

Саморегулирование как инструмент создания газового рынка в России

В.Н. Баранов

Важнейшей составной частью сбалансированного и устойчивого развития газового комплекса России, как и любых других экономических процессов, является государственное регулирование. Очевидно, что любые изменения в законодательстве, будь то поправки к уже существующим законам или принятие новых нормативных актов, осуществление властными структурами директивных, контрольных, фискальных и иных функций напрямую и довольно существенно отражаются на производственно-финансовом «самочувствии» всех субъектов газового рынка, в том числе независимых производителей природного газа. Как сделать так, чтобы в этот, по сути, переходный для нашей отрасли период двинуть вперед газовую реформу, соблюдая при этом интересы и государства, и бизнеса, а, значит, общества в целом?

Сегодня частные газовые компании обеспечивают более 12% общероссийского объема газодобычи. Ежегодные темпы роста их производства стабильно превышают 10%, тогда как в масштабах всей России добыча газа увеличивается на 1,5–2%. Например, в январе — августе 2004 г. частные газодобывающие компании (без вертикально интегрированных нефтяных) произвели 28,5 млрд куб. м природного газа или на 13,1% больше, чем за аналогичный период 2003 г.

Общий ресурсный потенциал независимых производителей оценивается в 11 трлн куб. м газа, что позволяет, с учетом роста производительности труда, рассчитывать на суммарную добычу этими предприятиями к 2020 г. около 200–250 млрд куб. м. По нашим оценкам это составит от 30 до 40% объема всей российской добычи.

Более подробно мне бы хотелось остановиться на вопросе о саморегулировании в газовой отрасли — идее, которая в последнее время все больше занимает внимание членов газового сообщества и руководителей государственных структур. Газовики ввиду отсутствия реальных подвижек в реформировании отрасли надеются через саморегулирование решить наиболее острые проблемы своей профессиональной деятельности. В свою очередь госчиновники предпринимают попытки найти подходы к определению места и роли государства в управлении экономикой, к оптимизации функций контроля в условиях проведения административной



реформы. Но надо понимать, что в настоящее время вариантов реформирования «сверху» газовой отрасли нет.

Идея саморегулирования привлекательна тем, что, в случае ее претворения в жизнь, она способна обеспечить:

во-первых, широкое представительство основных участников газового рынка — от «Газпрома» и других основных производителей до газотрейдеров и даже иностранных партнеров;

во-вторых, коллегиальность и прозрачность принимаемых решений по всем аспектам деятельности саморегулируемой организации (СРО), включая цены на газ и объемы его продажи;

в-третьих, альтернативу уже существующим субъектам регулирования в форме государственно-административных и корпоративных структур.

Кроме того, в случае делегирования СРО функции принятия решений, это обеспечит баланс интересов всех участников рынка.

Исходя из этих соображений, в октябре 2004 г. члены Российского газового общества на заседании Наблюдательного совета создали рабочую группу по разработке организационных и правовых аспектов саморегулирования, а также технических регламентов и национальных стандартов в газовой отрасли. По нашему общему мнению, саморегулирование позволит субъектам предпринимательской деятельности более эффективно проявить свой потенциал, в короткие сроки выработать поведенческие и технические правила и стандарты, повысить ответственность субъектов саморегулирования, усилить их заинтересованность в конечных результатах своей деятельности, повысить прозрачность хозяйственной деятельности и принять ряд других мер по изменению правил ведения газового бизнеса в России. Отраслевое нормотворчество (регулирование) подняло бы такую организацию на качественно новый уровень по сравнению с любым из работающих ныне союзов, ассоциаций и прочих профессиональных объединений.

Предпринимавшиеся до сих пор попытки саморегулирования в отрасли, на наш взгляд, не в полной мере отвечали заявленным целям и задачам. Их авторы пытались, например, создать конструкцию из трудносовместимых элементов, сведя воедино интересы производителей и потребителей природного газа, что к тому же противоречит положениям проекта закона о саморегулируемых организациях.

Поэтому «Союзгаз», подключившись к деятельности вышеназванной рабочей группы, уже приступил к созданию своей концепции или модели СРО. В этом плане нам может весьма пригодиться опыт некоторых экономически развитых государств, где саморегулирование является естественной и неотъемлемой частью нормирования и стандартизации профессиональной деятельности и продукции. В США, Великобритании (британский опыт, к примеру, интересен для нас с точки зрения возможности доступа поставщиков газа к монополизированной газотранспортной системе), ряде других стран саморегулирование уже давно приняло форму партнерского взаимодействия с государством без излишней бюрократии и коррупционной составляющей. При этом ответственность хозяйствующих субъектов в этих странах, как правило, основывается на «механизме репутации», то есть риске потерять профессию или установленные преимущества. Замечу, что в России на данном этапе развития подобная ответственность, по нашему мнению, может быть действенной только в материальной форме. Поэтому мы — сторонники творческого применения, а не слепого копирования западных образцов.

Параллельно «Союзгаз» взаимодействует с членами Комитета по собственности Государственной Думы как разработчиками законопроекта о саморегулируемых организациях. Хорошо известно, что эта законодательная инициатива, которая имеет много сторонников и противников, продвигается очень трудно. Но газовики считают, что закон о саморегулировании, пусть рамочный, пусть не во всем совершенный, обязательно нужен. Поэтому мы договорились с его ав-

торами тесно сотрудничать на регулярной основе, а при необходимости лоббировать — в хорошем смысле этого слова — скорейшее принятие указанного закона.

Остается добавить, что в РГО уже созданы и действуют некоторые элементы будущей модели СРО, в частности «третейский суд», который можно использовать для регулирования хозяйственных и иных разногласий между участниками организации.

Что бы мы хотели получить от отраслевого саморегулирования?

В ближайшей перспективе это может быть, например, определение объемов продаж природного газа по свободным ценам или выработка правил конкурентной торговли квотами на свободные мощности газотранспортной системы, организация торговой площадки и контроль за поведением участников торгов. Уже только эти действия послали бы российскому и зарубежному предпринимательскому сообществам ясный сигнал о начале реального реформирования газовой отрасли.

В более отдаленной перспективе можно было бы вести речь, с учетом нынешнего положения «Газпрома», о разделении естественно-монопольных и потенциально конкурентных видов деятельности в отрасли, в частности, производства и сбыта (оптового и розничного) природного газа.

Аналогично Администратору торговой системы оптового рынка электрической энергии, саморегулируемая организация участников газового рынка как единое целое или через свои функциональные специализированные рабочие органы могла бы стать главным участником деятельности по следующим направлениям.

1. Организация оптового рынка газа, в том числе:

— выработка правил проведения торгов;

— формирование балансов и прогнозов производства и поставок природного газа;

— формирование государственного заказа на приоритетные поставки газа (на социальные нужды, низкоплатежным категориям потребителей и т.д.);

— проведение согласованной с государством ценовой политики;

— контроль за поведением участников рынка.

2. Разработка отраслевых технических стандартов и регламентов в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании».

Попутно замечу, что сегодня можно услышать мнения некоторых специалистов, которые предлагают сделать последнее направление главным в деятельности СРО. Возможно, для других, не столь монополизированных отраслей промышленности это и имеет определенный смысл, но для газовиков, — и мы глубоко в этом убеждены, — важно начать не просто техническое, но реальное структурное реформирование отрасли на принципах свободной рыночной экономики.

И, наконец, о взаимодействии саморегулируемой организации и государства. Очевидно, что госструктуры вряд ли охотно и быстро отдадут отраслевой СРО функции регулирования и контроля, особенно в условиях проходящей в стране административной реформы с тенденцией к централизации власти. Этот процесс будет носить постепенный, но объективно необходимый и необратимый характер, особенно с принятием закона о саморегулируемых организациях.

Вместе с тем, мы понимаем, что саморегулируемая организация участников газового рынка, особенно на начальном этапе ее существования, не сможет подменить собой нынешнюю систему государственного регу-



лирования. Цель заключается в другом, а именно: в подготовке предложений для государства, выдвигании новых идей, инициировании мер по либерализации рынка газа, в частности, относительно изменения правил доступа к газотранспортной системе.

В качестве первоочередных шагов мы могли бы предложить государству снять с себя и передать отраслевой СРО часть таких функций, как определение механизма и регулирования доступа к ГТС при условии прозрачности данных о ее мощностях, регулирование тарифов на услуги по транспортировке газа, отраслевое нормотворчество, прежде всего технического характера, и ряд других.

Весь процесс движения в сторону саморегулирования отрасли должен носить открытый, публичный характер, чтобы исключить любые попытки под флагом СРО устроить сговор недобросовестных конкурентов или диктат одних участников рынка над другими.

В заключение хотел бы еще раз подчеркнуть, что на сегодняшний день в стране сложились все предпосылки для перехода отрасли к дальнейшему развитию на основе саморегулирования. Это, во-первых, создание правовой основы в виде Закона о саморегулируемых организациях. Во-вторых, отсутствие какой-либо четкой концепции отраслевого реформирования «сверху», что дает газовикам возможность проявить своевре-

менную и конструктивную инициативу «снизу». Добавлю только, что если мы сейчас упустим эту инициативу, нам навяжут правила внутриотраслевого управления, разработанные в чиновничьих кабинетах, и тогда что-либо изменить будет практически невозможно. В-третьих, либерализация отрасли — это забота не только государства, но и хозяйствующих субъектов. От того, насколько хорошо будут скоординированы их действия, зависит успех всего дела. И, в-четвертых, никто, кроме нас самих, не разработает новые отраслевые стандарты взамен изживающих свой век советских ГОСТов.

Некоторые эксперты высказывают мнение, что, с учетом отраслевой специфики, правильнее было бы вести речь не о саморегулировании, а о сорегулировании. Возможно, подразумевается большая или меньшая степень участия государства в этом процессе, но его суть все равно остается неизменной: передача избыточных регулирующих функций от госструктур непосредственно хозяйствующим субъектам, что несомненно будет способствовать переводу отрасли на рыночные рельсы.

Мы далеки от мысли рассматривать саморегулирование как волшебную палочку, мановением которой можно в одночасье решить все отраслевые проблемы. СРО — не самоцель, но одно из важных средств создания полноценного рынка газа в России.