

Государственное регулирование ТЭК: проблемы газовой отрасли

О.Ф. Жилин, вице-президент Российского газового общества

В статье выделены актуальные проблемы ТЭК России как концептуальные, так и технические, которые требуют принятия окончательного решения со стороны государства. Автор оценивает состояние и перспективы развития ТЭК России в среднесрочной перспективе. Особое внимание уделено общей характеристике и реформе газовой отрасли РФ, в частности, проблеме ценообразования и рассмотрению влияющих на цену российского газа факторов. Автором обозначена собственная позиция по ключевым вопросам реформы данной отрасли.

Характеристика ТЭК России и роли государственного регулирования

Основными проблемами в области государственного регулирования топливно-энергетического комплекса в РФ являются:

- необходимость совершенствования концептуальных основ государственного регулирования ТЭК;
- недооценка социальной роли ТЭК при его государственном регулировании;
- отсутствие выстроенных правовых отношений между государственной властью и крупным бизнесом.

Построение концепции рынка энергоресурсов без комплексного анализа товаропроводящих сетей создает опасность разрушения энергокомплексов. Организованные рынки энергоресурсов работают на централизованных технологических инфраструктурах. Децентрализация технологической инфраструктуры приводит к эффекту захвата последней, или «золотой мили» — участка товаропроводящей сети, непосредственно присоединенной к потребителю, и ущемлению прав остальных участников рынка. Остро стоит проблема перехода к новым критериям оценки эффективности ТЭК, которые учитывают социально-экономическое значение этого комплекса, его роль в обеспечении энергетической безопасности страны. Только в этом случае удастся в полной мере использовать природные богатства нашей энергоизбыточной державы во благо ее собственного населения.

Наряду с общими концептуальными проблемами ТЭК на его деятельность оказывают негативное влияние и специфические технико-технологические факторы. Среди них необходимо выделить:

- отсутствие доступа в систему независимых производителей;
- деформация соотношения цен на взаимозаменяемые энергоресурсы;
- отставание развития и объективный рост затрат на освоение перспективной сырьевой базы добычи;
- недостаточное развитие транспортной инфраструктуры углеводородов;
- высокая (более 50 %) степень износа основных фондов в сочетании с практикой продления ресурса оборудования предусматривает снижение темпов производства.

Современное состояние ТЭК РФ. Современное состояние ТЭК РФ характеризуется наращиванием уровня добычи и производства топливно-энергетических ресурсов, обеспечивающих как внутренние потребности страны, так и выполнение ее экспортных обязательств.

Перспективы развития ТЭК РФ. В соответствии с Энергетической стратегией России на период до 2020 г. уровни добычи нефти в России будут варьироваться в 2020 г. от 450 до 520 млн т, а природного газа — 680–730 млрд куб. м. Суммарное производство электроэнергии возрастет до 1215–1365 млрд кВт·ч.

Таким образом, природный газ по-прежнему доминирует. Одним из ключевых критериев формирования баланса должна стать межтопливная конкуренция.

Социально-экономическая значимость ТЭК обусловлена в первую очередь потребностями населения. Так, оптовые цены на газ для населения ниже, чем для промышленности. Бюджеты всех уровней, в том числе и «Газпрома», ежегодно выделяют до 10–12 млрд руб. на цели газификации.

Основные направления государственного регулирования ТЭК должны охватить:

- 1) энергетическую безопасность страны и отдельных ее регионов;
- 2) повышение вклада ТЭК в решение социальных и структурных задач;
- 3) стимулирование энергосбережения;
- 4) экологическую политику;
- 5) отраслевую науку.

Ставка лишь на рыночное саморегулирование ТЭК, отдаление от него государства чреваты нарастанием трудностей и для самого этого комплекса, и для страны в целом. Такая перспектива может обернуться осложнениями в позиции России на международных энергетических рынках.

Анализ отечественного и зарубежного опыта подтверждает, что модель социально ориентированной рыночной экономики является основой государственного регулирования ТЭК, которая позволяет рассчитывать на приращение его вклада в решение стоящих перед страной стратегических задач.

Газовая отрасль РФ

Газовый комплекс — первоочередной объект реструктуризации после преобразований в российской электроэнергетике. Исключительно важное значение газового комплекса России определяет высокую цену любых ошибок в стратегии его развития. Этот комплекс находится в сфере интересов многих субъектов; и они нередко разноплановы и противоречивы. Тем сложнее определение путей его реформирования!

Для формирования конкурентной среды на внутреннем газовом рынке необходимы следующие условия:

- 1) постепенный отказ от политики административного сдерживания в ценообразовании;
- 2) переход от установления цен к регулированию транспортных тарифов;
- 3) совершенствование правил доступа к транспортной инфраструктуре;
- 4) участие в экспортных поставках всех заинтересованных газодобывающих компаний;
- 5) появление новых институциональных элементов (биржа, координатор рынка газа).

Ценообразование в газовой отрасли РФ

Цена газа для конечного потребителя складывается из оптовой цены на газ, тарифа газораспределительной организации и ПССУ. Эти слагаемые утверждаются Правительством РФ. В свою очередь, компоненты оптовой цены газа — цена добычи и тариф на транспортировку по магистральным газопроводам — устанавливаются ОАО «Газпром».

Экспортная цена газа на границе с Германией определяется формулой цены в долгосрочных договорах, в которой существует связь цены нефти марки «Юралз» с ценой газа. Произведение цены 1 барреля нефти на коэффициент 4,2 через 6–9 месяцев (в зависимости от контрактных условий) определяет цену 1 тыс. куб. м газа.

Для газовой отрасли важнейшими являются следующие показатели.

Во-первых, это конъюнктура мировых энергетических рынков, прежде всего европейского, среднеазиатского и азиатско-тихоокеанского. Динамика спроса и цены на газ на этих рынках, способы их ор-

ганизации и условия доступа относятся к ключевым внешним факторам, определяющим объемы и эффективность экспорта российского газа.

Во-вторых, факторы, определяющие динамику внутреннего спроса на газ. К ним относятся темпы роста и изменения отраслевой и территориальной структуры экономики. Однако не меньшее значение для предстоящего этапа будут иметь способы реформирования и связанная с этим ценовая и налоговая политика.

Реформирование российского рынка газа создает неопределенность с динамикой внутреннего спроса на газ и условия финансирования инвестиционной программы ОАО «Газпром». Любая стратегия реформирования повлияет на динамику внутренних цен на газ, финансовые возможности субъектов рынка и на проводимую государством налоговую политику.

На протяжении многих лет природный газ, добываемый ОАО «Газпром», остается единственным топливным ресурсом, который реализуется на внутреннем рынке по регулируемым государством ценам. При этом темпы индексации цен на газ в годы экономических реформ были ниже уровня увеличения цен на другие ресурсы. В 2000–2004 гг. регулируемые цены на газ оставались заниженными и не покрывали полностью экономически обоснованных расходов ОАО «Газпром» на добычу, транспортировку, хранение и реализацию газа, предназначенного для потребителей внутреннего рынка. В результате это привело к значительному ограничению финансовых возможностей газодобывающих и газотранспортных предприятий, в первую очередь, ограничению их инвестиционных возможностей.

Еще одним негативным следствием заниженных цен на газ стало кардинальное изменение соотношения цен на энергоресурсы, ведущее к искажению топливно-энергетического баланса. В мировой практике экономически обоснованным признается соотношение цен на уголь, газ и мазут соответственно: 1 : 1,36 : 1,4, тогда как в России, по итогам 2004 г., оно составило 1 : 0,88 : 1,88.

В то же время сложившиеся в нашей стране экономические условия, уровень доходности промышленных потребителей газа позволяют гово-

рить о возможности отмены государственного регулирования оптовых цен на газ. Именно с такой инициативой «Газпром» в марте 2005 г. и обратился в Правительство Российской Федерации. Было предложено начать реализацию газа промышленным потребителям по рыночным (договорным) ценам при сохранении для наиболее чувствительных категорий потребителей (населения, жилищно-коммунального хозяйства, бюджетных организаций) поставок газа по государственным регулируемым ценам.

Только при условии проведения реформирования рынка газа, предполагающего, в частности, организацию двухсекторного рынка газа, и сохранения в обозримой перспективе целостности ОАО «Газпром» можно говорить о двух сценариях роста внутрироссийских цен на газ:

- 1) на основе межтопливной конкуренции;
- 2) на конкурентном секторе рынка газа.

По условиям совершенной конкуренции цены на газ на внутреннем рынке должны формироваться с учетом цены европейского рынка с вычетом затрат на добычу, транспортировку и маркетинг.

Цены, полученные в условиях конкуренции, имеют тенденцию к уравниванию с ценой экспорта газа, но темп их приближения будет зависеть от платежеспособности коммерческих потребителей. Единственную (и очень надежную) оценку дают результаты торгов с применением биржевых технологий. В начале работы двухсекторного рынка газа цены на его конкурентном секторе могут быть выше на 25–35 % регулируемых цен.

Инициатива либерализации рынка газа не предусматривает продажу всех объемов поставок газа промышленным потребителям через биржу. Основная часть поставок будет распределяться в соответствии со средне- и долгосрочными прямыми договорами с заложенной в них формулой цены в качестве ограничителя.

Пока нельзя с достаточной точностью определить объемы биржевой торговли газом и соответственно реалии ценовых индикаторов на основе биржевых котировок, которые следует учитывать при формировании договорных цен на газ. В связи

...негативным следствием заниженных цен на газ стало кардинальное изменение соотношения цен на энергоресурсы, ведущее к искажению топливно-энергетического баланса.

с этим одним из первых шагов по переходу к реализации газа промышленным потребителям по ценам, учитывающим ценовые индикаторы продажи газа с использованием биржевых технологий, может стать проведение эксперимента по продаже ограниченной части газа ОАО «Газпром» (до 5–10 млрд куб. м) наряду с независимыми производителями газа по рыночным (договорным) ценам. У «Газпрома» уже есть небольшой положительный опыт продажи газа независимых производителей на торгах российским потребителям по свободным ценам.

Для установления цены на газ используется «формула цены». В частности, «Газпром», торгуя на рынках Запада, использует систему долгосрочных договоров. Хотя у нас в стране система долгосрочных договоров не применяется.

В основу определения цены может быть положен принцип обеспечения межтопливной конкуренции, при котором формируется обоснованное соотношение в ценах на сопоставимые виды топлива с учетом их потребительских свойств. Либо это может быть цена светлых нефтепродуктов, как это делается в странах Западной Европы, либо как net back price от цен европейского рынка, т.е. за вычетом из них всех затрат по доставке туда российского газа (включая экспортные пошлины и плату за транзит).

Кроме того, на первом этапе либерализации для исключения резких колебаний цен контролировать процесс ценообразования можно путем введения в формулу цены коэффициентов, которые должны быть рассчитаны в соответствии с Энергетической стратегией, принятой Правительством РФ на период до 2020 г., и планами социально-экономического развития страны.

С учетом изменения коэффициентов достижение уровня конкурентных цен на газ могло бы идти поэтапно до 2010–2015 гг. Достижение же цен межтопливной конкуренции с учетом мировой тенденции цен на нефтепродукты, по мнению представителей ИНЭИ РАН, — задача еще более отдаленного будущего.

Существующая ценовая политика замораживания цен на газ приводит не только к созданию конкурентных преимуществ экспортно ориентированных производств за счет предприятий газовой отрасли, но и сохранению отсталости как самой газовой отрасли, так и всей экономики России. □

ВЫШЛА В СВЕТ



Мареева С.Ю.

Правовой режим освоения месторождений нефти и газа, пересекаемых разными видами границ

Объем 160 с., тираж 1000 экз.
Москва, 2006 г.

Данная работа является первым в России комплексным монографическим исследованием, посвященным проблемам освоения месторождений жидких и газообразных углеводородов, которые пересекаются различными видами границ — межгосударственными, внутригосударственными, границами участков пользователей недр, а также иными границами, разделяющими территории с различными правовыми режимами. Предмет настоящего исследования составляют главным образом внутригосударственные отношения регулирования освоения национальных трансграничных месторождений.

В работе выделены три взаимосвязанных и взаимодополняющих тематических направления, каждое из которых представлено отдельной главой. **Первое направление** — это анализ специфики трансграничного месторождения как особого, нетрадиционного объекта правового регулирования, оценка форм и способов такого регулирования. **Второе направление** исследования имеет целью охарактеризовать состояние действующего российского законодательства о трансграничных месторождениях и предложить пути его реформирования. Задача **третьего направления** состоит в анализе истории развития зарубежного законодательства об освоении трансграничных месторождений на предмет целесообразности заимствования его основных положений российским законодательством о недрах.

Автор, учитывая мировой опыт и особенности российского недропользования, сформулировал принципы, методы и формы правового регулирования, которые могут быть положены в основу российского законодательства о трансграничных месторождениях. Теоретические выводы и предложения автора будут интересны добывающим компаниям, а также могут найти непосредственное применение в законодательской и практической деятельности органов исполнительной власти, отвечающих за комплексное и рациональное освоение месторождений углеводородного сырья.