

10 ПРИНЦИПОВ И 5 ПЕРВЫХ ШАГОВ

«Дорожная карта» реформирования российского рынка газа

Владимир Фейгин

президент Института энергетики и финансов

Алексей Белогорьев

заместитель главного директора по энергетическому направлению Института энергетики и финансов

Реформирование внутреннего рынка газа в России – тема совсем не новая. Различные его варианты и аспекты обсуждаются уже более 20 лет, достаточно вспомнить указ президента РФ Бориса Ельцина №426 «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий» от 28.04.1997. При этом в последние годы дискуссия о путях реформирования рынка зашла, на наш взгляд, в тупик. А вместе с ней и проект Энергетической стратегии России на период до 2035 года, согласовать который на рубеже 2016-2017 годов не удалось, насколько известно, именно по причине разногласий в отношении модели рынка газа.

И действительно, газовый рынок – единственная часть российского ТЭК, для которой нет сегодня не только ясной модели развития, но даже общего понимания, в каком направлении она должна развиваться. На ключевые вопросы, волнующие бизнес, у государства нет ответов, нет их, соответственно, и в стратегических документах. Однако сами вопросы от этого не становятся менее значимыми.

Зачем нужна «дорожная карта»?

В связи с ростом добычи т. н. «независимых производителей газа» и увеличением их присутствия на внутреннем рынке вопросы дальнейшего развития газовой отрасли обостряются.

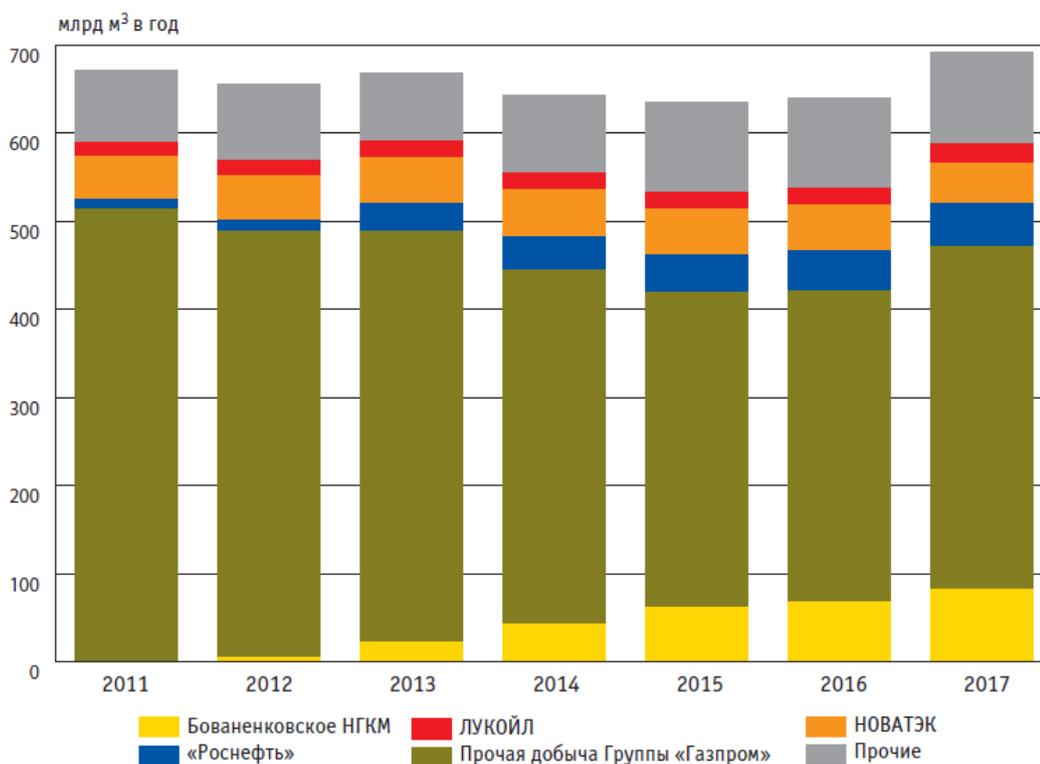
Начиная с 2013 года под их давлением наблюдается стихийное по своему существу движение по либерализации газового рынка, которому государство не оказывает последовательной поддержки, но и не сопротивляется. В итоге происходят несистемные (т. е. оторванные от общих принципов регулирования отрасли), но существенные регуляторные и институциональные изменения, такие как развитие биржевых торгов газом на базе Санкт-Петербургской товарно-сырьевой биржи (СПбМТСБ) или частичная либерализация экспорта СПГ.

К этому стоит добавить, что российская газовая отрасль оказалась в 2010-е годы в «гравитационном поле» двух крупных интеграционных проектов – формирования с участием России общих энергетических рынков ЕАЭС и создания без участия России единого энергетического рынка ЕС.

Все это делает актуальным вопрос о разработке «дорожной карты» реформирования рынка газа. То, что такая «дорожная карта» востребована как бизнесом, так и государством, видно из

включения в 2015 году (впервые) в проект Генеральной схемы развития газовой отрасли на период до 2035 года отдельной Концепции развития внутреннего рынка газа. При этом известно, насколько остро проходило обсуждение этой концепции и что в итоге было разработано сразу два принципиально разных ее варианта. Один представил «Газпром» (в лице ООО «Газпром ВНИИГАЗ»), второй – «Роснефть».

СТРУКТУРА ДОБЫЧИ ГАЗА В РОССИИ



Источник: авторы по данным ЦДУ ТЭК и ПАО «Газпром».

Европейский экспансионизм

Еврокомиссия понимает, что не может ограничить поставки российского газа в среднесрочной перспективе в условиях роста спроса и падения собственной добычи. Но если невозможно добиться диверсификации источников поставок, то можно попытаться диверсифицировать поставщиков из одного источника. Задача Еврокомиссии, которую она, судя по ряду признаков, пытается реализовать, используя регуляторное и политическое давление на проект «Северный поток-2», заключается, на наш взгляд, в следующем:

- как максимум – отмена принципа единого экспортного канала в России и обеспечение прямого доступа на европейский рынок российских независимых производителей газа;

- как минимум – участие независимых производителей в контрактировании их газа на экспорт при возможном (временном?) сохранении единого экспортного окна, но не как корпоративного инструмента «Газпрома», а как государственной монополии.

Именно на решение этой задачи направлены две параллельно запущенные инициативы:

- внесение поправок в Третью газовую директиву в части распространения на морские газопроводы ее положений (на основе прохождения части их маршрута через территориальные воды стран – членов ЕС), включая, прежде всего, принципы обязательного доступа третьей стороны и отделения оператора от поставщика;
- предоставление Еврокомиссии специального мандата на ведение переговоров в отношении «Северного потока-2».

На 2018-2019 годы придется, по всей видимости, интенсивная фаза этого процесса. Ключевым механизмом давления при этом останется неопределенность регуляторной среды реализации проекта «Северный поток-2». Если анализировать более отдаленную перспективу, то весьма вероятным, по нашей оценке, может стать попытка Еврокомиссии осуществить новый этап либерализации взаимной торговли. Его суть может заключаться в создании условий для прямой закупки европейскими компаниями газа на российском рынке по российским оптовым ценам, с учетом выплаты экспортной пошлины и транспортных расходов. Площадкой для таких операций вполне может стать секция газа СПБМТСБ. То есть по существу речь идет об интеграции российского рынка (и, как следствие, общего рынка газа ЕАЭС) с формируемым единым рынком ЕС. Этот этап, возможно, придется уже на вторую половину 2020-х годов.

Позиции участников рынка

Практически все участники обсуждения Концепции развития внутреннего рынка газа, включая «Газпром», признают, что развитие рынка требует его реформирования. Более того, реформирования в виде либерализации. Однако на этом сходство позиций заканчивается.

В понимании «Газпрома» либерализация должна затронуть, прежде всего, ценообразование; еще одним направлением реформирования может быть введение института регионального гарантирующего поставщика.

Для независимых производителей ключевые вопросы либерализации – это недискриминационный доступ к газотранспортной системе (ГТС) и подземным хранилищам газа (ПХГ) по обоснованным тарифам и разрешение на доступ в том или ином виде к трубопроводному экспорту.

Необычной чертой дискуссии о реформировании газового рынка в России является неучастие в ней потребителей газа. Это действительно вызывает удивление, поскольку зарубежный опыт

либерализации свидетельствует о том, что она проводится, прежде всего, в интересах именно потребителей – во всяком случае, на уровне целеполагания. А в России это инициатива производителей и в интересах производителей.

Потребители не чувствуют пока выгод от либерализации. Их интересы с либерализацией в основном действительно не связаны. Среди этих интересов, на наш взгляд, следует выделить:

- сохранение низких цен, а для этого лучше всего оставить их регулируемыми для «Газпрома», что косвенно ограничивает уровень цен и других поставщиков;
- снижение стоимости и сроков подключения к сети (с этим ситуация пока существенно хуже, чем в электроэнергетике, но некоторый прогресс наблюдается);
- дальнейшую газификацию страны (здесь «Газпром» не без оговорок, но успешен).

Единственный результат уже проводимых мер либерализации, который интересен потребителям, – это возможность купить недостающие объемы газа на биржевых торгах, особенно в зимний период, и, что еще важнее, продать излишки законтрактованного газа. Это необходимый и востребованный механизм балансировки системы, построенной почти целиком на долгосрочных договорах по принципу «бери или плати». Но он уже есть, и его развитие не требует решительных изменений в самой модели газового рынка.

Заинтересованная сторона	Поддерживаемое направление либерализации	Конечная цель
«Газпром»	Полное или частичное дерегулирование оптовых цен (включая развитие биржевых торгов)	Потеснить независимых производителей на внутреннем рынке (электроэнергетика, химическая промышленность, металлургия и пр.)
	Введение института регионального гарантирующего поставщика	Переложить на независимых производителей часть социальных обязательств, которые «Газпром» несет на себе как естественная монополия
Независимые производители	Недискриминационный доступ к ГТС и ПХГ по обоснованным тарифам (то есть либо ниже, чем сейчас, либо замороженным без индексации на значительный период)	Снижение издержек на магистральный транспорт и подземное хранение газа
	Разрешение на доступ к трубопроводному экспорту	Повышение маржинальности продаж газа
Государство	Развитие биржевых торгов	Создание инструмента мониторинга рыночных цен
	Частные уступки и «Газпрому», и независимым производителям, не нарушающие системных основ рынка, сложившихся в 1990-е гг.	Сохранить устойчивость газовой отрасли путем тонкого балансирования интересов участников рынка газа
Потребители	Развитие биржевых торгов газом	Возможность оперативно купить недостающие объемы газа и продать излишки законтрактованного газа

Источник: оценки авторов.

Государственный нейтралитет

Государству, в свою очередь, важно сохранять устойчивость газовой отрасли в непростых внешних и внутренних условиях. Поэтому оно готово идти на частные уступки и «Газпрому», и независимым производителям, не нарушая системных основ рынка в том виде, в котором он сложился еще в 1990-е годы. Со стороны государства не видно готовности проводить реформирование газового рынка, что может быть объяснено, по нашей оценке, четырьмя обстоятельствами.

Во-первых, отсутствует явно выраженная необходимость в либерализации. Внутренние цены на газ, несмотря на их резкий рост в 2000-е годы, остаются относительно низкими. При этом не ощущается дефицита инвестиций. Независимые производители, хотя и жалуются на дискриминацию, наращивают производственные мощности и увеличивают (за исключением 2017 года) свою долю на рынке. Активно развивается газификация. В добыче газа сформировался большой резерв свободных мощностей. Экспорт трубопроводного газа в страны дальнего зарубежья бьет рекорды. Долгосрочная экспортная стратегия нацелена на опережающий рост поставок сжиженного газа (об этом прямо говорят президентские поручения, данные по итогам совещания 8 декабря 2017 года), а производство и экспорт СПГ уже частично монополизированы. Биржевая торговля газом расширяется.

Во-вторых, неоднозначны итоги ранее проведенной «либерализации сверху» в сферах электроэнергетики и железнодорожного транспорта. В частности, существуют небесполезные опасения вероятного роста в случае либерализации внутренних цен на газ и тарифов на услуги по транспортировке газа, что является нежелательным как с социально-политической, так и с макроэкономической точек зрения.

В-третьих, нельзя назвать однозначно доказанной экономическую эффективность либерализации с точки зрения государства. В частности, что динамика поступлений в государственный бюджет от НДС и вывозной таможенной пошлины на газ окажется положительной или что их возможное снижение будет компенсировано иными фискальными поступлениями со стороны организаций газовой отрасли.

В-четвертых, «Газпром», будучи основным игроком в отрасли, категорически не приемлет любые концепции его организационной монополизации. Здесь стоит отметить, что инициаторами реформирования железнодорожного транспорта и электроэнергетики в начале 2000-х годов было руководство самих Министерства путей сообщения и РАО «ЕЭС России». Такое необычное поведение монополистов было связано не только с субъективными факторами, но и с объективным дефицитом собственных инвестиционных ресурсов при высоком износе основных фондов. В любом случае импульс к монополизации исходил не извне, а изнутри монополии. Ничего подобного в газовой отрасли пока не предвидится.

Волны реформирования

Либерализация газовых рынков впервые была проведена в США и Канаде в 1980-1990-е годы. А затем на основе североамериканского опыта – в Великобритании в 1990-е годы. Следом на основе британского опыта – в ЕС в 2000-2010-е годы (процесс этот не завершен), в Австралии и ряде других стран. Сейчас под влиянием как европейского, так и

Материал опубликован в журнале "Нефть и Капитал", №7, 2018

американского опыта идет либерализация внутренних рынков в Японии и отчасти в Китае. Таким образом, постепенно трансформация газовых рынков по шаблонам уже сложившихся моделей охватывает все больше регионов мира.

Либерализация всегда ориентирована на интересы потребителей (качество, надежность, техническая доступность поставок). При этом ценовая доступность, хотя и декларируется всегда как конечная цель, может заметно снижаться, как происходит сейчас, например, в Китае или на Украине.

Процесс либерализации почти везде идет в паре с интеграцией – либо внутринациональной, как в США или Китае, либо межстрановой, как в ЕС. В этой связи не удивительно, что волны либерализации движутся к нам со стороны именно больших интеграционных проектов – ЕАЭС и ЕС.

Разноликость либерализации

Существенным препятствием к достижению консенсуса между участниками рынка газа является многозначность самого понятия «либерализация», не говоря уже о «реформировании». Применительно к российскому рынку газа этими понятиями можно обозначить по меньшей мере четыре разных, хотя и взаимосвязанных, явления:

- ценовое дерегулирование;
- обеспечение прозрачного и недискриминационного доступа к ГТС и формирование прозрачных механизмов тарифообразования на услуги ГТС и ПХГ;
- демополизацию трубопроводного экспорта газа;
- демополизацию розничного рынка и газораспределения.

Ценовые опасения

Первое из этих явлений – отмена государственного регулирования цен на газ. При этом существуют разные мнения по поводу того, о каких ценах идет речь. По меньшей мере это оптовые цены для промышленных или коммерческих потребителей. Большие сомнения вызывает целесообразность дерегулирования оптовых цен для населения и приравненных к нему категорий. Отдельная и особо болезненная тема – розничное ценообразование (она остается болезненной и во многих странах ЕС).

Альтернативой регулируемым ценам при свободе договорных отношений могут и, очевидно, должны быть биржевые индикаторы, вырабатываемые внутри России, в частности на СПБМТСБ. Однако все признают, что текущая торговля в секции газа СПБМТСБ недостаточно ликвидна, а ценовые индикаторы не отражают реального баланса спроса и предложения на рынке, а привязаны к уровню регулируемых цен, устанавливаемых ФАС России для «Газпрома».

Для «Газпрома» биржевые торги сегодня – это единственная возможность вывода части своих
Материал опубликован в журнале "Нефть и Капитал", №7, 2018

поставок газа из-под регулирования ФАС. Поэтому компания активно выбирает весь свой лимитируемый объем (17,5 млрд м³ в 2017 году) и легко соглашается на поставки по ценам на 5-10% ниже регулируемых. Однако «Газпром» хотел бы большего, а именно – возможности предоставлять скидку до 15% по всем регулируемым поставкам. То есть права открыто демпинговать на внутреннем рынке, чем отчасти в последние годы занимаются независимые производители газа.

В целом реформа ценообразования – отдельный и сложный клубок проблем. Сложность его усугубляется тем, что:

- развитие биржевой торговли, как показывает зарубежный опыт, – процесс длительный. И для того, чтобы биржевые индикаторы начали отражать реальное состояние рынка, нужно по меньшей мере 10-15 лет их активного развития и использования. А в России торги ведутся чуть более трех лет, с октября 2014 года;
- дерегулирование цен в условиях олигопольной структуры рынка с большой степенью вероятности приведет после первоначального кратковременного снижения к их росту;
- уже сейчас динамика цен, складывающихся на СПБМТСБ, приобретает непривычную для российских потребителей сезонную волатильность. Это может сильно увеличить спрос на услуги подземных хранилищ газа (ПХГ), что потребует прозрачных условий доступа к ним. Между тем тарифы на услуги ПХГ сегодня не регулируются, а правила распределения их свободных мощностей отсутствуют.

Вопросы доступа

Вторая сторона либерализации – обеспечение прозрачного и недискриминационного доступа к газотранспортной системе и формирование прозрачных механизмов тарифообразования на услуги ГТС и ПХГ. Это тоже не одна, а целая группа проблем.

Нужно ли организационно отделять ГТС от ПАО «Газпром» как производителя газа, вплоть до полного вывода активов в отдельную государственную монополию наподобие «Транснефти» или Федеральной сетевой компании? Даже опыт реализации Третьей газовой директивы в ЕС далеко не однозначно свидетельствует в пользу целесообразности полного отделения. Или достаточно будет отдельного и прозрачного (не только для регуляторов, но и для участников рынка) бухгалтерского учета и также прозрачной инвестиционной программы по развитию ГТС? Отметим, что такие требования уже вводились на уровне правительства, но, по сути, не реализованы.

Если выделить ГТС в отдельную государственную монополию, то не приведет ли это к росту тарифов на услуги по транспортировке газа? О такой возможности постоянно говорит сам «Газпром», ссылаясь на существующее перекрестное субсидирование внутри компании. Опыт «Транснефти» или ФСК ЕЭС это косвенно подтверждает – тарифы растут.

Если оставить ГТС в собственности и под управлением «Газпрома» (региональные трансгазы), то не стоит ли вывести из его состава хотя бы Центральный производственно-диспетчерский департамент в качестве независимого системного оператора? Такое предложение входило, например, в первоначальный вариант Концепции формирования общего рынка газа ЕАЭС.

Как справедливо распределять инвестиционную составляющую тарифа между грузоотправителями? Ведь строительство экспортно ориентированных мощностей составляет существенную часть расходов «Газпрома» на развитие магистрального транспорта газа, при этом независимые производители газа пока не имеют доступа к трубопроводному экспорту.

Что делать со сложившимся межрегиональным перекрестным субсидированием тарифов на транспортировку газа? Учитывая огромные расстояния от Ямало-Ненецкого автономного округа до отдаленных регионов потребления, полный отказ от такого субсидирования будет чреват возникновением существенных социально-экономических проблем.

Как формировать сам тариф? Оставлять ли его двуставочным, как сейчас, или нет? Можно ли допустить транспортировку газа в рамках общего рынка ЕАЭС по внутрироссийским тарифам, как того требует Белоруссия?

Наконец, включать или нет подземное хранение газа в сферу естественной монополии? И если нет (такова позиция не только «Газпрома», но и ФАС), то как гарантировать недискриминационный доступ и прозрачное тарифообразование на услуги ПХГ?

Долгосрочные тенденции спроса на газ

В сегменте спроса на газ можно выделить по меньшей мере четыре основные долгосрочные тенденции:

- выбор городского потребителя (74% жителей России, 72% – в ЕС-28 или в Турции) в пользу электроэнергии как конечного вида потребляемой энергии. Этому способствует и почти повсеместная (не только в Европе, но и в России) политика застройщиков, не желающих иметь дело с дорогим и технически сложным подключением к газовым сетям. В перспективе данный процесс будет только расширяться. Отдельным вопросом являются перспективы опережающего роста парка электротранспорта, несмотря на все усилия по распространению газомоторного топлива и прямого использования малотоннажного СПГ. Газ в целом становится менее привлекательным для бытовых потребителей в качестве конечного источника энергии;
- Россия – среди немногих стран, где газ по-прежнему остается вне конкуренции в электроэнергетике. Хотя и здесь остаются риски роста неиспользуемых мощностей за счет конкуренции с новыми атомными блоками в условиях слабого роста спроса на электроэнергию. В Европе и даже в СНГ газовая генерация испытывает нарастающее давление со стороны конкурентов. На ключевых для нас рынках сбыта, за исключением Китая, газ с трудом удерживает свои позиции в межтопливной конкуренции;
- потребители газа меняют свои приоритеты. Гибкость для них теперь не менее важна, чем надежность. Новые требования к контрактным ценам – их прозрачность и способность оперативно отражать изменение рыночных индикаторов. Их «живая» связь с рынком становится важнее предсказуемости. Потребитель должен выбирать поставщика, а не наоборот;

- наблюдается разноуровневое интеграционное сближение рынков, что отражает общее движение к глобализации оптовой торговли газом. Именно это ранее произошло с рынками нефти и отчасти нефтепродуктов.

Экспорт газа

Третья составляющая либерализации – демонополизация трубопроводного экспорта газа. Такой шаг тянет за собой целый ряд других решений.

Прежде всего, это выравнивание ставки НДС между «Газпромом» и независимыми производителями газа. Впрочем, следует отметить, что в 2018 году размер НДС для «Газпрома» и так заметно снизился – с 1063 до 809 рублей за 1 тыс. м³ (оценка «Газпрома»). Кроме того, в ноябре 2017 года компания получила дополнительные налоговые льготы по разработке ачимовских залежей Уренгойского месторождения – ставка снизилась с 660 рублей в 2017 году до 471 рубля в 2018-м. Для сравнения: средняя ставка НДС на газ для «Роснефти» в прошлом году равнялась 521 рублю за 1 тыс. м³.

Не ясно – вводить или нет институт «гарантирующего поставщика»? Это важно как для покрытия пикового потребления (что требует резервирования мощностей), так и для поставок в низкомаржинальные рыночные сегменты и регионы. Кто и как будет платить за резервирование? Институт гарантирующего поставщика будет функционировать на уровне субъекта РФ или в другом разрезе? Как избежать полной региональной монополизации рынка? Кто будет платить за дальнейшую газификацию регионов и ее организовывать?

Наконец, далеко не ясна форма демонополизации самого экспорта. Возможно по меньшей мере три ее варианта.

Первый вариант: ООО «Газпром экспорт» становится одним из многих экспортеров, то есть полностью теряет монопольное право на трубопроводные поставки газа за рубеж. При этом он по-прежнему будет доминировать в этой сфере за счет имеющихся долгосрочных контрактов (некоторые из них заканчивают свое действие в 2035 году и даже позднее).

Второй вариант: «Газпром экспорт» выделяется в отдельную государственную компанию – уполномоченного экспортера при сохранении единого экспортного окна. Все добывающие компании получают право отправлять свой газ на зарубежные рынки путем его продажи уполномоченному экспортеру по равнодоходной цене (*net back*), исходя из того или иного принципа (вероятнее всего, квотирования от доли в национальной добыче).

Третий вариант: «Газпром экспорт» остается внутри ПАО «Газпром», но его обязывают покупать газ независимых производителей для поставки на экспорт по той же цене *net back*.

Последние два варианта более приемлемы для государства. Первый вариант – то, к чему стремится ЕС, и то, что планируется реализовать в рамках формирования общего рынка ЕАЭС.

ГРС и розница

Наконец, четвертый аспект либерализации – демонополизация розничного рынка и газораспределения. Что делать с фактической монополией ООО «Газпром межрегионгаз» в большинстве регионов? Даже «Газпром» не знает, что эффективнее – развивать рынок независимых газораспределительных организаций или по-прежнему, не считаясь с их низкой маржинальностью, содержать внутри компании?

Принципы реформирования

Любая «дорожная карта» реформ начинается с определения и согласования принципов ее построения. Это тем более важно в рассматриваемом случае, когда отсутствует единство целей реформирования и его достижение в ближайшей перспективе не выглядит вероятным.

На наш взгляд, при определении «дорожной карты» реформирования внутреннего рынка газа должны быть применены десять основополагающих принципов.

Принцип первый: самостоятельная модель

Альтернатива: прямое копирование чужого опыта

Российский рынок газа своеобразен по своей структурной и пространственной организации, масштабу, роли газа в ТЭБ, сложившимся дисбалансам. Непосредственное применение к нему моделей реформирования, известных по опыту других стран, вряд ли эффективно и просто опасно. Необходимо создание самостоятельной модели, учитывающей все своеобразие российского рынка и экономики в целом.

Принцип второй: поэтапный характер

Альтернатива: попытки разом разрубить gordiev узел

С учетом накопленного опыта, как зарубежного, так и российского, реформирование – долгий и комплексный процесс, который может быть сбалансированным только в случае поэтапного, пошагового развития. Поспешность и приверженность крайним позициям – то, что больше всего вредит самой идее реформирования.

Принцип третий: возможность выбора дальнейших шагов после каждого этапа

Альтернатива: следование жесткому первоначальному плану

Постепенность реформирования бессмысленна без его гибкости. Рынок газа – сложная система обратных связей. Предусмотреть на начальном этапе все риски и возможности, которые проявятся в ходе реформирования такой системы, не представляется возможным ни в научном, ни тем более в практическом плане.

Принцип четвертый: дерегулирование цен на последнем этапе

Альтернатива: начать реформы с дерегулирования оптовых цен

Дерегулирование цен – потенциально самая опасная часть реформирования монополизированного рынка с точки зрения последствий для потребителей, а соответственно, и для экономики в целом. В этом видится наиболее уязвимое место всех предложений по реформированию рынка, выдвигаемых как ФАС России, так и «Газпромом».

Принцип пятый: потребитель должен стать союзником реформ

Альтернатива: исходить из целесообразности роста конечных цен на газ

Потребители должны понимать, что реформирование не приведет к росту их издержек, а если и приведет, то будет компенсировано ростом надежности, гибкости газоснабжения и пр. Не поставив потребителя в центр целеполагания, не заинтересовав его (а через него – государство) в либерализации, реформа рынка не сможет состояться. При этом необходимо ориентироваться не только на текущие потребности потребителей, но и на будущие (**см. «Долгосрочные тенденции спроса на газ»**).

Принцип шестой: «Газпром» должен чувствовать себя уверенно в условиях реформирования

Альтернатива: стращать «Газпром» разделением и рассматривать его как «загнанного зверя»

Важно понимать и артикулировать, что реформирование рынка газа – это вовсе не антигазпромовская кампания. «Газпром» не является в рамках него ни «добычей», ни жертвой. Он – участник и один из потенциальных бенефициаров.

Принцип седьмой: нужен сильный, самостоятельный арбитр

Альтернатива: слабый арбитр, в полномочия которого никто не верит или их оспаривают, либо, напротив, сильный арбитр, но отстаивающий чьи-либо узкие интересы

В ходе реформирования рынка, как правило, широко используются возможности рыночного саморегулирования. Но само по себе реформирование – это, прежде всего, комплекс регуляторных мер, требующих жесткого централизованного управления. Для того чтобы реформирование шло эффективно и последовательно, должен быть единый регулятор, имеющий необходимые полномочия и при этом способный сбалансировать интересы различных участников рынка, не поддаваясь их прямому лоббированию. Не менее важно и то, что этот арбитр (регулятор) должен быть способен поддерживать баланс интересов в ситуации постоянного движения, изменения рыночной ситуации, а не просто status quo.

Принцип восьмой: если понятно, что делать, нужно делать это сегодня

Альтернатива: откладывать реформирование на «светлое будущее», которое никогда не настанет

Реформирование, повторимся, – процесс долгий. Оценочно он займет 10-15 лет. Более того, не следует ждать от него быстрых положительных результатов. Это процесс с долгосрочной отдачей. Чем позже процесс будет запущен, тем позже будет получен эффект. При этом, что делать на начальном этапе реформирования, вполне понятно уже сейчас.

Принцип девятый: принцип малых дел, но выполняемых сегодня

Альтернатива: замахиваться на долгосрочную перспективу и построение идеальной модели

Возвращаясь к третьему принципу, сформировать сегодня полноценную целевую модель рынка, которую бы одобрили все участники, невозможно (попытки уже были). В этих условиях единственный путь – идти поступательно, решая те вопросы, по которым удастся прийти к разумному компромиссу. На начальном этапе важен не масштаб шагов, а их эффективность.

Принцип десятый: внутренняя либерализация должна идти бок о бок с интеграцией в рамках ЕАЭС

Альтернатива: рассматривать внутренний рынок газа как изолированную систему

В 2014-16 гг., подписав Договор о ЕАЭС (19.05.2014) и Концепцию формирования общего рынка газа ЕАЭС (31.05.2016), Россия взяла на себя обязательства по частичной либерализации регулирования отрасли в 2019-24 гг. в рамках формирования общего рынка газа ЕАЭС. Речь идет об отмене принципа единого экспортного окна для стран ЕАЭС, регулировании цен трансграничных поставок на оптовом рынке, развитии биржевого ценообразования, обеспечении недискриминационного доступа к ГТС и тарификации услуг ГТС для участников общего рынка газа. В институциональном плане общий рынок газа опережает решения, принимаемые в отношении внутреннего рынка газа. Реализация мероприятий разработанной в 2017 году Программы формирования общего рынка газа, намеченных на 2019-24 гг., будет постоянным фактором для дальнейшего изменения регулирования на внутреннем рынке.

Первые 5 шагов реформирования

То, какими могут и должны быть первые шаги реформирования, лучше всего иллюстрирует пример биржевых торгов газом на СПБМТСБ. Это пример совпадения интересов всех участников рынка и регуляторов, при том что «Газпром» изначально был противником развития биржевых торгов на независимой площадке и лишь позднее осознал, какие возможности они ему открывают.

Очевидно, что первые шаги не должны касаться вопросов дерегулирования цен (см. четвертый принцип) и либерализации экспорта – как наиболее болезненных и спорных.

В числе первоочередных шагов, на наш взгляд, не стоит и вопрос о едином тарифе на услуги ГТС для дочерних обществ «Газпрома» и независимых производителей газа. При этом необходимо

новое и общее понимание ГТС как сервисной структуры, обслуживающей всех участников рынка, а не как неотъемлемой части хозяйственного комплекса «Газпрома». Однако совершенно необязательно при таком подходе (даже исходя из европейского опыта) отделять ГТС от «Газпрома».

Со своей стороны мы могли бы предложить следующие пять первых шагов (в произвольном порядке, предполагающем их близкую во времени, комплексную реализацию):

Шаг первый

Введение отдельного бухгалтерского учета по видам деятельности внутри ПАО «Газпром» и обеспечение открытости этого учета по тем видам деятельности, которые относятся к естественно-монопольной сфере.

Шаг второй

Обеспечение прозрачности тарифообразования на услуги ГТС, в том числе четкое разделение инвестиционной составляющей в тарифе по направлению инвестиций: на экспорт и для внутренних потребителей; оплата этих тарифов по соответствующим договорам на транспортировку газа всеми пользователями услуг ГТС, как входящими в группу «Газпром», так и не входящими в нее.

Шаг третий

Обеспечение прозрачности тарифообразования на услуги ПХГ.

Шаг четвертый

Приучение потребителей к естественной сезонной неравномерности уровня цен.

Шаг пятый

Снятие ограничений на продажи «Газпрома» на спотовых торгах как рыночный механизм, обеспечивающий возможность роста его поставок на внутренний рынок.

Указанные шаги, несомненно, требуют обсуждения с участием и производителей, и регуляторов, и, что особо важно, потребителей газа. Однако это не шаги завтрашнего дня. Это то, что можно сделать согласованно уже сегодня.