анализ показывает, что в разные периоды времени уровень тарифов на услуги по хранению отличался в большую и меньшую сторону для компаний входящих и не входящих в группу лиц «Газпрома». Последние 5 лет уровень тарифов для независимых организаций превышал тарифы для организаций «Газпрома» от 12 до 35%. Независимые компании считают необходимым либо ввести государственное регулирование тарифов, либо обеспечить снижение их уровня и увязки темпов их индексации с темпами изменения тарифов на услуги по транспортировке газа. Правительственная комиссия по ТЭК по итогам рассмотрения доклада, подготовленного ФАС России, рекомендовала обеспечить недискриминационные условия ценообразования (см. слайд 12).

Долгое время проблемной остаётся тема технического обслуживания внутридомового газового оборудования (ВДГО). Проблемной как в свете неудовлетворительного соблюдения требований безопасности, так и в свете экономической неэффективности функционирования этого сектора. Территориальные органы ФАС России регулярно рассматривают значительное количество дел по навязыванию потребителям и завышенной стоимости услуг технического обслуживания, которые по стоимости уже стали сопоставимы со стоимостью газа. Недавнее решение Верховного суда по этому вопросу вновь ставит в повестку дня тему о допуске к этой деятельности не только газораспределительных организаций, но также и других лицензируемых участников рынка, развитию этого сегмента на основе конкуренции, обеспечении безопасности, надёжности и качества услуг технического обслуживания ВДГО (см. слайд 13). Эти вопросы являются предметом обсуждения соответствующих законопроектов.

Качественные изменения происходят на рынке сжиженных углеводородных газов. Анализ рынка показал, что он является федеральным и имеет олигопольный характер (см. слайд 14, 15). Существует необходимость создания условий для развития конкуренции в этой сфере, в том числе путём повышения прозрачности ценообразования в сегменте биржевой и внебиржевой торговли. ФАС России и Минэнерго России на завершающем этапе обсуждается подготовленный проект поправок в совместный приказ ведомств. Приказ закрепляет количественные параметры ликвидности биржевых торгов, включая требуемые для этих целей минимальные объёмы СУГ, выставляемых на торги доминирующими компаниями, а также режим равномерности и регулярности торгов. ФАС России также подготовлен проект поправок в постановление Правительства РФ, регламентирующий обязательства по регистрации внебиржевых сделок по СУГам (см. слайд 16).