

*Е. В. Соколова*¹

СВОБОДНЫЙ РЫНОК ГАЗА В РОССИИ: ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ

¹ Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7/9

В статье рассматривается свободный рынок газа как одна из альтернатив реструктуризации в газовой промышленности РФ. Проводится анализ текущего состояния и перспектив развития таких институтов свободного рынка, как организованные торги природным газом, квазирыночное ценообразование и рынок газотранспортной мощности. На основании эмпирических данных о состоянии конкуренции в газовой промышленности России делаются выводы о том, что организованные торги природным газом, проводимые в том числе для внедрения квазирыночного ценообразования, не смогут быть эффективными без расширения недискриминационного доступа независимых компаний к газотранспортной сети. А это, в свою очередь, возможно только при условии повышения плотности самой сети и развитии рынка газотранспортной мощности.

Ключевые слова: газовая промышленность, реформирование газовой промышленности, рынок газа, ОАО «Газпром».

FREE MARKET OF GAS IN RUSSIAN FEDERATION: INSTITUTIONS OF DEVELOPMENT

E. V. Sokolova

¹ St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

The article discusses free market of gas as an alternative to the restructuring of the gas industry in the Russian Federation. The author analyzes the current state and prospects of development of the following free market institutions: organized gas trading, quasi-market pricing and capacity trading. On the basis of empirical data on the state of competition in the gas industry in Russia the author concludes that organized trading of natural gas held for the introduction of quasi-market pricing can not be effective without the extension of non-discriminatory access of independent gas companies to the gas pipelines. And this, in turn, is possible only if case of increase in density of the transmission network and market development of the gas transportation capacity.

Keywords: gas industry, gas industry reform, gas market, Gazprom.

ВВЕДЕНИЕ

Особенности функционирования внутреннего рынка газа в России определяются как характеристиками мирового рынка углеводородов, так и доминирующим положением лидера отрасли — вертикально интегрированного естественного монополиста ОАО «Газпром». В условиях привязки внутренних цен на газ к мировым нефтяным ценам объемов добываемого природного газа недостаточно для удовлетворения всего внутреннего спроса. Уровень газификации страны до сих пор остается невысоким. Рост добычи газа и установление цен, отражающих соотношение спроса и предложения на территории страны, возможны только в том случае, если условия работы газовой отрасли будут максимально приближены к конкурентным.

Международный опыт показывает, что реструктуризация, направленная на развитие потенциально конкурентных секторов отраслей естественных монополий, не всегда способствует развитию конкуренции. Например, в Австралии серия реформ в газовой отрасли сначала привела к появлению конкурирующих частных компаний. Однако впоследствии они оказались под контролем частной монополии, что свело к минимуму выгоды, получаемые от реформирования, и вынудило правительство инициировать процесс деприватизации для усиления контроля за процессами добычи и распределения газа [Hernandez Idarzabal, 2011].

Вместе с тем развитие институтов свободного рынка — организованных торгов, рыночного ценообразования, рынка мощности — при сохранении в отрасли вертикально интегрированной естественной монополии позволяет достичь более эффективных результатов с точки зрения цены и объемов добычи сырья. Так, сокращение степени государственного вмешательства в газовой промышленности США позволило нарастить объем добычи газа с одновременным отказом от привязки цен на газ к нефтяным ценам, а также решить проблему межрегиональных перетоков газа для снабжения газодефицитных штатов [Broadman, 1986].

При существующей структурной организации газовой промышленности Российской Федерации вертикальное разделение ОАО «Газпром» в соответствии с принципами конкурентной политики, скорее всего, не приведет к развитию конкурентных отношений в отрасли [Соколова, 2014]. В связи с этим необходимо оценить целесообразность внедрения институтов свободного рынка, включающих введение организованных торгов природным газом, квазирыночное ценообразование и создание рынка газотранспортной мощности. Таким образом, целью статьи стала оценка возможности развития институтов свободного рынка газа в Российской Федерации.

Эффективность любых изменений структуры отрасли зависит от ее исходного состояния, поэтому анализ проводится с учетом особенностей ор-

ганизации газовой промышленности в Российской Федерации в настоящее время.

В первой части статьи рассматриваются особенности организации газовой промышленности в Российской Федерации. В трех последующих разделах анализируются особенности внедрения институтов свободного рынка — организованных торгов газом, квазирыночного ценообразования и рынка газотранспортной мощности. В пятой части работы анализируются факторы успешности внедрения каждого из указанных выше институтов в Российской Федерации. В заключении представлены основные выводы.

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ГАЗОВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Крупнейший игрок отрасли, вертикально интегрированный естественный монополист ОАО «Газпром», созданный в 1989 г. на базе предприятий газовой промышленности СССР, является головной компанией Группы Газпром — совокупности ОАО «Газпром» и его дочерних обществ. По состоянию на конец 2013 г. ОАО «Газпром» контролировал 72% запасов газа и добывал 74% от всей российской добычи газа [О «Газпроме»]. Добываемый газ поставляется на экспорт и реализуется на внутреннем рынке.

В соответствии с российским законодательством монополия на экспорт природного газа принадлежит ОАО «Газпром». Право экспорта сжиженного природного газа (СПГ) с 2013 г. предоставлено тем компаниям, у которых по состоянию на 1 января 2013 г. была лицензия на строительство завода по производству СПГ, а также тем организациям, более 50% акций которых находится в собственности государства. Таким образом, право экспорта СПГ получили еще две компании — ОАО «НК „Роснефть“» и ОАО «Ямал СПГ»¹. Цена экспортируемых природного газа и СПГ определяется индивидуально для каждого потребителя на основании двусторонних договоров и во многом зависит от мировых цен на нефть.

На российском рынке газа из 258 газодобывающих компаний 16 входят в Группу Газпром, 97 — в структуру десяти вертикально интегрированных нефтяных компаний, 2 являются предприятиями ОАО «НОВАТЭК» и 140 компаний работают независимо от лидеров нефтегазовой отрасли [Газовый комплекс]. При этом дочерние предприятия ОАО «Газпром» реализуют на внутреннем рынке 53,49% от объемов добытого ими газа, что составляет 38,51% от общего его объема (рассчитано по: [Газпром в цифрах..., 2013, с. 62–64]). Следующими после ОАО «Газпром» по объему до-

¹ ОАО «Ямал СПГ» является совместным проектом ОАО «НОВАТЭК» (60% акционерного капитала), французской Total (20%) и дочерней структуры китайской CNPC (20%).

бычи и продажи газа на внутреннем рынке являются независимые (от ОАО «Газпром») компании — ОАО «НОВАТЭК» (7,9% российского рынка газа), ОАО «НК „Роснефть“» (4,6%), ОАО «ЛУКОЙЛ» (менее 3% российского рынка газа). При подобном соотношении долей рынка ОАО «Газпром» является доминирующей фирмой на *внутреннем рынке газа*. Принимая во внимание то, что большая часть внутреннего рынка газа регулируется государством — около 75% газа, поставляемого российским потребителям, продается по регулируемым ценам, и именно ОАО «Газпром» поставляет газ на рынок, — можно говорить об олигополистической структуре *внутреннего нерегулируемого рынка газа* в России с сопоставимыми долями рынка у основных игроков.

При относительно небольшой разнице между показателями рыночной доли рыночная сила² ОАО «Газпром» на внутреннем нерегулируемом рынке намного выше рыночной силы конкурентов. Это связано, во-первых, с правом экспорта природного газа по ценам, средние значения которых превышают внутрисоссийские в несколько раз (9060,4 руб. за 1000 м³ против 2964,2 руб. за 1000 м³ соответственно) (рассчитано по: [Газпром в цифрах..., 2013, с. 63]), что дает компании дополнительный доход и возможность перекрестного субсидирования; во-вторых, с правом собственности на Единую систему газоснабжения, что сокращает транзакционные и трансформационные затраты, связанные с использованием газотранспортной инфраструктуры для ОАО «Газпром».

Наличие в газовой промышленности вертикально интегрированного монополиста, находящегося под контролем государства (Российская Федерация контролирует 50,002% акционерного капитала через Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (38,373%), ОАО «Роснефтегаз» (10,740%), ОАО «Росгазификация» (0,889%) [Газпром в цифрах..., 2013, с. 5]), отчасти имеет экономическое обоснование. Так, структура отраслевых рынков газа, обусловленная географической специфичностью активов, может не дать желаемого конкурентного результата в случае вертикального разделения ОАО «Газпром». Речь идет, в частности, о крупных, удаленных от потребителя месторождениях газа, находящихся в собственности независимых участников отрасли, и практически полном отсутствии альтернативных магистральным трубопроводам способов транспортировки газа.³

² Рыночная сила компании — это способность устанавливать цену на рынке и получать положительную экономическую прибыль в долгосрочном периоде.

³ Транспортировка с использованием других видов транспорта (железнодорожный, водный) возможна только для СПГ. Однако высокая себестоимость переработки природного газа в СПГ не допускает возможности конкуренции со стороны последнего.

В то же время вертикальная интеграция в сфере трубопроводного транспорта ставит независимые добывающие компании в зависимость от собственника газотранспортной системы — ОАО «Газпром». Это создает конфликт интересов, порождает стимулы для создания препятствий независимым компаниям в доступе к газотранспортной системе. В результате повышается их уязвимость к оппортунистическому поведению со стороны как трубопроводной компании, так и государства [Troesken, 1997].

Таким образом, при существующих характеристиках газовой промышленности наиболее перспективным направлением развития отрасли может стать одновременное или последовательное внедрение институтов свободного рынка газа. Далее будут рассмотрены предпосылки и условия успешного применения следующих трех институтов: организованные торги природным газом, рыночное ценообразование, рынок газотранспортной мощности.

ОРГАНИЗОВАННЫЕ ТОРГИ ПРИРОДНЫМ ГАЗОМ

Организованные торги природным газом — это два механизма, не исключających друг друга, но и не обязательно взаимодополняющих, — продажа газа через электронные торговые системы и продажа газа на товарных биржах. В первом случае на основании баланса спроса и предложения продавцы и покупатели газа заключают спотовые контракты, предусматривающие поставки газа в режиме «на сутки вперед», «на декаду вперед», «на месяц вперед» и т. д. Во втором — вводятся в обращение производные ценные бумаги, не всегда предусматривающие определенные сроки поставки газа, но также определяющие его цену на нерегулируемой основе.

Следует отметить, что опыт торговли газом на товарных биржах в России пока отсутствует, однако некоторый опыт использования электронных торговых систем уже накоплен. В течение трех лет — с 2006 по 2008 г. — по решению Правительства РФ проводился эксперимент по внедрению электронных торгов газом. Согласно Постановлению Правительства РФ на Электронной торговой площадке (ЭТП), организованной ООО «Газпром межрегионгаз», ОАО «Газпром» и независимые производители газа получили возможность продавать по 5 млрд м³ газа по свободным ценам [О проведении эксперимента..., 2006]. Впоследствии размер допустимого объема продаж был повышен до 7,5 млрд м³, однако даже в последний (2008) год проведения торгов ОАО «Газпром» продал всего 3,1 млрд м³ газа, а независимые производители газа — 3 млрд м³ газа, не исчерпав допущенного лимита. То, что максимально допустимый объем продаж не был использован (таблица), эксперты газового рынка объясняют, с одной стороны, незначительной заинтересованностью доминирующего игрока — ОАО «Газпром» — в прода-

жах газа на ЭТП; а с другой — теми проблемами, с которыми сталкиваются независимые добывающие компании при подключении к газотранспортной инфраструктуре.

Основными продавцами газа на ЭТП стали ОАО «Газпром» и несколько независимых добывающих компаний — ОАО «НК „Роснефть“», ОАО «НОВАТЭК», ОАО «ЛУКОЙЛ», ООО «НГК „ИТЕРА“». Покупателями газа являлись крупные электрогенерирующие станции (предприятия оптовых генерирующих компаний и территориальных генерирующих компаний), которые приобрели порядка 86% от всего проданного газа [О проведении эксперимента..., 2006]; крупные промышленные предприятия; региональные компании по реализации газа и компании-трейдеры.

ЭТП работала в соответствии с принципами конкурентного рынка, однако максимально допустимый объем продаж был незначителен по сравнению с общим объемом внутрироссийского газового рынка (таблица). Это ограничивало возможность участников рынка принимать самостоятельные решения и искажало результаты работы ЭТП по сравнению с возможными результатами в условиях свободной конкуренции на внутрироссийском рынке газа.

Формальные требования, определяющие объем газа, продаваемого на ЭТП, а также количество независимых добывающих компаний, принимающих участие в торгах, позволяют сделать вывод о том, что структура рынка близка к олигополии. Несмотря на то что государство зафиксировало доли продавцов газа на ЭТП на равном уровне, рыночная сила ОАО «Газпром» намного превышала рыночную силу независимых компаний. Его доля на электронном рынке была равна совокупной доле остальных участников ЭТП [О проведении эксперимента..., 2006], т. е. объем продаж на внутреннем спотовом рынке мог считаться равным для двух сторон только при наличии сговора между независимыми продавцами газа. Но даже в этом случае ОАО «Газпром» имел большую переговорную силу, а следовательно, больше возможностей для манипуляции ценами. Незначительная доля в общем объеме продаж для независимых добывающих компаний окажется еще меньше, если определить индивидуальное участие каждой из них в торгах на ЭТП.

Доминирующее положение ОАО «Газпром» на рынке ЭТП подтверждается и динамикой наращивания объемов продаж на электронных торгах. Так, годовой лимит продаж газа был равномерно распределен по нескольким сессиям в течение года. Но по результатам продаж на первых двух сессиях 2007 г. ОАО «Газпром» продал больше газа, чем независимые производители, что привело к необходимости сокращения его участия в сессиях для соблюдения заложенного в Постановлении Правительства РФ № 534 принципа равенства объемов продаж у двух групп участников.

Относительный объем продаж газа на электронных торговых площадках, 2008 г.

Показатель размера компании	Допустимый объем продаж года*	Фактический объем продаж года**
Доля от внутреннего потребления газа в РФ	3,24% — для всех участников. 1,62% — для каждой группы игроков	1,31% — для всех участников. 0,67% — для компаний Группы Газпром. 0,64% — для независимых участников
Доля от объема поставок газа потребителям России по газотранспортной системе ОАО «Газпром»	4,29% — для всех участников. 2,145% — для каждой группы игроков	1,74% — для всех участников. 0,88% — для компаний Группы Газпром. 0,86% — для независимых участников
Доля от объема добычи газа Группой Газпром	6,16% — для всех участников. 2,58% — для каждой группы игроков	2,1% — для всех участников. 1,06% — для компаний Группы Газпром. 1,04% — для независимых участников
Доля от объема добычи газа всеми независимыми компаниями	25,24% — для всех участников. 12,62% — для каждой группы игроков	10,26% — для всех участников. 5,21% — для компаний Группы Газпром. 5,05% — для независимых участников

Примечания. * По 7,5 млрд м³ для «Газпрома» и независимых компаний.

** 6,1 млрд м³ «Газпром» и независимые компании в совокупности, 3,1 млрд м³ для Группы Газпром и 3 млрд м³ для независимых компаний.

Рассчитано по: данные об объемах продаж газа, представленные на официальных сайтах компаний ОАО «Газпром» (www.gazprom.ru) и ОАО «Межрегионгаз» (www.mrg.ru), а также в [Газпром в цифрах, 2013].

Кроме того, относительно небольшой объем продаж на ЭТП сильно ограничил количество участников электронных торгов. Так, только компания «ЛУКОЙЛ» продала на ЭТП 1 млрд м³ газа в 2007 г. [Балтекс: «Межрегионгаз» подвел итоги...], что уже составляет треть от общей суммы продаж независимых участников ЭТП. Это, с одной стороны, позволяет говорить о значительности ее доли на рынке электронных торгов, а с другой — о невысокой возможности входа на данный рынок продавцам меньшего размера.

Участие независимых компаний в торгах также ограничивалось технологической возможностью поставок газа. На российском внутреннем рынке независимые добывающие компании в основном поставляют газ в те регионы, которые находятся в непосредственной близости к разрабатываемым

месторождениям. Причина этого — отсутствие магистральных газопроводов в других направлениях или свободных мощностей в имеющихся газопроводах. Это значительно сокращает рыночную силу независимых добывающих компаний.

В результате проведения торгов на ЭТП в 2006–2008 гг. средневзвешенная цена на газ почти в полтора раза превысила регулируемую цену, что, вероятнее всего, стало следствием превышения спроса над предложением в указанный период. Следует отметить, что при проведении свободных торгов на оптовом рынке электроэнергии в РФ цена на 1 кВт снизилась относительно установленного государством уровня, несмотря на дефицит предложения. Подобные противоположные результаты могут быть объяснены в первую очередь технологическими характеристиками производственных процессов — значительной возрастающей отдачей от масштаба при генерации электроэнергии, что позволило генерирующим компаниям получать выгоды за счет увеличения объема продаж даже в случае снижения цены. В газовой отрасли возрастающая отдача от масштаба для каждого отдельного месторождения существует только до достижения определенного объема добычи газа, потом, после выработки легкодоступного ресурса, отдача от масштаба начинает убывать. Кроме того, так как разрешенный объем продаж газа на ЭТП был небольшим, то к росту цены могло привести «придерживание легкоизвлекаемых ресурсов в периоды пикового спроса с целью продажи их с большим превышением выручки над затратами впоследствии» [Trebling, 2008, p. 470].

Исследование динамики цен на нерегулируемом рынке электроэнергии в России в середине 2000-х гг. позволило сделать вывод о том, что «в зависимости от состава участников свободного сектора цена... определяется либо соотношением спроса и предложения, либо тарифами для потребителей в регулируемом секторе» [Рачинский, 2004]. Эффективность производителя ресурса, определяющая рыночную силу на свободных торгах, представляется значимым фактором влияния на цену и в газовой промышленности. Очевидной экономической закономерностью становится то, что наиболее эффективные с точки зрения затрат производители при равном уровне цены получают возможность получить большую прибыль, чем их менее эффективные конкуренты. Эффективность производства и поставки природного газа, в свою очередь, зависит от двух групп факторов: особенностей разрабатываемого месторождения (с позиции предельных затрат добычи газа) и затрат (в том числе транзакционных) на транспортировку добытого сырья. В этом случае приоритет также имеет ОАО «Газпром», который, с одной стороны, контролирует большее количество запасов, чем независимые добывающие компании, с другой — контролирует газотранспортную систему и, соответственно, имеет неявные (как минимум — через транзакционные издержки) преимущества при транспортировке газа.

Эксперимент по работе ЭТП, несмотря на указанные проблемы, был признан успешным, однако не был продлен. Дальнейшее обсуждение возможности проведения организованных торгов газом получило продолжение в начале 2014 г. Согласно постановлению Правительства РФ № 323 от 16 апреля 2012 г. «О реализации природного газа на организованных торгах...», ОАО «Газпром» и его аффилированные лица получили право реализовывать добытый ими природный газ на организованных торгах в объемах до 17,5 млрд м³ в год, что не должно превышать объема реализации природного газа на организованных торгах независимыми организациями.⁴ Газ в данном случае реализуется по нерегулируемым ценам [О реализации природного газа..., 2012]. Первые торги природным газом на бирже состоялись 24 октября 2014 г. Условия проведения биржевых торгов так же, как и условия проведения торгов на ЭТП в 2006–2008 гг., допускают равные доли участия для ОАО «Газпром» и независимых производителей. Однако говорить об итогах их проведения пока рано.

Несмотря на низкий уровень газификации внутри страны, а возможно, и благодаря ему в настоящее время на российском рынке наблюдается избыток предложения газа [Дзядко, 2014], что связано с сокращением внутреннего спроса на газ со стороны сектора электроэнергетики на 1,6% и коммунально-бытового и промышленного сектора — на 0,1% [Газовый комплекс]. В связи с этим можно прогнозировать сокращение цен на газ на организованных торгах относительно регулируемых цен, что, соответственно, не сможет в должной мере заинтересовать независимых производителей, которые, как было сказано выше, менее эффективны, чем ОАО «Газпром». Получается, что организованные торги представляют интерес только для ОАО «Газпром», который будет конкурировать с независимыми производителями газа, используя право снижения цены на поставляемый газ для увеличения объема поставок, то, что он не может делать на регулируемом рынке.

Повышение привлекательности организованных торгов для независимых добывающих компаний в кратчайшие сроки (увеличение объема запасов у независимых игроков требует значительного времени) возможно за счет сокращения транзакционных затрат, связанных с доступом к газотранспортной системе. Уменьшения этих затрат по транспортировке газа можно добиться путем развития открытого доступа к сети.

В случае успешного развития организованных торгов газом допустим отказ от государственного регулирования цен. Однако несмотря на то что Российская Федерация планирует переход от государственного регулиро-

⁴ Под организованными торгами в законодательстве РФ понимается как биржевая торговля газом, так и продажа газа через специализированные электронные системы.

вания цен на газ к государственному регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным трубопроводам на территории РФ начиная с 2015 г. [Российский рынок газа], неразвитость системы биржевых торгов делает этот переход затруднительным.

КВАЗИРЫНОЧНОЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ

Квазирыночное ценообразование — установление цен в отраслях с высоким уровнем концентрации, которое осуществляется на основании информации о результатах конкурентного поведения участников рынка в одном из его секторов. Этот способ ценового регулирования допускает либо определение цены на основании данных о ценах биржевых сделок в секторе организованных торгов, либо применение косвенного ценового регулирования.

Традиционное ценовое регулирование, подразумевающее установление государством цен на товары и услуги регулируемых отраслей на основании показателей затрат, критикуется за искажение результатов государственного вмешательства, возникающее в результате информационной асимметрии⁵ [Шаститко, 2000, с. 62]. Применительно к отраслевой специфике газовой промышленности следует также отметить, что «ценовое регулирование сокращает стимулы к наращиванию объемов добычи газа» [Viscusi, Vernon, Harrington, 2000, p. 627], так как делает невыгодной добычу трудноизвлекаемых ресурсов и, следовательно, снижает стимулы к полной выработке разрабатываемых месторождений. Эти и иные аргументы стали основанием для развития рыночного ценообразования в газовой промышленности большинства стран, занимающихся добычей природного газа.

В условиях высококонцентрированного газового рынка «полное дерегулирование создает стимулы к злоупотреблению доминирующим положением в первую очередь в части ценовой политики» [Trebling, 2008, p. 473]. Частичное дерегулирование цен в США как попытка, с одной стороны, решить проблему локальных монополистов, с другой — воспользоваться преимуществами конкуренции там, где она возможна, тоже потерпело фиаско. В 1970-е гг. в США государство регулировало цены, по которым добывающие компании продавали газ внутри штатов (для каждого штата они устанавливались на разном уровне), тогда как цены на газ, продаваемый за границы штата, определялись на договорной основе [Viscusi, Vernon, Harrington, 2000, p. 619]. В результате регулируемая цена внутри штатов оказывалась ниже,

⁵ Асимметрия информации — ситуация, в которой один из участников трансакции обладает более полной или совершенной информацией по сравнению со своими контрагентами. В первую очередь это касается информации о производственных затратах и рыночных ценах.

чем цены на газ, поставляемый в другие штаты. Добывающие компании не имели статуса гарантирующего поставщика, поэтому на некоторых региональных рынках наблюдался острый дефицит газа [Broadman, 1986] — компании не были готовы поставлять ресурс по заведомо невыгодной цене. В России статус гарантирующего поставщика отведен ОАО «Газпром» — на него возложено обязательство решать проблемы с недопоставкой газа в газодефицитные регионы даже в случае неудовлетворительных цен. Это, с одной стороны, минимизирует риски независимых компаний в случае изменения обстоятельств поставки газа, а с другой — лишает их мотивации к наращиванию объемов добычи газа, тем самым косвенно сокращая и без того незначительную конкуренцию в газовой промышленности [Хренков, 2012].

Дерегулирование цен в газовой промышленности во многих странах заменено на их частичную либерализацию [Broadman, 1986; Teece, 1990]. Либерализация цен связана с внедрением квазирыночного ценообразования, не предполагающего полного дерегулирования цен, которое может дать толчок к развитию рынков газа и приблизить показатели добычи и цены к тому уровню, который мог бы быть достигнут в случае конкурентных отношений в отрасли. Квазирыночное ценообразование включает такие методы, как косвенное ценовое регулирование и индикативное ценообразование.

Косвенное ценовое регулирование — это в первую очередь регулирование предела повышения цен (price caps) и регулирование нормы доходности (rate-of-return regulation). В обоих случаях государство отказывается от установления цен на основании данных о затратах регулируемых фирм и вводит нормативные интервальные показатели, в пределах которых производитель (продавец) получает свободу в установлении цены. Основной проблемой косвенного регулирования цен становится определение значений показателей, используемых для установления границ изменения цены. Определение данных показателей должно проводиться на основании бенчмаркинга эффективности участников отраслевого рынка. Однако в газовой промышленности России проведение бенчмаркинга затрудняется отсутствием сопоставимых друг с другом по условиям работы добывающих компаний, что связано со значительными различиями в емкости и расположении разрабатываемых месторождений.

Начиная с 2006 г. в России предпринимаются шаги для развития рыночного ценообразования на внутреннем рынке газа. Первые изменения касались ослабления степени государственного вмешательства при сохранении регулирования верхнего предела цены. Так, в 2007 г. ОАО «Газпром» получил право продавать газ определенной категории потребителей по договорным ценам, верхний предел которых мог превышать уровень регулируемой оптовой цены на определенный правительством предел — от 60% в 2007 г.

до 10% в 2011 г. [О совершенствовании государственного регулирования..., 2007]. Подобная модификация регулирования предела повышения цены имела определенный успех в условиях дефицита газа на внутреннем рынке, создавая для ОАО «Газпром» стимулы к наращиванию объемов добычи и одновременно давая ему возможность получить дополнительный доход или покрыть затраты от добычи труднодоступного газа. Подобные изменения в методах регулирования упрочили позиции ОАО «Газпром» на внутреннем нерегулируемом рынке газа, что не может однозначно оцениваться как нововведение, положительно влияющее на состояние конкуренции на свободном рынке газа в стране.

С 2011 г. регулирование цен на газ на внутреннем рынке (кроме цен на газ для населения) стало осуществляться на основе единой формулы цены, «предусматривающей поэтапное достижение равной доходности поставок газа на внешний и внутренний рынки и учитывающей стоимость альтернативных видов топлива» [О совершенствовании государственного регулирования..., 2010]. Также были введены коэффициенты, определяющие дифференциацию цен на природный газ по регионам Российской Федерации. Данные изменения в какой-то степени стали ответом на критику российской внутренней энергетической политики со стороны зарубежных аналитиков в части несоответствия цен на газ на внутреннем и внешнем рынке, приводящего к возникновению перекрестного субсидирования [Tarr, 2010].

Используемые в Российской Федерации методы косвенного ценового регулирования сохраняют привязку внутренних регулируемых цен на газ к нефтяным ценам, что вызывает недовольство многих западных и российских аналитиков [Baghat, 2010]. Следует отметить, что российская газовая промышленность несет потери при использовании подобных подходов к установлению цен на газ. В условиях, когда цены на газ привязаны к нефтяным ценам, стимулом к повышению объемов добычи газа может стать только рост цен на нефть, но не рост спроса на газ, так как повышение спроса не повышает закупочные цены, а увеличение объемов добычи требует дополнительных инвестиций, не всегда сопоставимых с ростом доходов. При снижении нефтяных цен подобные методы регулирования в еще большей степени сокращают доходы газовых компаний, получаемые от продажи газа на внутреннем рынке.

Альтернативой нефтяной привязке цен является *индикативное ценообразование* — законодательное определение формулы цены на основании расчетных индикаторов, которое привязывает внутреннюю цену на газ, помимо цен сопоставимых (международных) рынков и цен внебиржевых сделок, к биржевым ценам на газ. Однако внедрение подобного метода установления цены возможно только после развития биржевой торговли.

Преимуществом использования индикативного ценообразования с привязкой к биржевым ценам является определение зависимости регулируемых цен на газ от цен на газ, установившихся в результате конкурентных торгов. Кроме того, возникает возможность преодоления проблемы информационной асимметрии, так как основой для расчета цены становится открытая информация о результатах биржевых торгов, а не информация о затратах, получаемая напрямую от добывающих компаний.

Существуют ограничения применения индикативного метода расчета регулируемой цены. Во-первых, для объективности используемых параметров, необходимо обеспечить присутствие на бирже достаточного количества продавцов газа, исключая при этом возможность ценового сговора. Во-вторых, требуется гарантия соблюдения положений Федерального закона «О конкуренции» в части недопущения злоупотребления доминирующим положением со стороны ОАО «Газпром» в первую очередь при установлении цен. В-третьих, биржевая торговля газом так же, как и использование электронных торговых систем, будет возможна только в случае наличия в газотранспортной системе свободных мощностей, доступных для транспортировки газа от независимых производителей на как можно большее количество направлений поставки. В противном случае участие независимых добывающих компаний в организованных торгах будет ограничено.

РЫНОК МОЩНОСТИ

Основным способом доставки природного газа до потребителя являются трубопроводы, а собственником газотранспортной сети в России выступает вертикально интегрированный естественный монополист ОАО «Газпром». Поэтому развитие свободной торговли газом невозможно без развития рыночных отношений в сфере транспортировки газа.

Впервые проблема поиска подхода к организации открытого доступа независимых компаний к трубопроводной системе возникла в США, где после принятия в 1938 г. Закона о природном газе (Natural Gas Act — NGA) были разделены функции перевозки и добычи газа. Согласно правилам организации газовой отрасли, трубопроводные компании вынуждены были заключать долгосрочные контракты типа «бери или плати», приобретая у добывающих компаний транспортируемый газ [Broadman, 1986]. Таким образом, на собственников трубопроводов полностью перекладывался риск изменения рыночной конъюнктуры, в результате чего они несли серьезные потери. Позже в США произошел переход от контрактных отношений в сфере транспортировки газа к государственному регулированию тарифов на транспортировку газа по газопроводам в первую очередь для защиты газотранспортных компаний от дискриминации со стороны добывающих компаний [Теесе, 1990]. Опыт США является уникальным в связи с достаточно

высокой плотностью сети магистральных трубопроводов. Добывающие компании в США имеют возможность выбирать альтернативные пути поставки газа, в ряде случаев — пользоваться услугами трубопроводов, принадлежащих конкурирующим между собой компаниям, что повышает рыночную силу добывающих компаний по сравнению с собственниками трубопроводов.

В отличие от США в России имеется только один собственник газотранспортной системы — ОАО «Газпром», рыночной силы которого достаточно для дискриминации независимых добывающих компаний при предоставлении им доступа к магистральным трубопроводам.

Нормативное требование обеспечения недискриминационного доступа независимых добывающих компаний к газотранспортной системе предполагает обязательный допуск их к сети в случае наличия свободных мощностей на предлагаемый поставщиком газа период поставки [Об обеспечении доступа..., 1997]. Срок подачи заявки — от месяца до трех лет от даты начала поставок газа. Однако в текущей ситуации без значительного увеличения объема свободных мощностей расширение недискриминационного доступа к газотранспортной инфраструктуре невозможно. Так, в частности, в США после открытия доступа к газотранспортной сети «резко увеличилось количество компаний, самостоятельно пользующихся услугами трубопроводного транспорта, — с 20–30 на одну трубопроводную компанию до более чем 1000» [Теезе, 1990, р.25], что повысило вероятность принятия антиконкурентных решений. Кроме того, проблема недискриминационного доступа к газотранспортной системе возникает сразу на двух этапах производственного цикла поставки газа — на этапе доступа производителей газа к транспортировке газа и на этапе подключения потребителей газа к газотранспортной системе. Это требует от регулирующих органов отслеживания поведения участников рынка в момент приема газа в транспортную сеть от потребителя услуги транспортировки и в момент его сдачи на выходе из сети.

Одним из способов решения проблемы организации открытого доступа к газотранспортной инфраструктуре может стать рынок мощности — предоставление независимым компаниям возможности зарезервировать за собой право транспортировки определенного объема газа в конкретный период времени на основе свободных торгов. Подобный рыночный механизм уже показал свою успешность в электроэнергетике. Основной функцией рынка мощности является предоставление добывающим компаниям возможности планирования объема поставок газа с полной гарантией наличия доступа к магистральному газопроводу.

Развитие рынка мощности не только зависит от выбора организационной схемы взаимодействия, но и требует расширения сети газопроводов. В настоящее время около половины продаваемого независимыми компа-

ниями газа приходится на четыре региона России, расположенные недалеко от основных мест добычи [Хренков, 2012]. Мировой опыт показывает, что «возможность развития свободного рынка газа во многом определяется наличием развитой технологической инфраструктуры, делающей возможным подключение к сети большого количества конкурирующих компаний» [Kessides, 2005, p. 86].

ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ СВОБОДНОГО РЫНКА ГАЗА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Внедрение каждого из трех обсуждавшихся выше подходов к развитию свободного рынка газа не требует реструктуризации вертикально интегрированной естественной монополии ОАО «Газпром», что в сложившейся структуре газовой промышленности является их основным преимуществом. Тем не менее следует принимать во внимание их взаимозависимость. Так, для внедрения индексного ценообразования необходимо проведение организованных торгов газом, а также гарантированный доступ к газотранспортной системе для независимых добывающих газ компаний.

Таким образом, возможность развития свободного рынка в газовой промышленности зависит от организации доступа независимых компаний к газотранспортной сети. Рынок мощности позволяет преодолеть проблему дискриминационного доступа к газотранспортной сети, а также повысить эффективность среднесрочного и долгосрочного планирования транспортировки газа для независимых газотранспортных компаний, однако в России начало его создания пока не определено. В настоящее время даже отсутствует законодательно закрепленное определение свободной мощности. В проекте Постановления Правительства РФ «Об обеспечении недискриминационного доступа к газораспределительным сетям в Российской Федерации», подготовленного Федеральной антимонопольной службой РФ (ФАС), ФАС определяет свободную мощность следующим образом: «технически возможная мощность газораспределительной сети по транспортировке газа, возникающая в определенный момент времени и на определенных участках газораспределительной сети, за вычетом объемов транспортировки газа для государственных или муниципальных нужд; коммунально-бытовых и социальных нужд граждан; по действующим в данный период договорам об оказании услуг по транспортировке газа».

В условиях отсутствия рынка мощности допустимо промежуточное решение, предусматривающее повышение предсказуемости доступа к газотранспортной системе для независимых добывающих компаний — расширение временных интервалов планирования загрузки газотранспортных мощностей с одновременным повышением прозрачности условий подключения добывающих компаний к сети. Это позволит независимым добы-

вающим компаниям планировать объемы поставок газа потребителям без риска невыполнения обязательств по независящим от них причинам. При введении подобной системы добывающие компании должны брать на себя ответственность за соблюдение графика поставки газа, не перекладывая эту функцию на гарантирующего поставщика — ОАО «Газпром». Кроме того, расширение временных интервалов планирования загрузки газотранспортных мощностей позволит независимым добывающим компаниям претендовать на получение доступа к газопроводу уже на стадии его строительства. Так, благодаря корректировкам, вносимым ФАС, ОАО «НК „Роснефть“» получает основания для подключения к газопроводной системе «Сахалин-2», принадлежащей оператору одного из проектов ОАО «Газпром», и к газопроводу «Сила Сибири», который также принадлежит ОАО «Газпром» и в настоящее время находится только в стадии строительства [Рябова, 2014].

Согласно предложениям ФАС, государство должно обеспечить равные условия доступа к свободным мощностям организациям, аффилированным с ОАО «Газпром», и независимым добывающим компаниям пропорционально объемам их добычи [ФАС России...]. Однако представляется, что подобное закрепление объемов доступа к свободным мощностям может стать существенным препятствием для развития конкурентных отношений на рынке. Для снятия возможных ограничений необходимо предусмотреть механизм торговли квотами для тех случаев, когда добывающая компания не нуждается в использовании предназначенных для нее свободных мощностей. В целях стимулирования наращивания объемов добычи газа выставление транспортировочной квоты на торги должно быть обязательным, если она не используется самостоятельно.

Для эффективного проведения организованных торгов также может быть важно повышение рыночной доли независимых компаний не только на электронных торговых площадках и товарных биржах, но и в газовой промышленности в целом. Необходимо понимание того, что поведение добывающей компании на организованных торгах определяется не столько объемом продаж газа в настоящий момент, сколько имеющимися у нее возможностями изменять объемы добычи и транспортировки газа в зависимости от характеристик спроса. Эти возможности, в свою очередь, определяются емкостью и географической диверсификацией находящихся в ее распоряжении запасов газа, а также, в меньшей степени, доступом к разработке других полезных ископаемых. Географическая диверсификация запасов позволит частично нивелировать технологические ограничения, связанные с отсутствием свободных мощностей в газотранспортной системе.

Изменение соотношения долей рынка добывающих компаний возможно в первую очередь за счет пересмотра политики лицензирования

деятельности по разработке месторождений. Существуют различные меры, отличающиеся друг от друга по степени радикальности высказываемых предложений — от передачи конкурентам лицензий на неиспользуемое длительное время месторождения [Tarr, 2010] до снятия ограничений на разработку арктического шельфа. Наименее радикальной представляется такая мера, как обязательность заключения антимонопольного органа о влиянии новых лицензий на состояние конкуренции в отрасли.

Внедрение институтов свободного рынка предполагает изменение поведения игроков в газовой промышленности Российской Федерации. Рекомендация, затрагивающая самих игроков — возможность изменения рыночных долей добывающих компаний, — в большей степени, чем остальные, связана с политическими мотивами регулирующих органов и, следовательно, должна рассматриваться в контексте существующего в российской нефтегазовой отрасли распределения рыночной силы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основной альтернативой развития внутреннего рынка газа в России с учетом имеющихся приоритетов становится внедрение институтов свободного рынка. Объясняется это тем, что в газовой промышленности полный отказ от государственного регулирования не представляется возможным, а реструктуризация ОАО «Газпром» в текущих условиях может оказаться преждевременной.

Проведенное исследование показало приоритетность развития открытого доступа независимых добывающих компаний к газотранспортной системе в целом и создания рынка мощности в частности. Одним из факторов успеха при развитии рыночных правил и процедур в газовой промышленности является повышение рыночной доли независимых добывающих компаний с одновременным возложением на них ответственности за поставки газа по собственным договорам поставки.

Для развития институтов свободного рынка необходимо также проведение политики географической диверсификации контролируемых газовых месторождений. Это возможно за счет предоставления добывающим компаниям права добычи ресурса в разных регионах страны. С одной стороны, это предотвратит создание региональных монополий, с другой — повысит интенсивность конкуренции за право доступа к газотранспортной инфраструктуре. При одновременном развитии плотности газотранспортной сети это сведет проблему дискриминационного доступа к газовым магистралям к минимуму. Кроме того, одним из наименее затратных методов борьбы с дискриминацией со стороны владельца магистральных газопроводов — ОАО «Газпром» — может стать расширение временных горизонтов подачи независимыми добывающими компаниями заявок на доступ к сети.

Таким образом, существующая структура отраслевых рынков в газовой промышленности допускает наличие нерегулируемых рыночных отношений по крайней мере в отдельных секторах рынка, однако требует изменения правил взаимодействия участников рынка.

Литература

- Балтекс*: «Межрегионгаз» подвел итоги торгов на ЭТП. URL: http://www.baltextorg.ru/articles/ind_4887 (дата обращения: 10.07.2014).
- Газовый комплекс* // Министерство энергетики Российской Федерации. URL: <http://www.minenergo.gov.ru/activity/gas/> (дата обращения: 09.07.2014).
- Газпром* в цифрах: Газпром в цифрах 2008–2012 гг.: Лидерство и эффективность. Справочник. ОАО «Газпром», 2013.
- Дзядко Т.* Правительство одобрило запуск «организованных торгов» газом // РБК daily. 2014. 24 июня. URL: <http://rbcdaily.ru/industry/562949991772974> (дата обращения: 04.07.2014).
- О «Газпроме» // Газпром. URL: <http://www.gazprom.ru/about/> (дата обращения: 25.02.2014).
- О проведении эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке. Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2006 г. № 534.
- О реализации природного газа на организованных торгах и внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам государственного регулирования цен на газ и доступа к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром». Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. № 323.
- О совершенствовании государственного регулирования цен на газ». Постановление Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 333.
- О совершенствовании государственного регулирования цен на газ. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1205.
- Об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром». Постановление Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 858.
- Рачинский А. А.* Реформирование электроэнергетики: на пути к свободному рынку. Препринт # 2004/046 Р. М.: Российская Экономическая школа, 2004.
- Российский рынок газа* // Газпром. URL: <http://www.gazprom.ru/about/marketing/russia/> (дата обращения: 02.07.2014).
- Рябова И.* ФАС встала на сторону «Роснефти» при разбирательстве с «дочкой» «Газпрома» // Быстрый слон. 2014. 11 июля. URL: <http://slon.ru/fast/economics/fas-vstala-na-storonu-rosnefti-pri-razbiratelstve-s-dochkoy-gazproma-1125978.xhtml> (дата обращения: 11.07.2014).
- Соколова Е. В.* Экономические факторы развития конкуренции в газовой промышленности России // Вопросы экономики. 2014. № 9. С. 82–95
- ФАС России. Презентация О. Смирновой «Антимонопольное регулирование рынков газа» // ФАС России. URL: http://fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30845.html (дата обращения: 14.06.2014).

- Хренков Н.* Рынок, который мы выбираем // Институт национальной энергетики. 2012. URL: <http://nazenergy.ru/?p=1932> (дата обращения: 03.06.2014).
- Шаститко А. Е.* Альтернативные формы экономической организации в условиях естественной монополии. М.: ТЕИС, 2000.
- Baghat G.* Russia's Oil and Gas Policy // OPEC Energy Review. 2010. September. P.162–183.
- Broadman H. G.* Elements of Market Power in the Natural Gas Pipeline Industry // The Energy Journal. 1986. Vol.7. N 1. P.119–138.
- Hernandez Ibarzabal J. A.* Natural Gas Infrastructure Investment, Regulation and Ownership: The Australian Case // Policy Studies. 2011. Vol.32. N 3. P.231–242.
- Kessides I. N.* Infrastructure Privatization and Regulation: Promises and Perils // The World Bank Research Observer. 2005. Vol.2. N 1. P.81–108.
- Tarr D. G.* Export Restraints on Russian Natural Gas and Raw Timber: What Are the Economic Impacts? // Policy Research Working Paper. WPS5195. 2010. URL: <http://www-wds.worldbank.org> (accessed 18.04.2014).
- Teece D. J.* Structure and Organization of the Natural Gas Industry: Differences between the United States and the Federal Republic of Germany and Implications for the Carrier Status of Pipelines // The Energy Journal. 1990. Vol.11. N 3. P.1–35.
- Trebling H. M.* A Critical Assessment of Electricity and Natural Gas Deregulation // Journal of Economic Issues. 2008. Vol.42. N 2. Papers from the 2008 AFEE Meeting. P.469–477.
- Troesken W.* The Sources of Public Ownership: Historical Evidence from the Gas Industry // Journal of Law, Economics and Organization. 1997. N 13. P.1–25.
- Viscusi W. K., Vernon J. M., Harrington J. E., Jr.* Economics of Regulation and Antitrust. 3rd ed. The MIT Press, 2000.

Статья поступила в редакцию 15 июля 2014 г.

Контактная информация

Соколова Екатерина Владимировна — кандидат экономических наук, старший преподаватель; sokolova@gsom.pu.ru

Sokolova Ekaterina V. — Candidate of Sciences in Economics, Senior Lecturer; sokolova@gsom.pu.ru