

## **Достижение целей газификации страны требуют незамедлительного развития и реструктурирования внутреннего рынка газа**

«По поводу подводки газа к домовладениям. Здесь очень много мелких деталей. Я прошу и Правительство, и «Газпром», и регионы самым внимательным образом к этому отнестись. Там и круг людей, которые имеют право на эту услугу, и много технических вопросов – надо всё проработать и сделать это как можно быстрее. Иначе у нас будет так, как бывает иногда, как в народе говорят: гладко было на бумаге, да забыли про овраги. Чтобы такого не было. Очень прошу вас [обратить внимание] на все эти детали, которые для людей деталями не являются, от которых зависит качество нашей работы и качество услуг, которое мы обеспечиваем людям. Для потребителей этих услуг это не детали».

В. В. Путин

(19 мая 2021 г., совещание по вопросам реализации отдельных положений Послания Президента Федеральному Собранию, оглашённого 21 апреля).

### **1. О необходимости завершения газификации в России к 2030 году**

Уникальные запасы газа, наличие развитой системы газоснабжения являются важными факторами энергообеспечения страны и стимулом для ее экономического развития. Возможность развития газификации и расширение использования газа являются безусловным конкурентным преимуществом России.

Газификация – это комфортная система отопления личных домовладений с минимальным уровнем загрязнения воздуха.

Газификация российских городов и поселений с текущим электротеплоснабжением на угле, и перевод городского транспорта на газ, в настоящее время является самым быстрым и дешевым способом снижения загрязнения воздуха.

Успешная газификация – это и формирование положительного образа власти, и мощный фактор на выборах всех уровней.

Поэтому **поручение Президента России о необходимости завершения газификации страны в целом к 2030 г. является необходимым и своевременным.** Указанные сроки завершения газификации являются достаточно сжатыми и «неизменяемыми», поскольку в значительной степени определяются внешними факторами.

### **2. Газификация реализуется на розничном рынке, а «Газпром» работает на оптовом рынке газа**

Определение понятия «газификация» дано в Ст. 2 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации»:

«газификация - деятельность по реализации научно-технических и проектных решений, осуществлению строительно-монтажных работ и организационных мер, направленных на использование газа в качестве топливного и энергетического ресурса на объектах жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных объектах».

В широком смысле газификация подразумевает реализацию набора мер по организации газоснабжения по всей цепочке от добычи газа до подачи его потребителям. Ключевым элементом газификации является подключение новых потребителей газа (и увеличение

объема потребления для действующих потребителей газа). **Таким образом, успешная газификация возможна только при организации эффективной работы с потребителями газа и, следовательно, требует организации работы на розничном рынке газа.**

Однако «Газпром» всегда поставлял (и продолжает поставлять) газ в первую очередь на оптовом рынке. На экспортных рынках газа «Газпром» также выступает как оптовый поставщик газа. Реализация газа на российском рынке конечным потребителям газа является для «Газпрома» вторичным по важности видом деятельности. Первоочередная ориентация «Газпрома» на задачи добычи, транспортировки, хранения и надежного газоснабжения, не связанные с непосредственной работой с российскими потребителями газа, является исторически обоснованной и предопределенной.

В СССР, в период становления газовой отрасли, с конечными потребителями газа и по вопросам подключения газа, и по вопросам реализации газа взаимодействовали газораспределительные организации (ГРО), не входившие в систему Мингазпрома СССР. В 80-х гг. XX в. вопрос о целесообразности присоединения системы ГРО к Мингазпрому СССР тщательно изучался. Была создана специальная комиссия, которая пришла к выводу о нецелесообразности подобного объединения (главной причиной называлось различие целей и задач в силу работы на различных сегментах – оптовой поставки и магистрального газоснабжения, и розничной поставки и газораспределения).

Только в 1997 г. специально созданное дочернее общество «Газпрома» - «Межрегионгаз», - начало реализацию газа непосредственно российским потребителям. Основной причиной такого решения стал разразившийся в 90-е гг. кризис неплатежей. В то время решение о создании «Межрегионгаза» было абсолютно правильным и единственно возможным для «Газпрома». Позже, в 2002 г., «Межрегионгаз» убедил Правительство РФ в необходимости введения платы за снабженческо-сбытовые услуги (ПССУ) и почти полностью исключил ГРО из процесса продажи газа конечным потребителям.

**В итоге в России сформировалась очень специфическая структура рынка - единый оптово-розничный рынок. Именно этот структурный перекос во многом привел к проблемам и задержкам в проведении и дальнейшем развитии газификации и способствовал формированию внушительных задолженностей потребителей за потребленный газ.**

Только работая в непосредственном контакте с потребителями, можно обеспечить своевременную оплату за газ, оценить потребность потребителя в газе, объем необходимых перспективных поставок, готовность потребителя к подключению газа, обеспечить учет газа и необходимый уровень сервиса, добиться требуемого уровня безопасности потребления газа, и т.д.

Но «Межрегионгаз», контролируя финансовые потоки от потребителей газа и имея гарантированную государством оплату за свои услуги (ПССУ), т.е. обладая необходимыми возможностями и ресурсами, к сожалению далеко не всегда направлял свои основные усилия на газификацию регионов и работу с потребителями. В результате, отвечая в «Газпроме» за реализацию программы газификации, «Межрегионгаз» привел ее к нынешнему состоянию с известными всем проблемами (которые пришлось обсуждать и решать на уровне Главы государства). И способствовал созданию системы, в которой фактическая ответственность за программу газификации была переложена с розничного поставщика газа на ГРО, выполняющие все последние годы исключительно функцию транспортировки и обслуживания газовых распределительных сетей, и областные администрации. Кроме того, «Газпром», два

десятилетия вкладывая значительные средства в газификацию, в результате построил множество недозагруженных газораспределительных станций (ГРС) и газовых сетей (именно это, а не только массовая остановка советских промышленных предприятий в 90-е гг., обеспечивает большую часть недозагрузки ГРС «Газпрома»). С другой стороны, «Газпром» достаточно медленно реагировал (в некоторых случаях «закрывал глаза») на ситуации, когда потребители действительно нуждались в дополнительных объемах газа (частичная газификация или недогазификация населенных пунктов; «запертые» ГРС, исчерпавшие свою пропускную способность, не допускающие возможности увеличения потребления газа и подключения новых потребителей). Наконец, были созданы условия для систематического завышения стоимости газификации.

**Невыявление реальных причин накопившихся проблем с газификацией создает потенциальные риски незавершения газификации России в основном к 2030 г. и невыполнения поручения Президента России.** Предлагаемые в настоящее время «Газпромом» и Минэнерго России меры могут привести к тому, что часть выделяемых на газификацию средств вновь будет тратиться не с максимальным эффектом: стоимость газификации увеличится (по сравнению с реально достижимым уровнем), а охват газификацией потребителей окажется ниже требуемого или реально возможного в слабо газифицированных регионах и избыточным, экономически абсолютно неоправданным в хорошо газифицированных регионах.

Более того, в силу особой социально-экономической значимости газификации может возникать негативная реакция со стороны как тех потребителей, которым в ходе газификации газ подведен не будет, так и со стороны тех, у кого окажутся завышенными расходы на подключение к сети газоснабжения в границах собственного земельного участка.

Традиционно на зарубежных оптовых рынках газа представлены участники, которые занимаются поставкой газа (добывающие компании либо импортеры газа), магистральным транспортом и хранением газа. В качестве потребителей на оптовом рынке чаще всего выступают региональные газовые компании (которые, как правило, обслуживают и региональные распределительные сети) и, иногда, очень крупные конечные потребители газа. На розничном рынке региональные компании выступают в качестве поставщиков газа, поставляя его конечным потребителям. Подобное разделение рынков существовало и в СССР.

Конечно, важнейшей разницей между оптовым и розничным рынком является цена на газ (на зарубежных рынках розничная цена всегда существенно выше оптовой). Именно эта разница в цене позволяет при достаточно «жестких» обязательствах по поставке газа на оптовом рынке обеспечивать «мягкие» условия поставки газа конечным потребителям на розничном рынке.

В России розничная цена складывается из оптовой цены, к которой добавляются тариф ГРО и ПССУ (розничная цена превышает оптовую в среднем на 15-20%). Часто можно услышать, что неразвитость розничного рынка газа в России связана с необходимостью обеспечения минимальных розничных цен для населения. Однако подобные утверждения не вполне корректны. Необходимо учитывать, что очень большая разница между оптовой и розничной ценой на газ на западных (зарубежных) рынках имеет исторический характер, и на многих этих рынках существенную долю в высокой розничной цене составляют налоги.

Кроме того, в России, в силу высоких потребительских свойств газа (газ – наилучший вариант для теплоснабжения домов), де-факто сформировалась устойчивая неформальная

система завышения цены на газ. Размер необоснованной «доплаты» за подключение к газу частных домовладений может составлять, по различным оценкам, от 5 до 10 годовых плат за газ («доплата» взимается даже в случае прохождения внешнего газопровода по границе участка домовладельца, и вопрос заключается только в подключении дома в пределах участка; очевидно, «доплата» официально не попадает в предприятия газовой отрасли и не способствует их развитию). Поэтому целесообразно говорить о «реальной и полной» стоимости газа для потребителей и не оправдывать неразвитость розничного рынка необходимостью сохранения низких цен на газ. А при развитии сегментов рынка вырабатывать специальные механизмы, обеспечивающие экономически возможную минимизацию цен на газ.

**Работая преимущественно на оптовом рынке, невозможно учесть все важные для потребителей детали и организовать эффективную газификацию.**

**Для реализации эффективной газификации российских потребителей обязательно требуется структурирование рынка газа и развитие его розничного и оптового сегментов.** Текущая ситуация очень специфична, поскольку сегментация и развитие рынков - обычно достаточно длительный процесс, а в России поставлена задача немедленного ускорения газификации. Следовательно, очень быстрой сегментации рынков и их развития. Ситуацию можно оценить, как близкую к критической и требующую реализации незамедлительных мер.

### **3. О возможных действиях по развитию рынка газа и газификации**

Распоряжением №1152-р от 30 апреля 2021 г. Правительство РФ утвердило план мероприятий («дорожную карту») по внедрению социально ориентированной и экономически эффективной системы газификации и газоснабжения субъектов Российской Федерации.

**Основным выводом настоящей статьи является тезис о том, что успешно завершить газификацию страны в сжатые сроки исключительно путем выполнения мероприятий утвержденной «дорожной карты» невозможно, требуется реализация более широкого набора мер и, прежде всего, структурирование и развитие рынка газа.**

«Дорожная карта» (п. 2 мероприятий) требует, в первую очередь, немедленно осуществить т. н. догазификацию (завершить газификацию населенных пунктов, к которым ранее уже был подведен газ), что вполне разумно. Остальные пункты «дорожной карты» требуют проработки, обоснований, выработки предложений и проектов документов. Это позволяет в ближайшее время расширить план действий по газификации, разработать и реализовать меры по развитию рынка газа.

Таковыми мерами по развитию рынка газа могут стать:

- Формирование условий для создания и функционирования региональных «газовых компаний», инвестирующих в газификацию, в том числе и в «последнюю милю» (включая подводящие газопроводы на личных участках домовладельцев). При условии наличия возможности для потребителя газа выбора непосредственной оплаты этого подключения, либо получения рассрочки на его оплату с подписанием срочного контракта на поставку газа с «газовой компанией» и включением доплаты за газ на этот срок в стоимость потребляемого газа (с обеспечением прозрачности и публичности расчета указанной стоимости подключения).

- Необходима реализация ряда мер на уровне ГРО:
  - разработка новой методики расчета тарифов для ГРО, с учетом эталонных затрат и возможностью формирования единого регионального «котла» (по крайней мере, для инвестиционной надбавки – для целей региональной газификации, для создания полноценной системы учета газа, и т.д.);
  - создание условий для выхода/возвращения ГРО на розничный рынок газа (этот шаг необходимо реализовывать крайне аккуратно, поскольку присутствие на рынке инфраструктурных компаний (ГРО обслуживают газораспределительную инфраструктуру) требует принятия специальных антимонопольных мер).

При этом необходимо формирование системы заинтересованности ГРО в подключении новых потребителей, в расширении клиентской базы (сейчас ГРО в этом фактически не заинтересованы).

- Крайне важным для развития рынка газа и газификации является совершенствование системы отношений участников рынка с инфраструктурой газоснабжения. Даже поверхностное знакомство с проблемами газификации в регионах новой газификации (например, Мурманская область, Восточная Сибирь и Дальний Восток) показывает, что неизбежно появятся «сторонние инвестиции» как в элементы магистральной, так и в распределительную инфраструктуру. Поэтому необходимо формулировать общие правила инвестирования/владения, обслуживания и подключения, возврата инвестиций (например, за счет инвестиционных тарифов), доступа к этой инфраструктуре и оплаты резервной мощности.
- Отказ от выделенного регулирования ПССУ, и ее включение в состав оптовой регулируемой цены на газ при одновременном реформировании системы сбыта газа «Газпрома». Набор корпоративных мер для этого может быть достаточно широким, разнообразным и, безусловно, требует детального обсуждения внутри компании. При этом целесообразно сформулировать и соблюдать основные требования к этой системе и условиям ее функционирования.
- Регулирование магистральных тарифов для газопроводов «Газпрома» по принципу среднего («общего котла» по всем принадлежащим «Газпрому» магистральным газопроводам), а не по каждой отдельной (изолированной) системе газоснабжения. Это поможет существенно снизить прогнозные регулируемые цены на газ в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке уже сейчас.
- Переход в тарификации магистральной транспортировки газа к принципу «вход-выход» (методика с соблюдением плавного перехода от существующей тарифной системы уже разработана ФАС России) с последующей модификацией правил доступа к магистральным газопроводам таким образом, чтобы была возможность переторговки газом в виртуальных балансовых точках зон «входа-выхода».
- Развитие рынка газа за счет расширения биржевой торговли, в т. ч. и путем понуждения производителей газа к обязательной продаже доли добываемого газа на бирже (не менее 10%), по аналогии с организацией в России биржевой торговли продуктами нефтепереработки. Завершение формирования механизма «коммерческой балансировки» газа с использованием биржевых торгов.

- Незамедлительный переход к ежедневной балансировке газа (в том числе и за счет формирования цифровой модели системы поставки газа) и постепенное формирование повсеместной системы учета газа (интеллектуальной системы учета).
- Разработка механизма учета сезонности поставок газа в цене газа.
- Внедрение механизма добровольного прерываемого режима потребления газа (с ценовыми предпочтениями потребителям).
- Постепенный отказ от разделения регулируемой оптовой цены газа на «цену для населения» и «цену для промышленных потребителей» (перенос соответствующего разделения, при необходимости, на уровень ГРО).
- Нормативное ограничение возможности или объема закупки «Газпромом» газа у независимых производителей.

Отметим, что меры по реструктуризации и развитию рынка газа оказывают непосредственное влияние только на конечный этап цепочки газоснабжения – реализацию газа. Подчеркнем, что сейчас осуществление этих мер не требует реструктуризации всей отрасли, не снижает надежности газоснабжения. Однако, уже традиционно, **газодобывающие компании** (не только «Газпром», но и независимые производители газа), относясь к вопросам реализации газа как к менее приоритетным относительно «основной» деятельности, **выступают против осуществления конкретных мер по развитию рынка газа**. Причем, помимо открытого противодействия, ими уже отработан прием «псевдоподдержки»: требование об обязательной разработке полноценной концепции развития рынка газа до начала реализации каких-либо мер на рынке газа (сделана уже вторая попытка разработки подобного документа - вновь без очевидных последствий; подобную концепцию сейчас писать и бессмысленно, и некому). В результате сложившийся в России рынок газа «заморожен», фактически не меняется 15 лет (в отличие от секторов добычи и транспортировки газа, где реализуются большие проекты и уже произошли изменения) и стал значимым фактором торможения всей газовой отрасли, доказательством чему являются проблемы с проведением газификации. Часто все дискуссии по развитию рынка газа сводятся к обсуждению вопросов ценовой либерализации, которая сейчас в принципе невозможна именно из-за неразвитости рынка газа.

Меры по развитию рынка газа не требуют непосредственных значимых инвестиций (на стадии реализации газа инвестиции требуются в газификацию, в создание системы учета газа), но требуют постоянной квалифицированной управленческой работы государственных органов на федеральном и региональном уровнях - на них лежит ответственность за реализацию соответствующих регуляторных мер (в инвестиционных проектах ответственность за реализацию всегда лежит на конкретных компаниях). Отсутствие такой работы также является существенным сдерживающим фактором развития рынка газа.

Таким образом, **целесообразно приступить к немедленной реализации конкретных мер по развитию рынка газа, в том числе, в режиме пилотных проектов. Требуется создание центра компетенций по развитию рынка газа на уровне федеральных органов исполнительной власти (сейчас не существует) и организация слаженной работы причастных ведомств (прежде всего, Минэнерго России, ФАС России, Минэкономразвития России и Минстроя России – в вопросах газификации).**