

# СТРУКТУРНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕН НА ПРИРОДНЫЙ ГАЗ

## и тарифов на его транспортировку в РФ

С 2022 года газовая отрасль РФ вступила в период ускоренного роста цен на газ. Этот рост вкупе с ускоренным ростом тарифов на транспортировку газа по сетям ГРО, согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов (разработан Минэкономразвития России), продлится как минимум до 2028 года. Высока вероятность сохранения этой тенденции и далее, на период еще не менее 5 лет.

В настоящей статье анализируется, как это может сказаться на рынке газа в условиях сложившейся к настоящему времени системы ценового и тарифного регулирования газовой отрасли РФ. При обсуждении здесь «структурных вопросов» основное внимание уделено в первую очередь взаимосвязи регулируемых цен и тарифов в газовой отрасли РФ и их влиянию на рынок газа.

### Как складывалось ценовое и тарифное регулирование газовой отрасли РФ

Основы действующей системы государственного регулирования газовой отрасли были заложены в 1999 году, когда был принят Федеральный закон от 31.03.1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее —

69-ФЗ), в котором в числе прочего было установлено, что регулирование тарифов на услуги по транспортировке газа (естественно-монопольный вид деятельности) может быть заменено государственным регулированием цен на газ и тарифов на услуги по транспортировке газа для независимых организаций по решению правительства РФ. Соответствующее решение было принято постановлением правитель-

ства РФ от 29.12.2000 г. № 1021 (далее — ПП1021), причем как временная мера до поэтапного перехода на регулирование единого для всех поставщиков тарифа на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам. Кроме того, в ПП1021 конкретизированы вопросы ценового и тарифного регулирования в газовой отрасли.

С 2007 года было продекларировано, что окончание переходного



**Андрей Борис,**  
начальник управления  
нормативного  
сопровождения  
реформирования рынка газа  
АО Петербургская Биржа

го периода для внедрения рыночных принципов ценообразования на газ будет связано с достижением к 2014 году равной доходности поставок газа на внешний и внутренний рынки. В 2014 году срок окончания переходного периода перенесли на 2017 год. И лишь в 2024 году так и не достигнутая к 2017 году «равнодоходность», как условие перехода на рыночное ценообразование, была официально изменена на необходимость «формирования биржевых и внебиржевых индикаторов цен на природный газ, обеспеченных увеличением объемов реализации природного газа на организованных торгах».

Напомним, что еще в 1997 году была введена территориальная дифференциация оптовых цен в зависимости от удаленности ценовых зон от основных регионов добычи газа. Количество зон (поясов) постепенно увеличивалось и в 2009 году достигло шестидесяти, в основном совпадающих с газифицированными субъектами страны, что и сохраняется до настоящего времени.

Исходно территориальная дифференциация оптовых цен на газ не в полной мере соответствова-

ла увеличению затрат «Газпрома» при поставке в удаленные от мест добычи регионы, чтобы не допустить в таких регионах слишком высоких цен и большой разницы в региональных ценах. Иными словами, было заложено перекрестное субсидирование удаленных регионов за счет тех, которые близко расположены к регионам газодобычи.

В принятой в 2005 году методике расчета тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам также был предусмотрен механизм создания перекрестного субсидирования стоимости транспортировки в дальние регионы за счет ближних. Однако первоначально принятые в соответствии с методикой тарифы на транспортировку не содержали перекрестного субсидирования, поэтому для независимых производителей экономически эффективными были поставки газа лишь в ближайшие к местам добычи регионы. В связи с этим была поставлена цель — добиться возможности экономически эффективной поставки газа независимыми производителями и в удаленные регионы за счет «гармонизации» цен на газ и тарифов на его транспортировку,

то есть сокращения перекрестного субсидирования между регионами в ценах на газ и увеличения такого субсидирования в тарифах на транспортировку.

Соответствующая задача достаточно успешно решалась. Еще в 2015 году «НОВАТЭК» отчитывался о поставках газа не только в Московский регион, но и в Санкт-Петербург, в Ставропольский край. Однако достигалось решение в основном за счет превышения среднего темпа роста регулируемых цен над средним темпом роста тарифов на транспортировку. Так, с 2006 по 2015 год регулируемые цены выросли на 252%, а тарифы на транспортировку — на 146%.

Возможность применения метода индексации для установления регулируемых цен, применявшегося в отсутствие методики расчета регулируемых цен, была нормативно легализована в 2011 году в поправках в ПП1021 «с учетом параметров, установленных прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации». Для расчета тарифов на транспортировку такая возможность нормативно до сих пор не легализована.





С 2015 года тарифы на транспортировку не изменялись при продолжавшейся индексации цен на газ. В результате к 2022 году поставленная в 2005 году цель «гармонизации» цен и тарифов была, наконец, достигнута: экономическая эффективность поставки газа (разность между регулируемой ценой газа в регионе, на которую ориентируются независимые производители, и стоимостью транспортировки газа в регион) стала почти одинаковой для большинства регионов — центров потребления газа от Перми до Краснодара (рис. 1).

Правда, одновременно с этим упала экономическая значимость стоимости транспортировки: доля расходов на транспортировку при реализации газа по регулируемой цене снизилась с 50% в 2015 году до 35% в 2022 году (рис. 2).

#### В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ, В СООТВЕТСТВИИ С ПП1021, ГОСУДАРСТВЕННОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ ПОДЛЕЖАТ (В ТОМ ЧИСЛЕ):

- **ОПТОВЫЕ ЦЕНЫ НА ГАЗ;**
- **ТАРИФЫ НА УСЛУГИ ПО ТРАНСПОРТИРОВКЕ ГАЗА ПО МАГИСТРАЛЬНЫМ ГАЗОПРОВОДАМ ДЛЯ НЕЗАВИСИМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ;**
- **ТАРИФЫ НА УСЛУГИ ПО ТРАНСПОРТИРОВКЕ ГАЗА ПО ГАЗОПРОВОДАМ, ПРИНАДЛЕЖАЩИМ НЕЗАВИСИМЫМ ГАЗОТРАНСПОРТНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ;**
- **ТАРИФЫ НА УСЛУГИ ПО ТРАНСПОРТИРОВКЕ ГАЗА ПО ГАЗОРАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫМ СЕТЯМ;**
- **РАЗМЕР ПЛАТЫ ЗА СНАБЖЕНЧЕСКО-СБЫТОВЫЕ УСЛУГИ, ОКАЗЫВАЕМЫЕ ПОТРЕБИТЕЛЯМ ГАЗА ЕГО ПОСТАВЩИКАМИ (ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ ОПТОВЫХ ЦЕН НА ГАЗ);**
- **РОЗНИЧНЫЕ ЦЕНЫ НА ГАЗ, РЕАЛИЗУЕМЫЙ НАСЕЛЕНИЮ**

В среднесрочной перспективе высока вероятность сохранения существующей модели регулирования (регулирование цен на газ, добываемый ПАО «Газпром» — владельцем ЕСГ, по методу индексации выше инфляции и тарифов на транспортировку газа для независимых производителей по принципу «затраты минус») с возможным исключением из нее отдельных категорий потребителей газа.

#### Процентный рост оптовых цен на газ

Поскольку оптовые цены на газ в РФ дифференцированы по регионам, то один и тот же процент прироста дает разные абсолютные цифры прироста цены на газ в разных регионах. С 2014 по 2021 год процент прироста цены на газ определялся по принципу «инфляция минус» и был относительно не высоким (были даже годы «заморозки» регулируемых цен на газ), поэтому применение простого индексного метода (процентный прирост) для регулирования цен на газ не приводило к существенному увеличению дифференциации региональных цен на газ.

Но с 2022 года темпы роста цен на газ существенно возросли, и сейчас применяется принцип «инфляция плюс». На рисунке 3 показаны

регулируемые оптовые цены на газ для промышленности и населения по регионам в 2025 и 2028 годах.

Таким образом, цены на газ в абсолютных цифрах растут в «дальних» регионах быстрее, чем в «ближних». Но оптовые цены на газ для населения растут с увеличением расстояния транспортировки заметно медленнее, чем для промышленности, за счет увеличения уровня перекрестного субсидирования между этими категориями потребителей. Вследствие этого отчасти решается проблема социальной справедливости: уменьшение темпов роста разницы цен на газ для домохозяйств в «ближних» и «дальних» регионах.

#### ТЕМПЫ РОСТА ЦЕН ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ И РАЗНИЦА МЕЖДУ «БЛИЖНИМИ» И «ДАЛЬНИМИ» ОТ МЕСТ ДОБЫЧИ РЕГИОНАМИ ОТЧАСТИ НИВЕЛИРУЮТСЯ УСИЛЕНИЕМ ПЕРЕКРЕСТНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ ЗА СЧЕТ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Кроме того, текущая ситуация процентного прироста региональных цен на газ постепенно формирует и увеличивает перекрестное субсидирование промышленных потребителей ближних к местам газодобычи регионов за счет промышленных потребителей, более удаленных от мест добычи регионов (а не наоборот). Такая ситуация не соответствует общепринятому в мире (и в России) подходу для формирования регулируемых тарифов на географически протяженных инфраструктурах: обычно удельный тариф на транспортировку при перемещении на большие расстояния устанавливается меньше, чем удельный тариф на транспортировку при перемещении на малые расстояния (такой подход, например, для железнодорожных тарифов был сформирован в России более 120 лет назад; такой же подход был реализован и в газовой отрасли РФ с 2005 года, когда была принята первая в стране методика

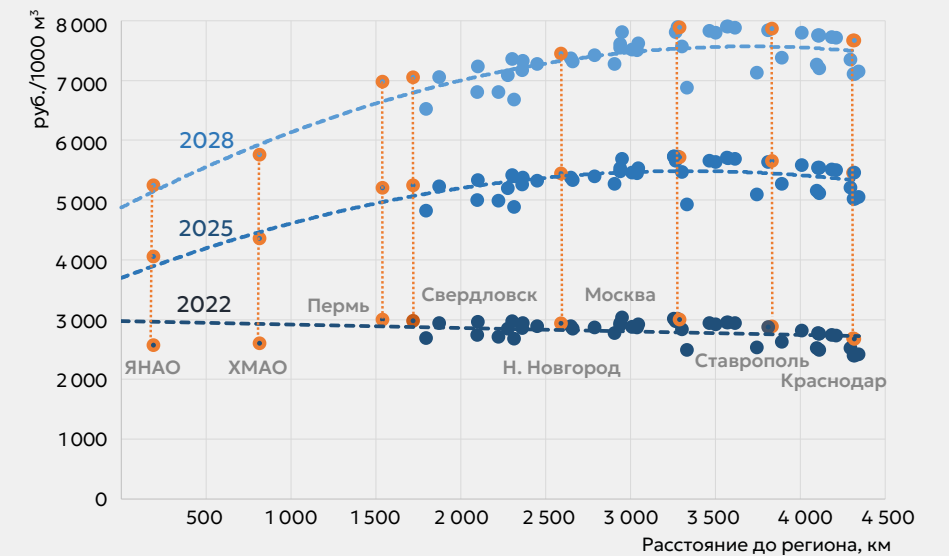
по расчету тарифов на транспортировку газа по магистральным газопроводам).

#### СИТУАЦИЯ ПРОЦЕНТНОГО ПРИРОСТА РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕН НА ГАЗ ПОСТЕПЕННО УВЕЛИЧИВАЕТ ПЕРЕКРЕСТНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ, БЛИЖНИХ К МЕСТАМ ГАЗОДОБЫЧИ РЕГИОНОВ, ЗА СЧЕТ БОЛЕЕ УДАЛЕННЫХ

При применении метода индексации к региональным ценам выше инфляции растет как общий уровень цен, так и территориальная дифференциация, отражающая транспортные расходы поставщика газа. После сокращения экспорта существующая газотранспортная система ЕСГ в основной своей части имеет избыточные мощности для поставки на внутренний рынок, значительных инвестиций в ее расширение не требуется, а расходы на ее поддержание не должны превышать инфляцию. Увеличение удельной стоимости единицы товаротранспортной работы из-за сокращения экспорта должно, по нашему мнению, равномерно раскладываться на потребителей газа без учета их удаленности от мест добычи. Поэтому повышение территориальной дифференциации цен (условной «стоимости транспортировки») сверх инфляции представляется необоснованным. Из вышесказанного следует, что применение простого индексного метода регулирования (процентный прирост) к дифференцированным региональным ценам на газ в случае долгосрочных высоких темпов роста (выше инфляции) требует корректировки.

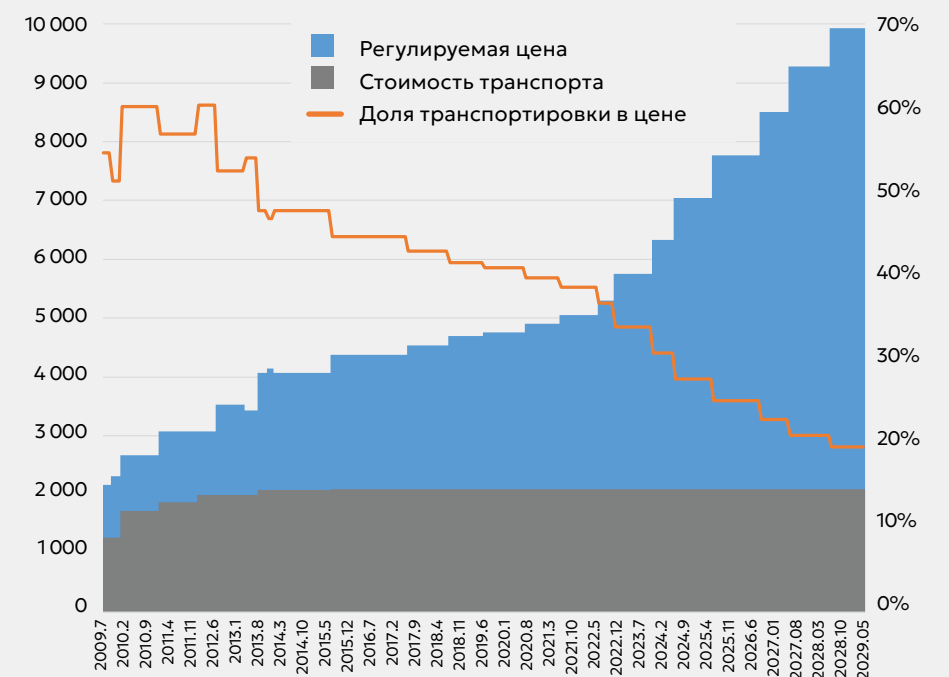
#### ПРИМЕНЕНИЕ ПРОСТОГО ИНДЕКСНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ К ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫМ ЦЕНАМ НА ГАЗ В СЛУЧАЕ ДОЛГОСРОЧНОГО РОСТА ВЫШЕ ИНФЛЯЦИИ ТРЕБУЕТ КОРРЕКТИРОВКИ

Рисунок 1  
Регулируемая цена газа в регионе минус стоимость транспортировки газа в регион



Источник: расчеты автора по открытым данным

Рисунок 2  
Соотношение регулируемой цены и стоимости транспортировки в Москве

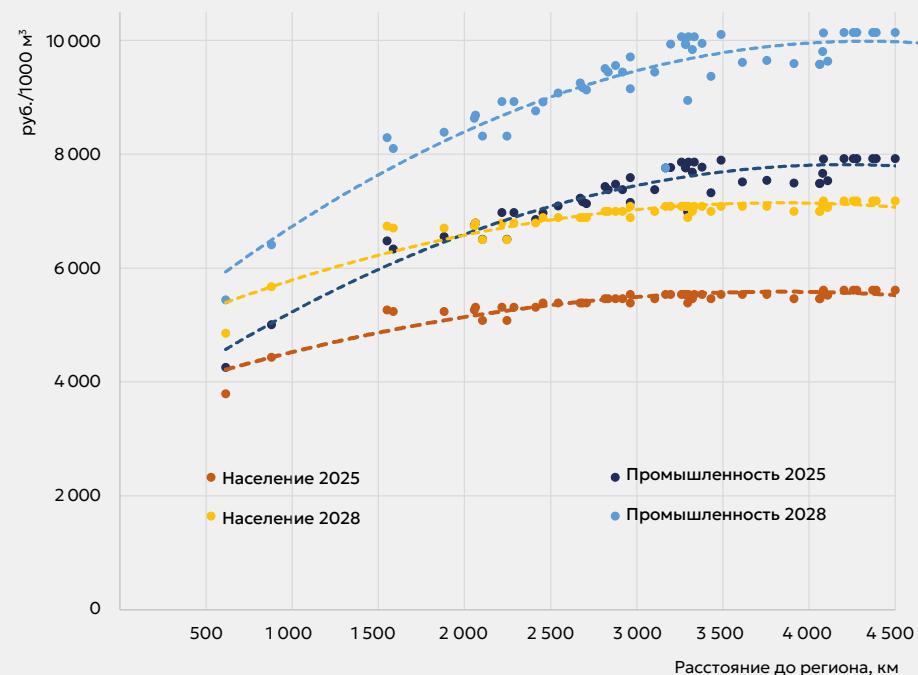


Источник: расчеты автора по открытым данным

В качестве метода решения данной проблемы можно предложить зафиксировать на какое-то время территориальную дифференциацию оптовых цен на газ в абсолютных величинах и повышать общий

уровень цен с тем, чтобы обеспечить требуемый рост общей тарифной выручки. Разумеется, это потребует расчетов с учетом прогнозируемого объема потребления газа по регионам.

Рисунок 3  
Оптовые цены для населения и промышленности



Источник: расчеты автора по открытым данным

В дальнейшем можно было бы индексировать величину региональной дифференциации по инфляции, а общий уровень цен — по принципу «инфляция плюс». При возврате к росту цен не выше инфляции можно будет вернуться к обычной индексации цен в регионах.

Но наиболее обоснованным кажется подход, который отражает в дифференциации региональных цен расходы на транспортировку газа с учетом особенностей географической протяженности инфраструктуры. Однако с тарифами на транспортировку газа существуют свои проблемы.

### Тарифы на транспортировку по магистральным газопроводам и их соотношение с региональными ценами на газ

В настоящее время около 40% поставляемого потребителям по ЕСГ газа не подлежат ценовому регулированию. Это газ не только независимых (от «Газпрома») производителей, но и нефтяных компаний, в том

числе ПАО «Газпром нефть», а также доли газа, получаемые «Газпромом» от участия в совместных предприятиях с независимыми производителями и так далее. Хотя этот газ поставляется по нерегулируемым ценам, при наличии значительного объема регулируемого газа ценообразование на нерегулируемый происходит относительно цены регулируемого газа. Поэтому соотношение регулируемых цен на газ в регионах и стоимости транспортировки до них определяет экономическую эффективность поставок газа в регионы для весьма значительной доли поставляемого газа.

Как уже отмечалось выше, к 2022 году возникла достаточно уникальная ситуация для действующей системы регулирования цен и тарифов на транспортировку по магистральным газопроводам. Вследствие зафиксированной с 2015 года величины и распределения стоимостей транспортировки в регионы и продолжавшейся индексации региональных цен с их региональной дифференциацией экономическая эффективность поставок нерегулируемого газа (разность между ценой реализации газа

и стоимостью его транспортировки до региона, нетбэк) стала практически одинаковой для всех основных центров газопотребления (рис. 1).

### ВСЛЕДСТВИЕ ЗАФИКСИРОВАННОЙ ВЕЛИЧИНЫ СТОИМОСТИ ТРАНСПОРТИРОВКИ И ПРОДОЛЖАВШЕЙСЯ ИНДЕКСАЦИИ ЦЕН С ИХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПОСТАВОК НЕРЕГУЛИРУЕМОГО ГАЗА СРАВНЯЛАСЬ К 2022 ГОДУ ДЛЯ ОСНОВНЫХ ЦЕНТРОВ ГАЗОПОТРЕБЛЕНИЯ

Поскольку заморозка тарифов на транспортировку продолжается, а цены индексируются, начинает складываться парадоксальная ситуация, при которой поставлять газ в «дальние» регионы становится экономически эффективнее, чем в «ближние». Так, уже с 1 июля 2025 года поставки газа в Москву и даже в Ставрополь и Краснодар стали несколько более экономически эффективными (+250–300 руб./м³), чем в Пермь и Екатеринбург. В случае продолжения заморозки тарифов и индексации цен на газ в соответствии с темпами, предусмотренными прогнозом социально-экономического развития РФ (инфляция плюс 3%), в 2028 году зависимость экономической эффективности от расстояния транспортировки окончательно перевернется: чем дальше расположен регион от основных мест добычи, тем более экономически эффективной станет поставка. Следует отметить, что к тому времени регулируемая стоимость транспортировки будет составлять лишь немногим более 20%.

Поскольку тарифы на магистральный транспорт газа не пересматриваются уже 10 лет, «Газпром» регулярно заявляет о том, что действующие тарифы не покрывают себестоимость транспортировки и необходимо пересматривать тарифы в сторону значительного увеличения. С другой стороны, независимые производители газа утверждают, что установленные

в 2015 году тарифы были завышены, и приводят свои аргументы. Пока ситуация с тарифами остается без изменений, но рано или поздно пересмотр произойдет. Поэтому следует заранее оценить возможные последствия.

В январе 2025 года на заседании Экспертного совета при Комитете Госдумы РФ по энергетике представитель «Газпрома» публично озвучил требуемую величину тарифа на транспортировку газа по магистральным газопроводам. По расчетам компании, средний по ЕСГ тариф на транспортировку должен увеличиться с нынешних 65 руб. за тысячу м³ на 100 км до 109 руб. для того, чтобы покрыть только себестоимость транспортировки, и до примерно 170 руб. для обеспечения финансирования новых проектов.

На рисунке 4 показаны потенциальные изменения экономической эффективности поставки газа в регионы в случае, если бы новые тарифы, предлагаемые «Газпромом», были бы приняты в 2025 году. При тарифах, обеспечивающих только себестоимость, происходит возврат к относительно равноудальной поставке в основные регионы газопотребления, а при тарифе, учитывающем новые проекты, ситуация возвращается к «нормальной» с падением экономической эффективности поставок в дальние регионы и наиболее эффективной при поставке на ближайшие рынки.

Понятно, что одномоментное повышение тарифов на транспортировку в 2–3 раза представляется маловероятным. Однако этот пример демонстрирует, что при системе раздельного регулирования цен и тарифов на транспортировку решения по ценам и тарифам необходимо принимать согласованно, чтобы не происходило перераспределения экономической эффективности поставок в регионы. Но по действующей тарифной методике «выравнивание» экономической эффективности поставки газа в регионы после индексации цен возможно лишь при одновременном повышении среднего уровня

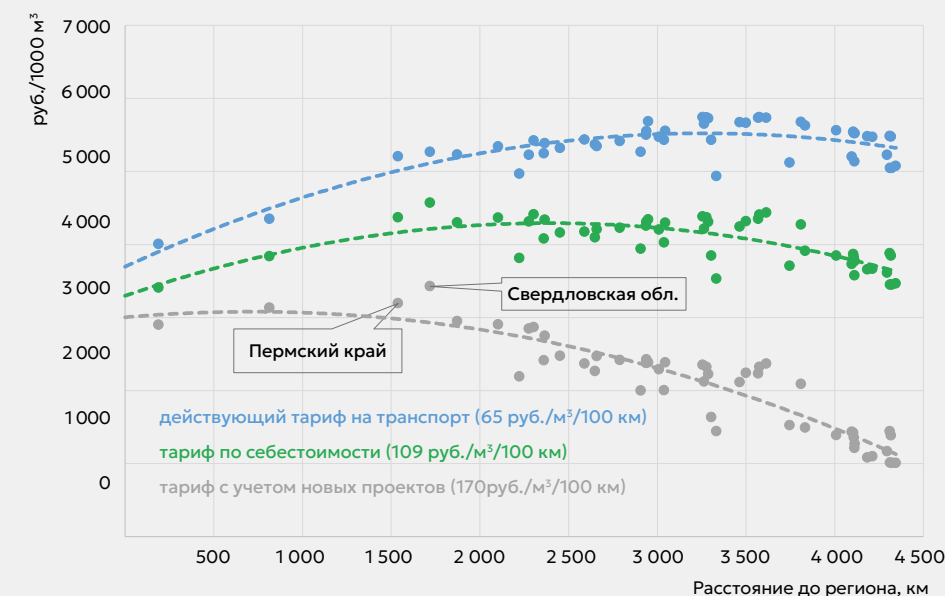


тарифов на транспортировку, против чего категорически возражают независимые производители.

Возможный вариант решения этих противоречий был предложен во внесенном ФАС России в 2023 году проекте новой методики расчета тарифов на транспортировку газа по магистральным трубопроводам. В числе прочего проект методики содержал механизм выравнивания экономической эффективности поставок газа во все регионы при изменении цен в регионах независимо от величины среднего уровня тарифов. Применение данной методики с использованием действующего

среднего уровня тарифа не оказало бы существенного влияния на экономику поставки газа независимыми производителями в целом и на поставки в отдельные регионы, тем более учитывая незначительную величину затрат на транспортировку относительно регулируемых цен (сейчас менее 25%). Дальнейшее изменение среднего уровня тарифов для доведения их до согласованного всеми участниками рынка экономически обоснованного уровня с применением новой методики не сопровождалось бы изменением равной доходности поставок во все регионы.

Рисунок 4  
Регулируемая цена газа в регионе минус стоимость транспортировки газа до региона



Источник: расчеты автора по открытым данным



Увеличивающаяся разница экономической эффективности поставок между «ближними» и «дальними» регионами может препятствовать развитию коммерческой балансировки невыборки газа по внебиржевым договорам через биржевые торги.

Обсуждаемый в настоящее время механизм коммерческой балансировки предполагает, что невыбранный потребителем газ, приобретенный по регулируемой цене в регионе, «возвращается» на балансовый пункт, расположенный вблизи мест добычи. То есть его цена для продавца невыборки становится равной разности между ценой приобретения по регулируемой цене в регионе и стоимостью транспортировки от балансового пункта до региона (нетбэк на балансовом пункте). Продажа невыбранного газа на балансовом пункте по цене выше нетбэка на балансовом пункте принесет прибыль продавцу невыборки. С другой стороны, покупателю невыборки может оказаться выгоднее купить невыборку, чем покупать газ по регулируемой цене в регионе. В том случае, если сделка совершается по цене в промежутке между величиной нетбэков продавца и покупателя на балансовом пункте, она выгодна обеим сторонам сделки (см. «Пример курьезный, но вполне реальный»).

В качестве одной из мер противодействия подобным операциям предлагается разбить регионы на коммерческие балансировочные

### ДЛЯ ПОДДЕРЖАНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ РЫНКА В ЗОНЕ ЕСГ НЕОБХОДИМО ОБЕСПЕЧИВАТЬ БАЛАНС МЕЖДУ УРОВНЯМИ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕН ГАЗА И ТАРИФАМИ НА ЕГО ТРАНСПОРТИРОВКУ

группы, по близости величин нетбэков от регионов на балансовом пункте. Коммерческая балансировка должна быть разрешена внутри таких групп, а для сделок между группами предусмотреть переходные тарифы в размере разницы средних нетбэков в группах. Однако такой подход потребует не только изменения правил биржевой торговли, но и существенных изменений многих нормативных актов, регулирующих поставку и реализацию газа (например, кто и на основании чего будет взимать межгрупповые тарифы).

Лучшим решением этой проблемы был бы возврат к ситуации 2022 года, когда нетбэки регионов были практически одинаковыми и арбитраж между регионами был бы невозможен. Но при продолжающемся росте цен и действующей методике установления тарифов на транспортировку этот «возврат», а тем более поддержание одинаковых нетбэков для всех регионов, потребует существенного одномоментного роста тарифов (рис. 3)

### Пример курьезный, но вполне реальный

Представим ситуацию, что в 2028 году продавцом невыборки является потребитель из Перми (нетбэк 7000 руб./м<sup>3</sup>), а покупателем – потребитель из Краснодара (нетбэк 7600 руб./м<sup>3</sup>).

Потребитель из Перми купит у «Газпрома» по регулируемой цене «дешевый» (8100 руб./м<sup>3</sup>) газ, не выберет его и продаст его с прибылью в 300 руб./м<sup>3</sup> на балансовом пункте за 7300 руб./м<sup>3</sup> потребителю из Краснодара, который купит его с дисконтом в 300 руб./м<sup>3</sup> к «дорогой» регулируемой цене в Краснодаре (10 138 руб./м<sup>3</sup>), отказавшись (без штрафных санкций в пределах разрешенного лимита) от поставляемого «Газпромом» «дорогостоящего» газа.

Выгоду получили обе стороны сделки, но проиграл при этом «Газпром», который продал газ по низкой цене (8100 руб./м<sup>3</sup>) и не продал тот же объем газа по высокой цене (10 138 руб./м<sup>3</sup>), получив убыток размере 2138 руб./м<sup>3</sup>.

и дальнейшего регулярного пересмотра в соответствии с пересмотром и ростом цен.

Возможность устанавливать тарифы так, чтобы обеспечивать равную доходность для всех регионов независимо от среднего уровня тарифов, была предусмотрена во внесенном в 2023 году ФАС России проекте методики «вход-выход».

Для поддержания устойчивости рынка газа в зоне ЕСГ необходимо обеспечивать баланс между уровнями дифференциации региональных цен газа и тарифами на его транспортировку. Отсутствие такого баланса особо негативно проявляется в период высокого темпа индексации цен

### Соотношение регулируемых оптовых цен для промышленности и населения

Длительное время регуляторы поддерживали в ряде регионов процентное соотношение оптовых цен для промышленности и населения на постоянном, некогда сложившемся уровне (рис. 4). Однако в других регионах, чаще всего в наиболее удаленных от мест добычи газа, это соотношение менялось в пользу населения.

Увеличение различия на 10% произошло в декабре 2023 года, когда

из внепланового повышения цен вместе с электро- и теплогенерацией были исключены поставки газа населению. В дальнейшем цены для электро- и теплогенерации были доведены для общего уровня промышленности, а оптовые цены на газ для последующей поставки населению сохранили увеличенный разрыв с ценами для промышленности.

В настоящее время в большинстве регионов РФ регулируемая цена для промышленности больше регулируемой оптовой цены для населения примерно на 40%.

Поскольку в предстоящем периоде предполагается одинаковая индексация цен для промышленности и поставок газа населению, соотношение цен также сохранится, а абсолютное различие цен в рублях будет ускоренно возрастать. Соответственно, будет возрастать размер перекрестного субсидирования населения промышленностью.

### ПЕРЕКРЕСТНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ В ТЕКУЩИХ УСЛОВИЯХ БУДЕТ ВОЗРАСТАТЬ

Сокращение различия оптовых цен для промышленности и населения практически невозможно из-за крайне негативных последствий: еще более ускоренного роста цен для населения и региональной дифференциации цен.

Очевидным социально приемлемым вариантом является дифференциация розничных цен для населения в зависимости от объемов потребления газа (аналогично тому, как это уже было сделано в электроэнергетике РФ).

### Плата за снабженческо-сбытовые услуги

Изначально, после принятия ПП1021 в 2000 году, регулировалась плата за снабженческо-сбытовые услуги (ПССУ) газораспределительных организаций, поскольку именно ГРО занимались реализацией газа ко-

нечным потребителям, выступая одновременно оптовыми покупателями газа у добывающих компаний. Подобная структура рынка является традиционной при поставке газа потребителям по газопроводам: оптовый рынок функционирует на уровне магистральных газопроводов или регазификационных терминалов, и на нем присутствуют в основном профессиональные газовые компании, а розничный рынок — это рынок реализации конечным потребителям.

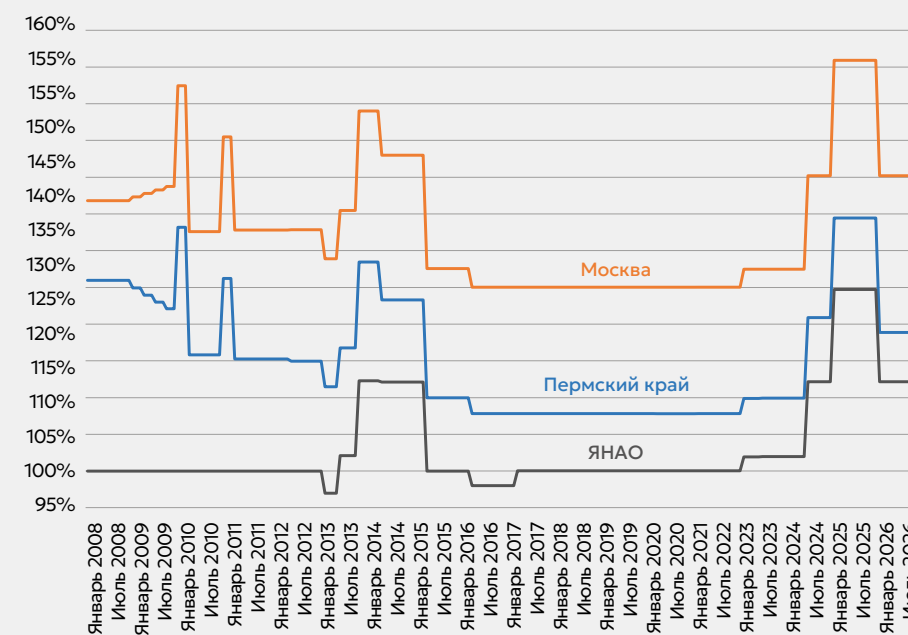
Но в 2002 году понятие платы за снабженческо-сбытовые услуги в ПП1021 было изменено: «регулируемая плата за снабженческо-сбытовые услуги» — это утвержденная в установленном порядке плата за услуги, оказываемые потребителям газа его поставщиками (газоснабжающими организациями), взимаемая сверх регулируемой оптовой цены на газ. Взимается эта плата только при поставках «регулируемого» газа (добываемого «Газпромом» и его аффилированными лицами, а также собственниками региональных систем газоснабжения). Поскольку ПССУ взимается с потребителей



газа, то фактически она является регулируемой розничной надбавкой к регулируемой оптовой цене, что само по себе уникально в практике ценового регулирования.

Инициатором введения ПССУ был «Газпром», и это позволило ему, как газоснабжающей компании, выйти непосредственно на потребителей газа, что сыграло большую роль в решении проблемы неплатежей за газ. Но одновременно введение ПССУ вывело из ГРО деятельность по реализации газа конечным потребителям

Рисунок 5  
Соотношение регулируемых оптовых цен промышленности и населения



Источник: расчеты автора по открытым данным

**Рисунок 6**  
**Распределение финансовой нагрузки по группам потребления при индексации тарифов на транспортировку газа по газораспределительным сетям выше инфляции**



Источник: расчеты автора по открытым данным

и существенно изменило структуру рынка газа в РФ, трансформировав ее из традиционного сочетания оптового («Газпром», независимые ГРО и некоторые крупные потребители) и розничного (ГРО и потребители) в единый розничный рынок (поставщики, региональные компании поставщиков и все потребители).

Регулятор выделил из регулируемой оптовой цены (куда входит покрытие расходов на добычу, подготовку и переработку, хранение и транспортировку) расходы на реализацию и стал регулировать их отдельно, соответственно увеличив свои собственные административные расходы на регуляторную деятельность. Можно предположить, что регуляторы согласились на введение ПССУ еще и потому, что тогда, в первой половине 2000-х, активно шла реформа электроэнергетики и сбытовая деятельность была законодательно выведена в отдельный вид деятельности в электроэнергетическом секторе. Поскольку 69-ФЗ продекларировал переходный период в развитии

рынка газа, то, возможно, предполагалось, что после переходного периода на газовом рынке тоже произойдет разделение видов деятельности, и в частности деятельности по сбыту.

Подобная трансформация рынка газа имеет далеко идущие последствия. Так, широко обсуждаемый и уже нашедший отражение в 69-ФЗ принцип «бери или плати» в классическом варианте является инструментом оптового рынка (на который крупные конечные потребители могут выходить лишь по желанию, соблюдая все, довольно жесткие, требования этого рынка) и имеет довольно сложный механизм применения, ориентированный на профессиональных участников рынка (распространение принципа «бери или плати» не на 100% законтрактованного газа, возможность выбрать в следующем году хотя бы часть оплаченного, но не выбранного газа и так далее). Что же касается конечных потребителей, то для них могут применяться более простые механизмы (например, оплата зарезервиро-

### В СЛОЖИВШЕЙСЯ СИТУАЦИИ ПССУ ОКАЗАЛАСЬ РЕГУЛИРУЕМОЙ РОЗНИЧНОЙ НАДБАВКОЙ К РЕГУЛИРУЕМОЙ ОПТОВОЙ ЦЕНЕ, ЧТО УНИКАЛЬНО В ПРАКТИКЕ ЦЕНОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ванной мощности подводящей инфраструктуры).

Кроме того, поскольку при реализации газа на биржевых торгах ПССУ не взимается, то в отсутствие значимых внутригрупповых скидок на газ, реализуемый впоследствии на бирже, сбытовые компании «Газпрома» экономически не заинтересованы в его реализации на биржевых торгах.

В настоящее время «Газпром» в рамках оптимизации своих расходов и структуры решил в нескольких регионах произвести полное юридическое слияние региональных компаний по реализации газа «Газпрома» и контролируемых им ГРО. Таким образом, произойдет частичный «возврат» ситуации 2000 года: реализацией и транспортировкой газа будет заниматься объединенная региональная компания, и регулироваться для нее будут как тарифы на транспортировку газа по сетям газораспределения, так и надбавка за снабженческо-сбытовые услуги.

Регуляторам неизбежно придется отреагировать на подобные изменения.

### Тарифы газораспределения

До 2028 года заложен рост тарифов на транспортировку газа по газораспределительным сетям на 5% выше прогнозируемой инфляции. Долгосрочное индексирование тарифов ГРО высокими темпами (что было бы вполне логично, поскольку мы считаем сектор ГРО самым недофинансированным в газовой отрас-

ли РФ по сравнению с добычей и магистральным транспортом газа) тоже может породить некоторые проблемы в тарифном регулировании.

Тарифы на транспортировку по газораспределительным сетям дифференцированы по группам потребителей в зависимости от объема их годового потребления. Промышленность разбита на 8 групп, и в отдельную группу выделено население. Самые низкие тарифы ГРО установлены для крупных промышленных потребителей газа, для населения установлены самые высокие тарифы.

Наиболее простым в администрировании было бы применение индексации к тарифам каждой группы потребителей. На рисунке 6 показаны результаты подобного увеличения тарифов к 2028 году для одной из крупных ГРО на юге европейской части РФ (где относительно высока доля населения в региональном потреблении газа). Толщины столбцов соответствуют объему газа, потребляемому каждой из групп потребителей в пределах данной ГРО.

Структура потребления газа различными группами потребителей может существенно различаться для различных ГРО. Как правило, на уровне тарифов ГРО промышленные потребители субсидируют население. Но ситуация для конкретного ГРО может зависеть от состава потребителей

и объема потребляемого ими газа, от доли потребления газа в многоквартирных домах (МКД) для тарифной группы «население» и так далее.

Кроме того, в силу активизации газификации с 2020 года сейчас почти повсеместно применяются специальные надбавки к тарифам на услуги ГРО, предназначенные для финансирования программ газификации (эти надбавки платят только промышленные потребители газа, и разрешенный предельный размер этих надбавок может достигать 50% от тарифа ГРО), что увеличивает перекрестное субсидирование промышленностью населения.

«Простое математическое» применение метода индексации к тарифам ГРО каждой группы в случае высоких темпов роста тарифов ГРО приведет к тому, что наибольшую нагрузку от подобной индексации будет нести население.

Требуются дополнительный анализ и выработка рекомендаций по способу применения метода индексации для тарифов ГРО.

### В заключение

В данной статье рассмотрены только вопросы цен и тарифов в газовой отрасли. Тема возможного влияния долгосрочного процента увеличения территориально дифференцированных цен на газ на рынок электроэнергии (прежде всего на РСВ — «рынок на сутки вперед» — в 1-й ценовой зоне, в ее северо-восточном секторе) заслуживает отдельного изучения.

В отношении рассмотренных в данной статье вопросов хотелось бы отметить следующее.

• Структурные проблемы при регулировании цен и тарифов не имеют «немедленного» действия (которое имеет установление значения цен и тарифов), но имеют свойство накапливать эффект и по своему влиянию на рынок газа и газовую отрасль не менее значимы, чем устанавливаемые значения цен и тарифов. Например, можно с пол-

### ПРИМЕНЕНИЕ МЕТОДА ИНДЕКСАЦИИ К ТАРИФАМ ГРО КАЖДОЙ ГРУППЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В СЛУЧАЕ ВЫСОКИХ ТЕМПОВ РОСТА ТАРИФОВ ГРО ПРИВЕДЕТ К ТОМУ, ЧТО НАИБОЛЬШУЮ НАГРУЗКУ БУДЕТ НЕСТИ НАСЕЛЕНИЕ

ной уверенностью утверждать, что в ближайшие годы придется решать проблему, создаваемую долгосрочным процентным увеличением территориально дифференцированных цен на газ и проблему тарифов на транспорт и их соотношением с ценами на газ.

• Структурные проблемы при регулировании цен и тарифов влияют на структуру рынка газа и могут ее существенно видоизменять.

• В России накоплен большой опыт ценового и тарифного регулирования, начиная с создания ФЭК в 1995 году (преобразованной в ФСТ в 2004 году). И ФАС занимается вопросами ценового и тарифного регулирования уже 10 лет. Как показывает опыт, регулятор может справиться с различными задачами ценового и тарифного регулирования.

• Но для того чтобы регулятор мог полноценно выполнять свои функции, всем участникам рынка газа и сопричастным ведомствам необходимо отказаться от упрощенного взгляда на ценовое и тарифное регулирование в газовой отрасли. Согласно такому популярному упрощению, «значимо только выполнение регулятором параметров социально-экономического развития РФ, все сверх того — самодеятельность регулятора». Как было показано выше, ценовое и тарифное регулирование — это более сложный процесс. В ходе реализации ценового и тарифного регулирования регулятор вынужден искать баланс в отношениях между участниками рынка газа, а это значит, что каждый из них должен учитывать интересы других участников и быть готовым принять компромиссное решение. ●

