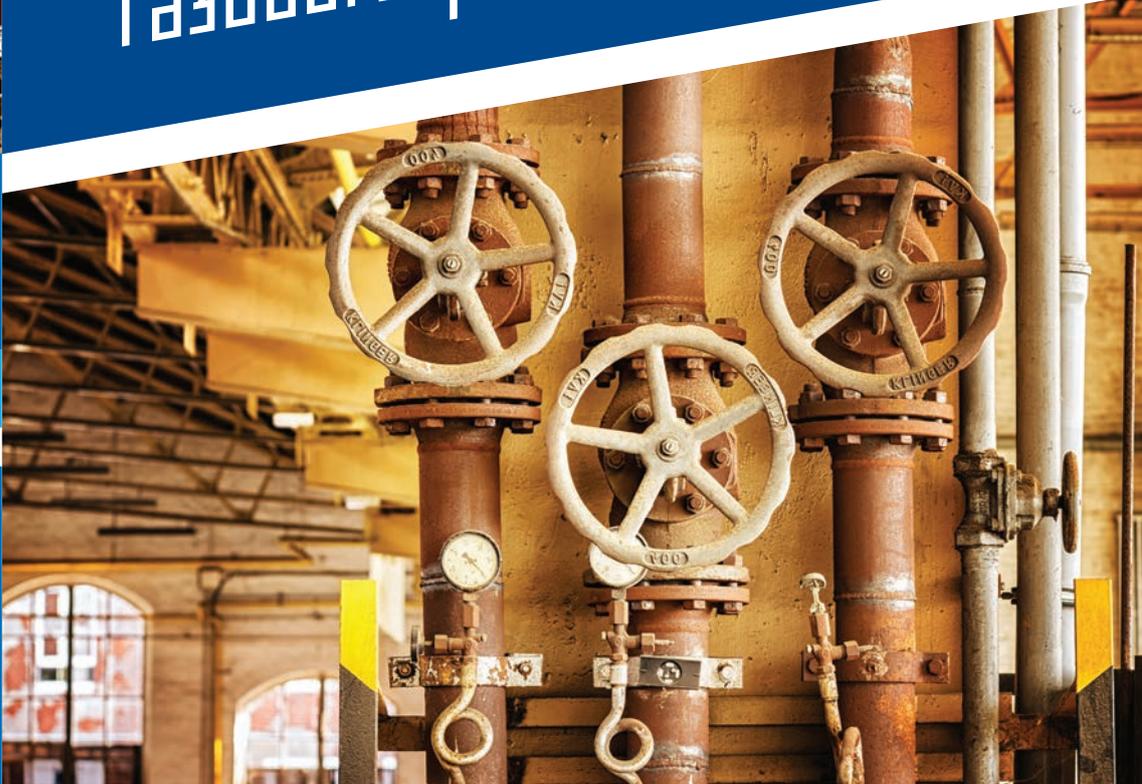




Основные элементы
и возможные сценарии
дерегулирования
цен на газ в России
и реформирования
газового рынка



АВТОРЫ



Татьяна Митрова

Директор Центра энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО

E-mail: energy@skolkovo.ru



Сергей Капитонов

Аналитик по газу,
Центр энергетики Московской школы
управления СКОЛКОВО

E-mail: energy@skolkovo.ru



Джеймс Хендерсон

Руководитель Газовой программы,
Оксфордский институт энергетических
исследований

Приглашенный исследователь,
Центр энергетики Московской школы
управления СКОЛКОВО

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	3
СУЩЕСТВУЮЩИЕ ДИСБАЛАНСЫ НА РЫНКЕ ГАЗА РОССИИ: ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ СТРУКТУРНОЙ РЕФОРМЫ	5
Уникальное положение российской газовой отрасли.....	5
Существующие проблемы и точки для дальнейшего развития.....	5
Структура внутреннего рынка России.....	8
Биржевая торговля газом.....	12
Существующие отраслевые дисбалансы между «Газпромом» и НПГ.....	13
Регулирование российского газового рынка.....	16
ИСТОРИЯ ПОПЫТОК РЕФОРМИРОВАНИЯ НАИБОЛЕЕ «СЛОЖНЫХ МЕСТ» НА РЫНКЕ ГАЗА В РОССИИ	18
СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПОДХОДЫ К ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГАЗОВОГО РЫНКА	21
Разделение монополиста по видам деятельности.....	22
Дерегулирование оптовых цен на газ для промышленности и населения.....	22
Механизмы поставок газа на рынок.....	24
Гарантирующий поставщик.....	24
Субсидии.....	24
Развитие биржевой торговли.....	25
Газификация.....	25
Экспорт.....	25
ВЫВОДЫ	27
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	29

РЕЗЮМЕ

Обсуждение необходимости реформирования газового рынка Российской Федерации ведется уже на протяжении двух десятилетий. В данном исследовании мы обозначили основные элементы, приводящие к дисбалансу на внутреннем рынке газа России, и прописали возможные сценарии потенциальной реформы.

Газовая промышленность России является одной из основ российской экономики, ее конкурентным преимуществом, важнейшим источником валютных поступлений в государственный бюджет. Отрасль создавалась на протяжении более полувека и сегодня является уникальной в мире. Россия обладает уникальным потенциалом газодобычи, огромным внутренним рынком и способностью поставок свыше 240 млрд куб. м газа (в 2018 г.) на мировые рынки. От поставок российского газа зависят целые регионы мира. Так, доля российского газа в прошлом году в потреблении Европы достигла, по данным «Газпрома», 36,7%. На внутреннем рынке поставки природного газа в высокой степени гарантируют успешное экономическое развитие целых секторов российской экономики, таких как производство электроэнергии, агрохимия, металлургия. Высока и социальная ответственность газовой отрасли в части поставок газа населению, стратегическим предприятиям.

Несомненно, к ключевым интересам России относится сохранение и преумножение потенциала этого гигантского механизма. При этом, по мнению большинства экспертов, потенциал российской газовой отрасли в настоящее время не реализован полностью, отрасль продолжает характеризоваться значительной неэффективностью, существует большое пространство для сбережения нерационально расходующихся сегодня значительных объемов этого ценного ресурса. Существующая система субсидирования убивает стимулы к модернизации.

Стратегическое значение российской газовой отрасли не должно заставлять государство считать, что изменения в ней слишком рискованны: многолетняя политика откладывания преобразований на самом деле ведет только к умножению неэффективности. Необходимо серьезное продуманное реформирование. Однако оно должно осуществляться не в формате «шоковой терапии», а с использованием механизмов «тонкой настройки». При этом должна быть четко прописана стратегическая цель реформы, которая не может сводиться только к улучшению регулирования отдельных элементов.

Простое копирование зарубежного опыта реформирования газового рынка невозможно, учитывая свойственный только российской газовой промышленности профиль риска и систему сдержек и противовесов. Необходима разработка уникального для России сценария, однако с учетом лучших мировых практик. В этом исследовании мы рассматриваем существующие подходы

к реформированию отрасли и показываем возможные направления реформ. Однако выбор конкретного сценария реформирования зависит от того, какую именно цель будет ставить перед собой государство.

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ДИСБАЛАНСЫ НА РЫНКЕ ГАЗА РОССИИ: ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ СТРУКТУРНОЙ РЕФОРМЫ

Уникальное положение российской газовой отрасли

На сегодняшний день Россия отличается высоким по сравнению с другими государствами уровнем использования природного газа в энергетике. Доля газа в энергобалансе в России является одной из **самых высоких в мире** и составляет 52% (в производстве электроэнергии 49%), а в европейской части страны – более 70%. Для сравнения, в США доля газа в производстве электроэнергии составляет - 32% (в первичном энергобалансе – 28%), в Великобритании – 39,7% (35% в первичном энергобалансе), в Германии - 9% (23% в первичном энергобалансе).

Россия является **вторым в мире после США производителем** природного газа, добывая, по данным Министерства энергетики РФ, 725 млрд куб. м газа (2018 г., 18-летний рекорд по добыче), и **крупнейшим в мире экспортером** природного газа – 245 млрд куб. м (2018 г.). В связи с вводом в эксплуатацию новых мощностей – завода «Ямал СПГ» - в 2018 г. общий объем экспорта сжиженного природного газа увеличился на 70%, составив почти 26 млрд. куб. м газа.

Основная часть используемого в России природного газа потребляется со стороны тепло- и электроэнергетики - 37%, порядка 11% - населением, 9% - предприятиями ТЭК, 8% - коммунально-бытовым сектором, 6% - металлургией, 29% - другими потребителями¹. Большая часть природного газа в России потребляется для производства тепловой энергии (29% в 2015 г.), затем идет сектор электроэнергетики (24%). Доля природного газа на ТЭС превышает 70%².

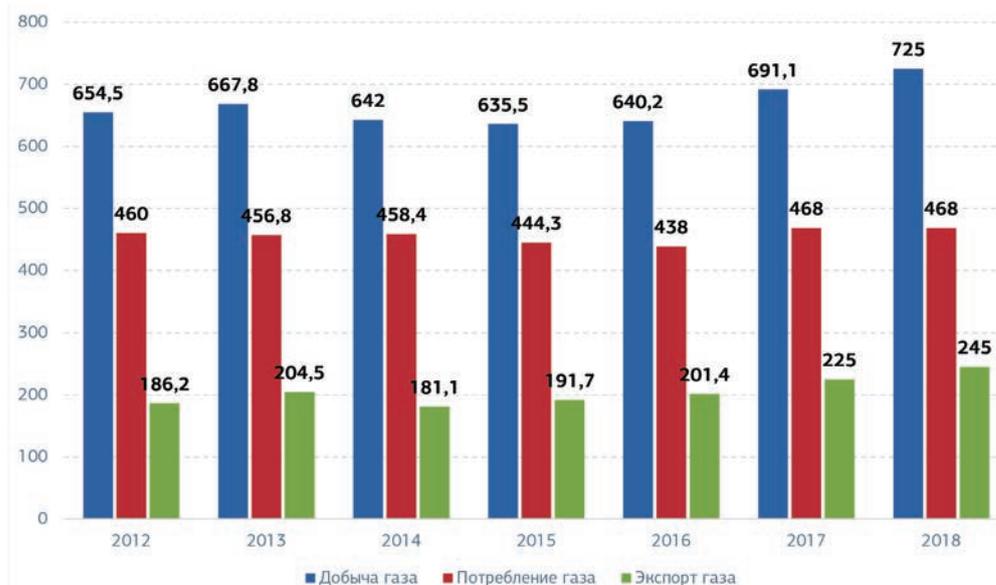
По сравнению с другими газодобывающими странами Россия находится в уникальном положении, поскольку одновременно обеспечивает потребности гигантского внутреннего рынка, а также поставляет уникальные для мировой практики объемы газа на экспорт (см. рис.1).

Существующие проблемы и точки для дальнейшего развития

В условиях слабых темпов экономического роста потребление газа внутри страны стагнирует. Также газовая отрасль России сталкивается с такими проблемами, как падение добычи на зрелых месторождениях и старение инфраструктуры, что приводит к **необходимости роста инвестиций**. Растущие инвестиции в сектор транспортировки газа (прежде всего, обеспеченные экспортными инфраструктурными проектами «Газпрома») нивелируются стагнирующими и даже снижающимися

1 Министерство энергетики РФ, 2016, <https://minenergo.gov.ru/system/download-pdf/6164/65814>

2 Министерство энергетики РФ, 2016, <https://minenergo.gov.ru/system/download-pdf/10850/80685>

Рисунок 1 Основные показатели газовой отрасли России (млрд куб. м)

Источники: Министерство энергетики РФ, ЦДУ ТЭК, «Газпром», операторы СПГ производств

инвестициями в газодобычу. (см. рис.2) Доля газопроводов «Газпрома» с более чем 50-летним сроком эксплуатации в 2011 г. составляла 3%, а сейчас уже 18%³. Кроме инфраструктурных проблем, очевидны трудности социального характера. Так, наблюдается **снижение платежеспособности потребителей** и увеличение объемов неплатежей и хищений газа.

Рисунок 2 Некоторые направления инвестиций в российской газовой отрасли (млрд. руб.)

Источник: ПАО «Газпром», ПАО «НОВАТЭК»

³ «Трубы горят - стареющие газопроводы в тени строек века "Газпрома"», Интерфакс, <https://www.interfax.ru/business/644278>

Дискуссии о необходимости реформирования российского рынка газа ведутся не один десяток лет. При этом, несмотря на нерешенность многих ключевых проблем, таких как **государственное регулирование оптовых цен** или прозрачность тарифа на использование **газотранспортной инфраструктуры или ПХГ**, по ряду других направлений очевиден прогресс по отходу от государственного регулирования в сторону рыночно-ориентированной отрасли. Так, значительный прогресс был проделан с организацией биржевых торгов природным газом, либерализацией экспорта СПГ, дерегулированием цен на СПГ для коммерческих потребителей в России и для производства метанола.

«Священной коровой» остается вопрос по допуску независимых производителей газа (НПГ) к каналу по **экспорту трубопроводного газа**. При этом сама экспортная стратегия «Газпрома» в последние годы претерпела существенные изменения: теперь значительная доля российского газа продается с привязкой к индексам европейских площадок, заработала электронная торговая платформа «Газпром экспорта»⁴.

Изменил систему координат российской газовой отрасли и ввод в эксплуатацию экспортного СПГ-проекта «Новатэка» «Ямал-СПГ». Вдобавок к ведущим позициям на европейском рынке трубопроводного газа, страна становится **важным игроком на мировом рынке СПГ**. В этой связи важно не допустить, чтобы потенциальные изменения на внутреннем рынке газа России повлияли на экспортный потенциал страны.

Возможными точками роста для газовой промышленности России являются дальнейшая интеграция газовой промышленности со смежными областями (газохимия), рост эффективной газификации страны (и сетевой, и автономной). Население сегодня обеспечивает чуть более 11% внутреннего потребления. Уровень неудовлетворенного спроса населения на газ высок, дальнейший рост потребления сдерживается невысоким развитием газораспределительной инфраструктуры. Среди промышленных отраслей ожидается рост спроса на газ со стороны химической промышленности. Также необходимо **развитие инновационных сегментов** российской газовой отрасли: мало- и среднетоннажного СПГ, в том числе и для поставок на экспорт, газомоторного топлива. По существующим оценкам, потенциал использования газомоторного топлива в России может составить порядка 10 млрд куб. м⁵. При этом определяющим для динамики внутреннего потребления газа станут инвестиции в повышение эффективности этих секторов. По существующим оценкам, применение «средних» технологий ОЭСР в области повышения энергоэффек-

4 «Газпром» готовится к войне за Европу, «Ведомости», <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/08/20/778517-gazprom-voine-evropu>

5 Александр Новак: «Мы сможем качественно реализовать безграничный потенциал «голубого топлива» внутри страны», <https://minenergo.gov.ru/node/13713>

тивности способно сэкономить стране порядка 180 млрд куб. м газа в год⁶.

Кроме того, в условиях западных санкций для дальнейшего успешного развития отрасли необходимо развитие программ **локализации производства соответствующего оборудования**. В этих условиях реформирование внутреннего рынка газа представляется назревшей и необходимой мерой.

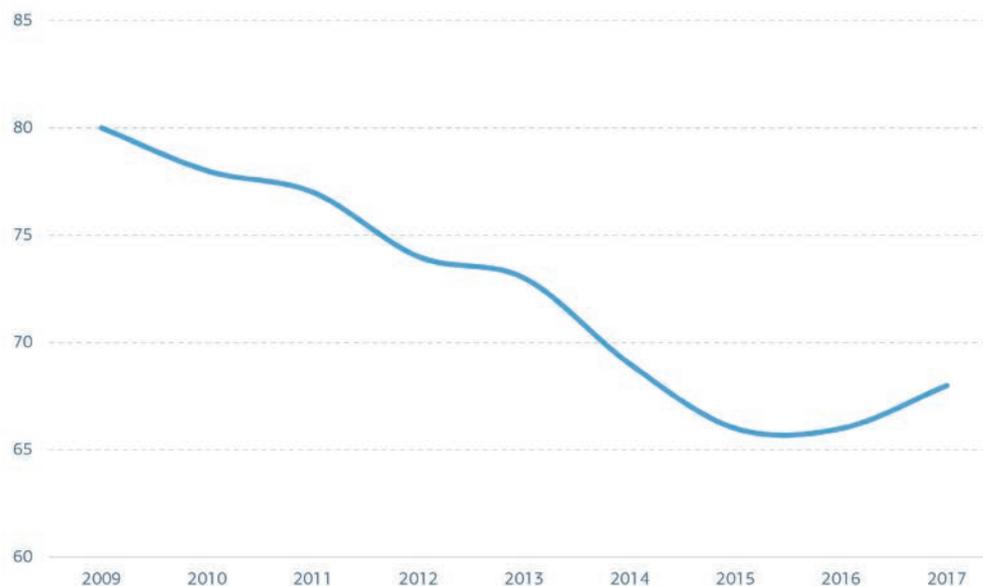
При этом простое дерегулирование цен может считаться только частью масштабной реформы газового рынка. Актуальность продолжают сохранять вопросы налогообложения, доступа к трубопроводным поставкам на экспорт, ответственности по газификации населения. Потенциальная реформа не должна отразиться на надежности поставок газа, включая пиковые периоды, сохранить устойчивые валютные поступления в бюджет страны от экспорта, а также не оказать негативного влияния на социально-незащищенные слои населения.

Структура внутреннего рынка России

Добыча газа

В структуре российской газодобычи очевидной тенденцией последних лет является снижение доли Газпрома. Если в 2009 г. доля концерна в газодобыче в России составляла 80%, то в 2018 г. – 68% (см. рис 3-4).

Рисунок 3 Доля Газпрома в российской газодобыче (%)

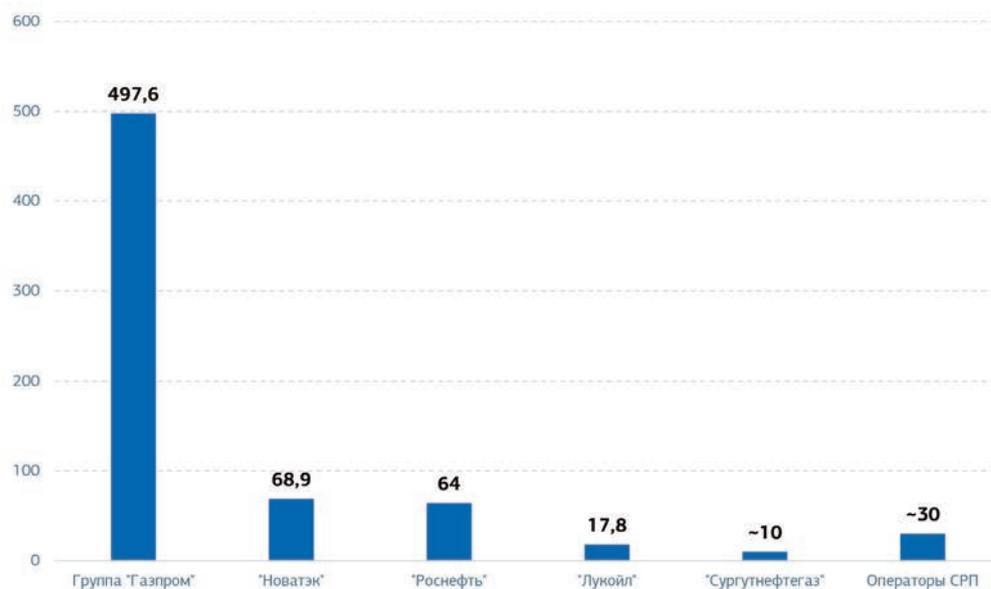


Источник: «Газпром», Минэнерго РФ

⁶ «МЭА предлагает России тратить меньше энергии», «Ведомости», https://www.vedomosti.ru/business/articles/2011/11/10/minus_velikobritaniya

В 2018 г. добыча «Газпрома» выросла на 26,6 млрд куб. м (на 5,6% по сравнению с 2017 г.), до 497,6 млрд куб. м газа. Добыча «Новатэка» в 2018 г. выросла на 8,5% — до 68,9 млрд куб. м (при этом основной рост пришелся на проект «Ямал СПГ»). Добыча газа «Роснефтью» в России в 2018 г. составила порядка 64 млрд куб. м (всего газодобыча по компании составила 67,3 млрд куб. м включая месторождение Зохран в Египте). Добыча газа «Лукойла» в 2018 г. незначительно снизилась до 17,8 млрд куб. м. Добыча газа

Рисунок 4 Добыча газа в России основными недропользователями в 2018 г. (млрд куб. м)



Источник: Данные компаний

«Сургутнефтегазом» в 2018 г. составила чуть менее 10 млрд куб. м. Также значительные объемы газодобычи (порядка 30 млрд куб. м в 2018 г.) приходятся на операторов СРП.

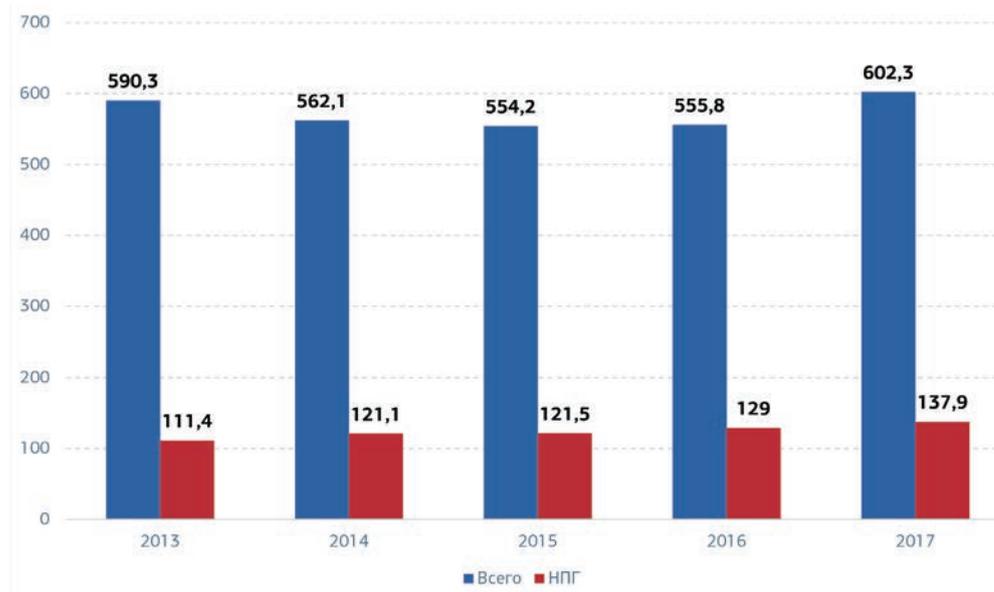
Поставки на внутренний рынок

При этом доля «Газпрома» в поставках на внутренний рынок в настоящее время составляет порядка 55%, а в летний период находится и ниже психологической отметки в 50%. Однако газовый рынок России характеризуется высоким фактором сезонности и обязательствами «Газпрома» по удовлетворению пикового спроса. В зимний период пикового спроса доля «Газпрома» в поставках на внутренний рынок значительно выше доли НПП.

В 2018 г. поставки «Газпрома» газа на внутренний рынок составили порядка 243 млрд куб. м (+5,5% по сравнению с 2017 г.), включая объемы газа, реализованные через СПбМТСБ. «Газпром межрегионгаз» через 53 региональные компании по реализации газа обеспечивает газоснабжение потребителей в 69 регионах России.

Одновременно растут объемы транспортировки газа независимых производителей по ЕСТ России. В 2013 г. в систему поступило 111,4 млрд куб. м газа, в 2017 г. – 137,9 млрд куб. м (цифры включают, как газ, протранспортированный НПГ потребителям, так и проданный непосредственно на устье скважины).

Рисунок 5 Транспортировка по ГТС "Газпрома" (включая отбор из ПХГ, млрд куб. м)



Источники: «Газпром»

«Новатэк» в 2018 г. реализовал на российском рынке 66,08 млрд куб. м природного газа. Компания поставляет газ в 39 регионов страны. Основными регионами поставок природного газа в адрес конечных потребителей и трейдеров являлись Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ, г. Москва и Московская область, Липецкая область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Тюменская область. Крупными потребителями газа «Новатэка» являются Челябинский металлургический комбинат, «Фортум», «Мосэнерго».

«Роснефть» поставляет газ почти в 40 регионах России. Объем реализации газа компанией на внутреннем рынке в 2017 г. составил 63,2 млрд куб. м, в том числе в Западной Сибири и Уральском федеральном округе – 36,13 млрд куб. м, на Юге России – 2,40 млрд куб. м, на Дальнем Востоке – 0,85 млрд куб. м, в европейской части России и прочих регионах – 23,84 млрд куб. м. Крупнейшим по объему реализации газа регионом присутствия «Роснефти» является Свердловская область, где компания обеспечивает порядка 90 % региональных потребностей в газе.

Газификация

По данным «Газпрома», уровень газификации в России в 2005 г. составлял 50%, в 2018 г. вырос до 68,5%. Уровень газификации в городах и сельской местности различается. Если в городах и

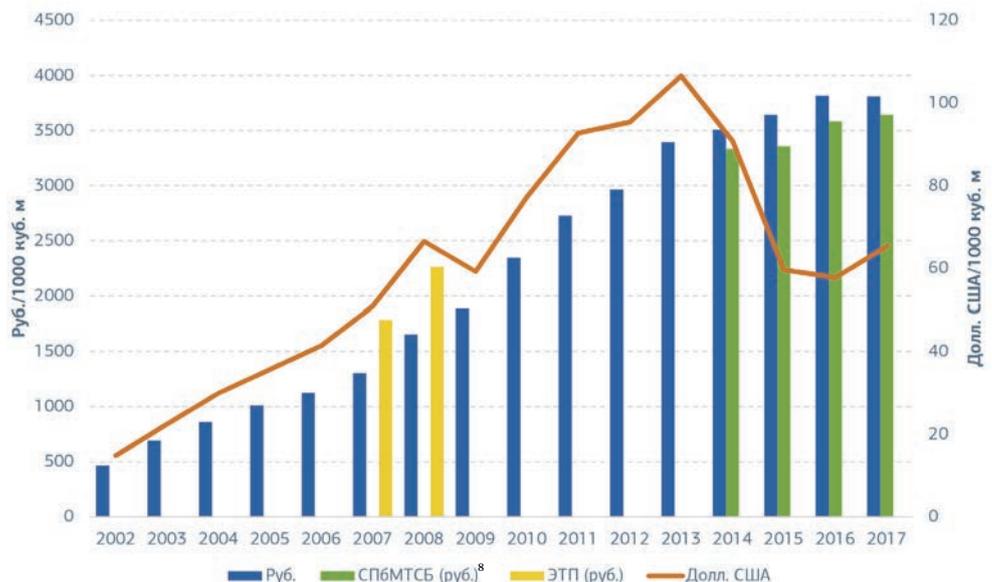
поселках городского типа уровень газификации превышает 70%, то в сельской местности составляет менее 60%. При этом уровень газификации сельских территорий в России за этот период вырос в 1,7 раза — с 34,8% в 2005 г. до 59,4% в 2018 г.

Тарифы

В начале – середине 2000-х гг. цены на газ в России росли, поскольку государству было важно обеспечить маржинальность добычи⁷. Тогда ежегодная индексация цен составляла двухзначные величины. За последние 10 лет цены на газ в рублевом эквиваленте практически утроились. На фоне роста цен на газ снижалась доля «Газпрома» и, наоборот, росла рыночная доля НПП. При этом, начиная с 2013 г., цены на газ индексировались на величины, близкие к показателям инфляции, т.е. фактически были заморожены.

После падения курса рубля в 2014 г. цены на газ в долларовом эквиваленте упали в два раза и лишь в последние два года начали медленный рост (см. рис.6).

Рисунок 6 Средняя цена реализации газа "Газпром" для промышленных потребителей и населения (без НДС) и цены на СП6МТСБ



Источники: «Газпром», СП6МТСБ

На фоне падения мировых цен на нефть и последующего снижения цен на газ в Европе в 2015-2017 гг. появился тезис о выходе внутрироссийских цен на уровень европейского нетбэка и соответствующий аргумент о том, что НПП не нужен доступ на экспорт, поскольку они могут зарабатывать на внутреннем рынке столько же, сколько бы они заработали при поставках газа

⁷ «Ценообразование на газ в России: между регулированием и рынком», Энергетический центр Московской школы управления СКОЛКОВО, июль 2017, <https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research02.pdf>

⁸ Цены на СП6МТСБ оценочные (в 2015-2017 гг. составляли 92-96% от регулируемых цен на БП Надым и БП Локосово) и включают транспортный тариф

за границу. Однако за последнее время европейские цены на газ выросли, вновь обеспечив экспортную маржу «Газпрому».

По состоянию на 2019 г., цены на внутреннем рынке для промышленных потребителей регулируются, и с 1 июля 2017 г. составляют от 2489 руб./1000 куб. м (ЯНАО) до 4634 руб./1000 куб. м (СКФО). Для примера, цены на газ в крупных регионах-потребителях природного газа составляют: Свердловская область (3788 руб./1000 куб. м), Челябинская область (3871 руб./1000 куб. м), г. Москва (4540 руб./1000 куб. м). В долларовом эквиваленте цены варьируются от 40 долл./1000 куб. м до 74 долл./1000 куб. м. С 2007 г. цены на газ выросли более чем в три раза. При этом, из-за девальвации рубля в долларовом эквиваленте рост регулируемых цен для промышленных потребителей за тот же период составил порядка 30%.

Цены на газ для населения, по состоянию на 2018 г., составляют от 2395 руб./1000 куб. м (ЯНАО) до 4354 руб./1000 куб. м (Алтайский край). В долларовом эквиваленте это составляет от 38 долл./1000 куб. м до 69 долл./1000 куб. м.

Тариф на прокачку газа по магистральным газопроводам «Газпрома» на территории России для НПП с 2015 г. составляет 13,04 рубля за тысячу кубометров на 100 километров без НДС. «Газпром» для своих дочерних организаций использует трансфертное ценообразование при определении тарифа. Согласно заявлениям представителей «Газпрома», в последние несколько лет ставка за транспортировку газа по магистральным газопроводам для компаний Группы «Газпром» выше, чем для НПП.

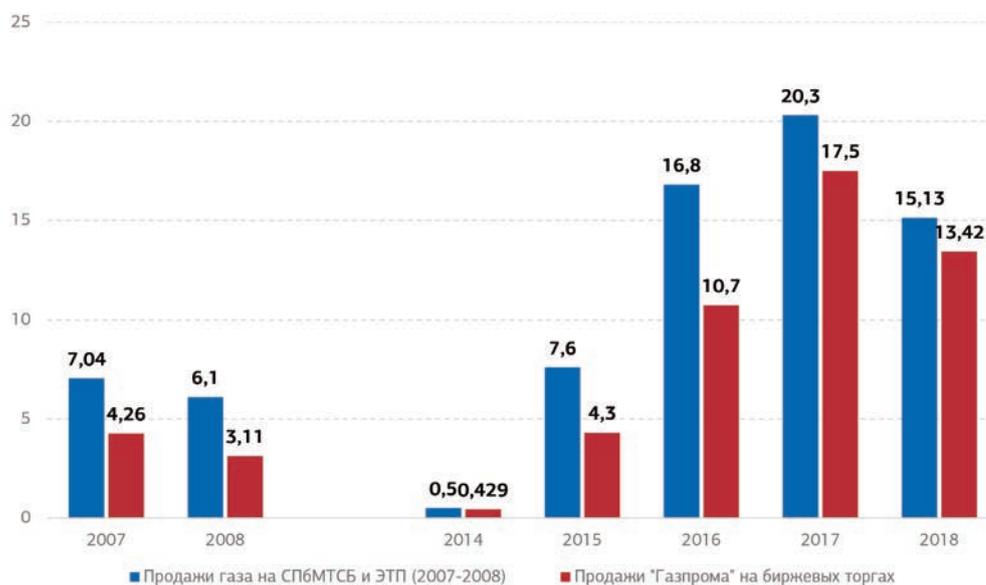
Биржевая торговля газом

Для совершенствования торговли газом в России 24 октября 2014 г. начались торги природным газом на СПбМТСБ. В биржевых торгах сегодня участвуют порядка 50 российских регионов. При этом число участников торгов в 2018 г. снизилось по сравнению с 2016-2017 гг. Одновременно снизились и объемы торгов (15,1 млрд куб. м в 2018 г. по сравнению с 20,7 млрд куб. м в 2017 г.) (см. рис.5). Наиболее активным участником биржевых торгов является «Газпром межрегионгаз». При этом, если в 2015-2016 гг. доля «Газпрома» на торгах составляла 56-64%, то в последние годы выросла до 86%. На ситуацию влияет отсутствие свободных объемов независимых производителей в районе ЕСГ России («Новатэк» дополнительные объемы газа направляет на производство СПГ на «Ямал СПГ» для последующего экспорта; «Роснефть» в 2018 г. для исполнения своих контрактов заключила договор на закупку 5 млрд куб. м газа у «Газпрома»). Уровень цен на торгах на СПбМТСБ на 3-8% ниже регулируемых оптовых цен.

«Газпром» и ранее выступал за реализацию практики биржевых торгов газом в России. В 2002 г. ООО «Газпром межрегионгаз» была создана Электронная торговая площадка (ЭТП) для продажи

по свободным ценам добываемого независимыми организациями газа, потребителям России. В 2006–2008 гг. через электронную торговую площадку был проведен эксперимент по продаже газа «Газпрома» и независимых производителей. В 2007-2008 гг. максимальный месячный объем торгов находился на уровне 1,1 млрд. куб. м. В 2007 г. на торгах было реализовано 7 млрд куб. м газа⁹. В торгах тогда участвовало 37 регионов. В период работы ЭТП являлась премиальным каналом монетизации газа: цены торгов на 37-38% превышали регулируемые оптовые цены. В 2008 г. эксперимент с электронными продажами был завершен, и до 2014 г. продаж не было.

Рисунок 7 Продажи газа на ЭТП (2007-2008) и СПбМТСБ (2014-2018) (млрд куб. м)



Источник: СПбМТСБ, «Газпром»

Существующие отраслевые дисбалансы между «Газпромом» и НПП

НПП считают ключевым элементом дальнейшей либерализации рынка газа - создание равных условий для всех производителей в части доступа к инфраструктуре и потребителям. На настоящий момент такие равные условия не сформированы. НПП хотели бы получить недискриминационные условия по доступу к газотранспортной инфраструктуре и системе ПХГ «Газпрома» и цены на внутреннем рынке, сравнимые с экспортным нетбеком. При этом НПП выступают против отмены регулируемых государством оптовых цен «Газпрома».

В «**Газпроме**» считают, что так как «Газпром» несет основную ответственность за энергобезопасность страны и отвечает за газоснабжение потребителей, то для него, в отличие от НПП, необходимо поддержание высокого уровня инвестиций в разведку,

⁹ «Развитие торговли газом в России – что дальше?», Энергетический центр Московской школы управления СКОЛКОВО, июль 2017, <https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research03.pdf>

добычу, транспортировку, подземное хранение, переработку газа и строительство новых газопроводов. НПП продают газ по нерегулируемым ценам и, как правило, крупным потребителям, а не населению. Все это существенно ограничивает конкурентные возможности «Газпрома» на внутреннем рынке газа, - подчеркивают в компании. В «Газпроме» также считают, что тарифы на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам находятся ниже экономически обоснованного уровня. Компания последовательно выступает за сохранение единого экспортного канала.

К до сих пор нерешенным вопросам, ведущим к дисбалансу между «Газпромом» и НПП в торговле газом на внутреннем рынке, стоит отнести (см. Таблица 1):

- Разные подходы к **налогообложению** для «Газпрома» и НПП. Для «Газпрома» применяется повышенный НДС за счет социальных коэффициентов, для независимых производителей - более низкие ставки (в среднем в 1,5-2 раза ниже). Рост НДС «Газпрома» в последние годы в два раза опережал рост налогообложения для НПП. Для «Газпрома» сниженные ставки планируются только для проектов в области ТРИЗ (например, ачимовские залежи в Уренгое в сотрудничестве с Wintershall и OMV).
- Государственное **регулирование оптовых цен «Газпрома»** для промышленных потребителей. Оптовые цены «Газпрома» на газ для промышленных потребителей в самом концерне воспринимаются как неконкурентоспособные. Как правило, «Новатэк», «Лукойл» и «Роснефть» предлагают скидку к цене «Газпрома», из-за чего «Газпром» теряет клиентов и уступает независимым производителям долю рынка.
- **Индексация цен на газ для населения** ниже величин инфляции. Сегодня, по подсчетам ИНЭИ РАН, 53 из 69 регионов поставок газа населению для «Газпрома» убыточны. Для независимых производителей убыток при поставках газа населению формируется в 9 регионов, при этом существующий достаточно сильный дифференциал прибыльности определяет десяток регионов, наиболее предпочтительных для работы (прежде всего, поставки крупным потребителям в регионы, близкие к центрам газодобычи, в Уральском и Центральном федеральных округах).
- Для независимых производителей цены на **транспортировку газа** регулируются государством (последний раз индексация была проведена в 2015 г.), тариф для дочерних компаний «Газпрома» устанавливается монополистом. По заявлениям «Газпрома», нынешний уровень цен не отражает затрат на транспортировку газа. Переход от регулируемых оптовых цен к формированию единого регулируемого тарифа на транспортировку не произведен (инициатива обсуждается долгие годы, впервые была запущена в 2010 г.).
- **Отсутствие равных правил доступа к газотранспортной**

инфраструктуре и ПХГ для «Газпрома» и независимых производителей. Стоимость услуг подземных хранилищ газа для независимых производителей выше, чем для «Газпрома». Тарифы на хранение газа в ПХГ не регулируются. «Новатэк» неоднократно заявлял, что с реализацией газовой программы, компания должна закачивать больше газа в ПХГ, и непрозрачность тарифов «Газпрома» становится проблемой¹⁰.

- «Газпром» **несет высокую социальную нагрузку** в части поставки газа социальным потребителям, структурам Министерства обороны, газификации регионов, непрофильной социальной деятельности. НПП несут социальную нагрузку только в регионах своей деятельности.
- Биржа, по-прежнему, не может считаться объективным ценовым ориентиром в **отсутствие ликвидности**. Биржевые цены колеблются вокруг фиксированной нерыночной цены, устанавливаемой регулятором. На бирже наблюдается крайняя нехватка ликвидности. Пока в качестве продавцов в торгах на бирже принимали участие «Газпром», «Роснефть», «Новатэк», а также небольшие компании («Европейская Трейдинговая Компания» и «Газ - Ойл Трейдинг»). Фактически в последние годы с долей, приближающейся к 90%, представлен только «Газпром». Для независимых поставщиков не созданы экономические стимулы для выхода на торги.
- По-прежнему, важную роль играет **фактор сезонности**. «Газпром» несет обязательства по поставкам в пиковые периоды. Летние и зимние колебания спроса отличаются до двух раз. При этом в непиковые сезоны на рынке образуются избыточные объемы предложения газа.
- **Отсутствие экспортных возможностей у НПП**, даже в тех местах, где их участие теоретически могло бы быть целесообразным. У «Роснефти» в Восточной Сибири есть месторождения, где газ сжигается или не добывается, в отсутствие в регионе потребителей. Ранее компания озвучивала планы по поставкам этих объемов на китайский рынок, продавая их «Газпрому» по экспортному нетбэку¹¹. В 2017 г. Пекинская газовая корпорация приобрела у «Роснефти» 20%-ную долю в «Верхнечонскнефтегазе», тогда представители пекинской компании делали заявления о планах импортировать газ из России по «Силе Сибири». Кроме того, в регионах Восточной Сибири (Иркутская, Якутская области) существует значительный потенциал в области производства и экспорта **мало- и среднетоннажного СПГ**. Вопрос допуска НПП к экспорту трубопроводного газа вновь приобретает актуальность в связи с возможным появлением вызовов в контексте применения европейских правил Третьего энергопакета к «Северному потоку-2».

10 «Это просто вредная идея по существу», интервью Леонида Михельсона «Коммерсанту», <https://www.kommersant.ru/doc/3695432>

11 «Силу Сибири» откроют для всех», «Ведомости», <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2017/05/24/691176-silu-sibiri-vseh>

Таблица 1 Существующие дисбалансы между «Газпромом» и НПГ

Добыча газа	Продажи газа на внутреннем рынке	Транспортировка и хранение	Социальные обязательства	Экспорт (трубопроводный газ)
"Газпром"				
Растущая налоговая нагрузка <ul style="list-style-type: none"> Пониженные ставки НДС применяются только для проектов в области ТРИЗ (пример – проект разработки Ачимовских залежей с OMV и Wintershall) 	Регулируемые оптовые цены для промышленных потребителей, невозможность предложить более привлекательные условия клиентам <ul style="list-style-type: none"> Доля в биржевых торгах приближается к 90% 	Монопольное положение, трансфертное ценообразование тарифа (ст. 21 ФЗ №69 о газоснабжении РФ)	Обязательства по поставкам газа в низкомаржинальные регионы, социальным потребителям, реализация программы газификации, другие социальные обязательства	Единый экспортный канал <ul style="list-style-type: none"> НО возможные вызовы относительно новых газопроводов (изменения в Третьем энергопакете ЕС)
Независимые производители				
Пониженные ставки НДС	Удовлетворенность текущим регулированием цен, отсутствие стимулов наращивать продажи газа на биржевых торгах	Неравные условия для НПГ по доступу к ГТС и ПХГ, непрозрачный тариф, восприятие текущего уровня тарифа как завышенного	Несут социальную ответственность только в регионах присутствия, отсутствие стимулов поставлять газ социальным группам потребителей, участвовать в газификации	Отсутствие доступа к экспорту трубопроводного газа <ul style="list-style-type: none"> При этом у «Роснефти» есть ресурсы газа в Восточной Сибири, потенциально доступные для китайского рынка Трейдерские структуры «Новатэна» и «Роснефти» имеют соглашения с европейскими потребителями

Регулирование российского газового рынка

В настоящее время российский газовый рынок регулируется рядом законов, основополагающие из которых были приняты более 20 лет назад (см. Таблица №2). При этом в последние годы было принято несколько новых законов, направленных на дерегулирование цен на поставки СПГ на внутренний рынок и для экспорта, на поставки газа химическим предприятиям, предложен ряд инициатив для дальнейшего развития биржевой торговли.

Рисунок 8



Таблица 2

Законодательная архитектура российского рынка газа	Законы, направленные на либерализацию рынка
<p>Основополагающие законы</p> <ul style="list-style-type: none"> Федеральный закон РФ «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ; Федеральный закон РФ «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ; <p>Регулирование тарифов</p> <ul style="list-style-type: none"> Постановление Правительства РФ (с изменениями и дополнениями) «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» от 7 марта 1995 г. № 239; Постановление Правительства РФ «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации» от 29 декабря 2000 г. № 1021; Постановление Правительства РФ «О порядке установления специальных надбавок к тарифам на транспортировку газа газораспределительными организациями для финансирования программ газификации» от 3 мая 2001 г. № 335; Постановление Правительства РФ «О проведении эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке» от 2 сентября 2006 г. № 534; Постановление Правительства РФ «О совершенствовании государственного регулирования цен на газ» от 28 мая 2007 г. № 333; Постановление Правительства РФ «О совершенствовании государственного регулирования цен на газ» от 31 декабря 2010 г. № 1205; <p>Экспорт газа</p> <ul style="list-style-type: none"> Федеральный закон от 18 июля 2006 г. N 117-ФЗ «Об экспорте газа» 	<p>Экспорт газа</p> <ul style="list-style-type: none"> Федеральный закон от 30 ноября 2013 г. № 318-ФЗ о либерализации экспорта сжиженного газа. <p>Дерегулирование цен на СПГ</p> <ul style="list-style-type: none"> Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № 1663 ПАО «Газпром» и его аффилированным лицам разрешено с 1 января 2018 г. реализовывать добытый ими природный газ по нерегулируемым оптовым ценам организациям для производства газа природного в сжиженном состоянии из газа природного в газообразном состоянии для последующего экспорта. Постановлением Правительства 30 ноября 2018 г. было снято регулирование цен на газ, в цепочке поставок которого использована технология сжижения. Постановление отменило государственное регулирование цен на СПГ, реализуемый «Газпромом», только при поставках газа промышленным и коммерческим потребителям. <p>Дерегулирование цен для химической промышленности</p> <ul style="list-style-type: none"> Постановлением Правительства от 29 октября 2018 г. №1282 было разрешено реализовывать по нерегулируемым ценам добытый ими газ компаниям по производству метанола для его последующего экспорта. <p>Развитие биржевых торгов газом</p> <ul style="list-style-type: none"> Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»; Указом №618 от 27.12.2017 г. утвержден Национальный план развития конкуренции в РФ на 2018-2020 гг. План предусматривает переход к рыночному ценообразованию путем формирования биржевых и внебиржевых индикаторов цен на природный газ, обеспеченных в том числе увеличением объема продаж природного газа на организованных торгах; Для исполнения указа №618 ФАС России подготовила проект распоряжения Правительства РФ об утверждении плана мероприятий, касающихся развития рынка газа. План включает меры по обеспечению доступа к услугам естественных монополий, включая принятие правил доступа, повышение эффективности регулирования тарифов. Приказ о минимальных объемах продаж газа на биржевых торгах ожидается в 2019 г. В декабре 2017 г. правительство РФ приняло разработанный ФАС законопроект о правилах недискриминационного доступа к услугам по транспортировке газа по магистральным газопроводам; правилах недискриминационного доступа к услугам подземного хранения газа; правилах подключения (технологического присоединения) к магистральным газопроводам.

ИСТОРИЯ ПОПЫТОК РЕФОРМИРОВАНИЯ НАИБОЛЕЕ «СЛОЖНЫХ МЕСТ» НА РЫНКЕ ГАЗА В РОССИИ

Дискуссия о реформировании российского рынка газа ведется с 1990-х гг. В целом все предлагаемые сценарии в той или иной степени можно свести к четырем, показанным в таблице 3. Как возврат к монополизму, так и полная либерализация англо-саксонского типа выглядит малопривлекательной для государства, поэтому в последние годы обсуждаются в основном сценарии, связанные с «гибридным рынком», сочетающим элементы непосредственно рыночной экономики с сильным участием государства и сохранением частичного регулирования цен на газ.

Таблица 3 Основные варианты реформирования газового рынка

Всесторонняя монополия в отрасли	Частичная либерализация (Россия в наши дни)	Гибридный рынок	Англо-саксонская модель конкуренции
Оптовые и розничные цены			
Цены регулируются государством	Регулируемые государством цены для монополиста, нерегулируемые для НПГ, небольшие объемы биржевой торговли	Умеренное регулирование, широкое распространение биржевой торговли	Отсутствие регулирования, цены формируются на газовых хабах на основе спроса-предложения
Транспортировка и хранение			
ГТС принадлежит монополисту и дочерним компаниям, используется трансфертное ценообразование	ГТС принадлежит монополисту и дочерним компаниям, тарифы по доступу к инфраструктуре регулируются монополистом и государством	ГТС принадлежит монополисту и дочерним компаниям, добыча и поставки осуществляются конкурирующими частными компаниями, свободный и недискриминационный доступ всех участников рынка к ГТС гарантирован государством	Полное разделение монополиста, появление региональных газотранспортных компаний, открытый и недискриминационный доступ и прозрачные тарифы. Условия по доступу к инфраструктуре региональных компаний подлежат одобрению регулятора
Социальная ответственность			
Субсидии для социальных потребителей, монополист занимается газификацией, инвестирует в непрофильный бизнес <ul style="list-style-type: none"> • Высокий уровень безопасности поставок 	Монополист принимает обязательство по обеспечению социальных потребителей в случае неспособности НПГ. Сохраняются субсидии и инвестиции в непрофильный бизнес <ul style="list-style-type: none"> • Высокий уровень безопасности поставок 	Отсутствие широких социальных обязательств, возможны субсидии для определенных регионов и/или уязвимых потребителей	Отсутствие системы субсидий на федеральном уровне, точечные субсидии могут быть введены на региональном уровне
Экспорт			
Монополист полностью контролирует экспортный канал	Монополист контролирует экспортный канал, существуют определенные исключения (в случае России либерализован экспорт крупнотоннажного СПГ)	Экспортная система - это естественная монополия, регулируемые условия по недискриминационному доступу устанавливаются государством.	Производители газа обладают правом экспортировать газ по собственным контрактам, экс-монополист сохраняет только функции транспортной компании

В разное время появлялись **инициативы по дерегулированию цен на газ для промышленных потребителей в «пилотных регионах»**. Так, в 2016 г. «Газпром» планировал запустить пилотный проект по либерализации оптовых цен на газ в

Тюменской области, ХМАО и ЯНАО. Проект был поддержан ФАС¹². Минэнерго изначально предложило альтернативный подход для проекта (предлагало отменить регулирование только для одной категории потребителей: самых крупных — с потреблением от 150 млн кубометров в год), однако потом выступило против такой точечной либерализации в газифицированных на 90% регионах¹³. Независимые производители газа выступили категорически против такого проекта точечной либерализации. Отмена или смягчение регулирования позволили бы «Газпрому» конкурировать с «Новатэком» и «Роснефтью» в этих регионах.

В 2015 г. «Газпром» впервые выступил с инициативой введения в газовой отрасли института **гарантирующего поставщика**. В «Газпроме» считают, что концерн взял на себя выполнение функции гарантирующего поставщика и несет дополнительные расходы, возмещение которых действующей системой расчетов за газ не предусмотрено.

НПГ на протяжении долгого времени добиваются доступа к поставкам трубопроводного газа из России. О возможности продаж газа НПГ на экспорт через канал «Газпром экспорта» в мае 2018 г. говорил президент России Владимир Путин на встрече с главой компании Total Патриком Пуянне¹⁴.

Новую остроту дискуссия о потенциальной реформе российского газового рынка приобрела осенью 2018 г., когда ЦСР выпустил подготовленный РАНХиГС при участии VCG и IHS доклад о возможностях по реформированию российского рынка газа. ЦСР предлагал допустить независимых производителей газа к трубопроводному экспорту через единый канал в лице госструктуры. Доля экспортных объемов каждой компании могла быть пропорциональной доле поставок на внутренний рынок. Кроме того, предлагалось обособить газотранспортную систему в отдельную компанию с более жестким регулированием, оставив ее при этом в контуре «Газпрома». Ситуацию с наличием низко- и высокомаржинальных регионов для поставок газа предполагалось исправить путем контроля над тем, чтобы «Газпром» поставлял объемы на экспорт с наиболее «дорогих» месторождений, а на внутренний рынок – с наиболее «дешевых» в рамках модели «cost curve» (кривая затрат). Также предполагалось усилить регуляторную функцию Минэнерго путем передачи ему части тарифных полномочий и создать «совет рынка» из числа представителей отрасли¹⁵.

Основными аргументами противников такого сценария реформы было, что «Газпром» обязан обеспечить всех потребителей по

12 «Газпрому» тесно в рамках тарифа», «Коммерсант», <https://www.kommersant.ru/doc/3066126>

13 «Тариф не для больших», «Коммерсант», <https://www.kommersant.ru/doc/3206822>

14 «Глава Total попросил у Путина право на экспорт газа в Европу по трубе», РБК, <https://www.rbc.ru/economics/25/05/2018/5b07f86a9a79470c73a32861?story=5af980859a7947b069a0a9d3>

15 «Газпром» предложено лишить трубы и монополии на экспорт», «Ведомости», <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/09/26/782132-gazprom>

регулируемой цене, а у независимых производителей такое ограничение отсутствует. В случае выхода НПГ на экспорт, экспортные объемы они могли бы формировать за счет снижения поставок на внутренний рынок. При отмене регулирования оптовых цен «Газпрома», монополия за счет низкой себестоимости добычи может «выдавить» независимых производителей и с внутреннего рынка, и из экспортного канала.

Примеры возможных сценариев реформирования см. в таблице 4.

Таблица 4 Примеры возможных сценариев реформирования рынка газа России

ЦСР (осень 2018)	ФАС, СП6МТСБ	Различные эксперты	«Газпром»
<p>Разделение «Газпрома» по видам деятельности, обеспечение стоимости поставок на внутренний рынок по модели cost curve, создание единого экспортного агентства</p> <ul style="list-style-type: none"> Отделение транспортной составляющей от «Газпрома» (2021-2022 гг.); Пониженные ставки НДС для «Газпрома» (-20%); более высокие для НПГ (+30%); Регулирование цен поставки на внутренний рынок в рамках модели cost curve; Обязательства для поставщиков по обеспечению безопасности поставок; Допуск НПГ к экспорту ТПГ на основе их доли в поставках на внутренний рынок (начиная с 2027 г.); В оптимальном сценарии государство контролирует экспортный канал; Минэнерго ответственно за новые экспортные контракты и закупку газа у НПГ. 	<p>Развитие и стимулирование конкуренции «Газ-газ»</p> <ul style="list-style-type: none"> Частичное дерегулирование оптовых цен в пилотных регионах и для пилотных потребителей; Дальнейшая полная либерализация оптовых цен; Введение регулируемого единого транспортного тарифа («вход-выход»); Повышение минимального порога биржевых продаж; Дальнейшее совершенствование биржевой торговли – производные торговые инструменты (на день вперед, фьючерсы); коммерческая балансировка поставок, создание виртуальной торговой точки. 	<p>Развитие и стимулирование межтопливной конкуренции</p> <ul style="list-style-type: none"> Введение максимального уровня оптовых цен на основе межтопливной конкуренции; стимулирование межтопливной конкуренции в тепло- и электрогенерации; Сохранение регулируемых цен для населения, как минимум, на переходный период; Развитие двухсекторной модели поставок на внутренний рынок (гарантирующий поставщик по долгосрочным контрактам, все, что выше контрактов – через биржу); Совершенствование биржевой торговли, снижение уровня региональной монополизации, стимулирование конкуренции на розничном уровне; Стимулирование развития инновационных секторов (мтСПГ, газомоторное топливо) 	<p>Сохранение существующей модели, определенные «косметические изменения»</p> <ul style="list-style-type: none"> Сохранение вертикальной интеграции Введение института гарантирующего поставщика; Повышение тарифа на транспортировку; Постепенное дерегулирование оптовых цен для начала в пилотных регионах; Создание справедливого баланса социальных обязательств между «Газпромом» и НПГ; Сохранение единого экспортного канала.

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПОДХОДЫ К ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГАЗОВОГО РЫНКА

На сегодняшний день существуют разные, зачастую полярные точки зрения, относительно потенциальной реформы российского рынка газа. Цели у различных игроков газового рынка в таких вопросах, как государственное регулирование оптовых цен, налогообложение, доступ к поставкам трубопроводного газа на экспорт тоже принципиально разные. При этом существующая ситуация на внутреннем рынке, несмотря на всю устоявшуюся систему сдержек и противовесов, не отвечает ни интересам «Газпрома», ни независимых производителей газа, ни потребителей, ни в значительной степени и государства. Однако государство сегодня отказывается от радикальных шагов в проведении реформы (возможно, до следующего избирательного цикла). В таких условиях разработка **компромиссного варианта** реформы, который бы при сохранении баланса интересов между «стейкхолдерами», приводил бы к достижению **максимального эффекта для экономики России**, представляется наилучшим вариантом.

Ключевой задачей реформирования внутреннего рынка газа России должно стать правильное целеполагание. Задачей реформы не могут стать такие шаги, как разделение «Газпрома» по видам деятельности, снижение или, напротив, повышение цен для потребителей, отказ от субсидий, допуск НПГ к экспорту трубопроводного газа или немедленный переход на биржевое ценообразование – это ее отдельные компоненты. Подход может быть только **комплексным и стратегическим**, а главную роль в его реализации должно играть только **государство**. Целью реформы газового рынка России может стать повышение энергетической эффективности газовой отрасли, развитие инновационных производств, рост инвестиций в газодобычу и модернизацию ГТС. По существующим оценкам экспертов, потенциал энергоэффективности в российской газовой промышленности может составлять 180-200 млрд куб. м в год, что сравнимо с текущими объемами экспорта «Газпрома» в Дальнее Зарубежье¹⁶.

При реформировании внутреннего рынка газа в России крайне важно правильно оценить **баланс рисков** и ту пользу, которую можно извлечь из рыночных преобразований. При этом надо понимать, что проведение успешной либерализации на газовом рынке не означает приобретения иммунитета от возможных последующих дисбалансов на рынке. Так, в Великобритании несмотря на 30-летнюю историю работы либерализованного газового рынка, ситуации с дисбалансом по-прежнему случаются.

Рыночный дисбаланс в российских условиях может привести к полноценному кризису из-за отличающегося от других стран

16 «Завальный: «За нерациональное использование энергоресурсов нужно жёстко штрафовать», «Переток.ру», <http://peretok.ru/news/strategy/19788/>

профиля риска. Для России, как чистого экспортера газа, неясно, как увеличение числа допущенных к трубопроводному экспорту игроков может повлиять на доходы российского бюджета. Кризис с недопоставками газа на внутренний рынок в период зимнего пикового спроса в России может обернуться катастрофическими последствиями.

При этом важным представляется отразить взгляд стейкхолдеров российской газовой отрасли и внешних экспертов на компоненты потенциальной реформы газового рынка России.

Разделение монополиста по видам деятельности

Разделение газового монополиста – в случае России ПАО «Газпром» - по видам деятельности (unbundling) является основной частью либерализации газового рынка по «западному сценарию». При этом, как сходятся во мнении поддерживающие этот сценарий эксперты, газотранспортная компания должна оставаться в собственности государства или государство должно владеть контрольным пакетом акций. Как отмечают эксперты Oxford Institute for Energy Studies (OIES), разделение по видам деятельности является не просто идеологической концепцией англо-саксонской модели либерализованного рынка, а необходимым требованием для возможности регулирования монополии¹⁷. Эксперты допускают, что, обладая информацией о себестоимости добычи, монополист может манипулировать регулятором. Таким образом, без отделения транспортной составляющей невозможно рассчитать реальную стоимость услуг по транспортировке газа и обеспечить необходимую прозрачность тарифа.

Сегодня величина транспортного тарифа и нерегулируемый тариф на доступ к ПХГ являются одними из наиболее частых жалоб НПП на ситуацию на внутреннем рынке. При этом аргументом «Газпрома» является то, что на протяжении последних лет внутренний тариф монополии превышает регулируемый транспортный тариф для НПП. Представители монополии считают сохранение вертикальной интеграции «Газпрома» залогом успешного проведения реформы газового рынка.

Компромиссным вариантом без отделения транспортной компании от «Газпрома» может стать усиление государственного регулирования транспортного тарифа. Создание сильного независимого регулятора на базе Министерства энергетики или других профильных ведомств может значительно снизить градус конфликта интересов между «Газпромом» и НПП.

Дерегулирование оптовых цен на газ для промышленности и населения

Все эксперты, участвовавшие в 6-м газовом диалоге СКОЛКОВО

17 "Зарубежный опыт дерегулирования и реформирования газовых рынков в Великобритании и ЕС: уроки для России", Энергетический центр Московской школы управления СКОЛКОВО, декабрь 2018, https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/Research/SKOLKOVO_EneC_Research_2018.12.01_Rus.pdf

20 февраля 2019 г. сходятся во мнении, что текущая система госрегулирования оптовых цен на газ как для промышленности, так и для населения не отвечает интересам российской газовой отрасли. Так, низкие цены на газ приводят к усилению неэффективности в электроэнергетике. Снижаются стимулы развития ВИЭ, эффективной угольной энергетики, ухудшается инвестиционная привлекательность отрасли и стимулы к модернизации устаревающих мощностей. Кроме того, до сих пор из-за низких цен природный газ в значительных объемах сжигается в факелах, либо закачивается обратно в пласт. Существует несколько подходов к дерегулированию цен на газ.

- *Промежуточным вариантом* на пути к дерегулированию цен может стать двухсекторная модель (поставки по долгосрочным контрактам и на спотовом рынке через биржу). В этой модели сохраняется государственное регулирование цен по долгосрочным контрактам, а в свободном секторе задается только диапазон цен. Цены на спотовом рынке могут быть выше регулируемых на 10-15%, но ниже цены корзины альтернативных топлив в данной области. *Конечной целью* является либерализация цен долгосрочных контрактов после поэтапного выхода на уровень цены корзины замещающих энергоносителей (в коммунально-бытовом секторе это стоимость электроэнергии, в генерации – мазут, уголь), либо с некоторым дисконтом к ним.
 - ◊ Обратной стороной дерегулирования цен на газ только на основе замещающих энергоносителей, предупреждают эксперты, может стать сохранение сегодняшней ситуации с наличием низко- и высокомаржинальных регионов для поставок газа из-за высокой степени энергетической стратификации регионов страны. В рамках такой модели потенциал по достижению паритета с корзиной конкурирующих энергоносителей возможен только в нескольких регионах.
- Другим подходом к дерегулированию оптовых цен на газ может стать *частичная либерализация* в случае наличия рыночных условий в регионах-пилотах и дальнейшая *полная либерализация* цен с учетом набора индикаторов, как показатели межтопливной конкуренции, равнодоходность с экспортными поставками, уровень конкурентных цен в промышленности, биржевые индикаторы, темпы инфляции.
- Целесообразно повышать цены на газ, в том числе и для населения, на величины выше инфляции, при этом вводя механизм адресной социальной поддержки, как социальные нормативы на поставки газа по льготным ценам или прямые денежные выплаты социально-незащищенным слоям населения.
- Необходимо введение сезонной дифференциации цен.

Механизмы поставок газа на рынок

Одним из механизмов поставок газа национальным потребителям может стать модель с поставками газа в рамках долгосрочных контрактов и объемов вне контрактов на спотовом рынке (через биржу). При этом «Газпром» или НППГ может получить статус гарантирующего поставщика в регионе на поставки газа по долгосрочным контрактам. В таком случае, приоритет в продаже объемов вне контрактов через биржу отдается компаниям, не наделенным статусом гарантирующего поставщика.

Другим подходом может стать постепенный переход к газоснабжению регионов на основе аукционов.

Важным техническим направлением совершенствования внутреннего рынка является внедрение передовых систем учета для того, чтобы свести к минимуму разницу в потреблении газа «по счетчикам» и «по нормативам», снизить риск хищений и потерь.

Гарантирующий поставщик

Даже англо-саксонская модель либерализации газового рынка, несмотря на создание высококонкурентных условий на рынке, предусматривает наличие института «поставщика последней надежды» или «гарантирующего поставщика» в российской терминологии. В задачи такого поставщика входит обслуживание уязвимых потребителей, потребителей, чей поставщик обанкротился или лишен возможности поставить газ, обслуживание неактивных потребителей и т.д. Эксперты согласны с тем, что, учитывая российские условия, как высокую зависимость социальных потребителей от природного газа, ярко выраженный сезонный фактор, введение института гарантирующего поставщика в России является необходимым шагом при дальнейшей либерализации рынка. Кроме того, введение этого статуса способно положительно отразиться на рыночной конкуренции, т.к. «Газпром» и НППГ будут бороться за такой статус гарантирующего поставщика, взяв на себя ответственность за обслуживание всех категорий потребителей, если взамен они получают эксклюзивное право на реализацию газа по долгосрочным контрактам.

Субсидии

По мнению представителей OIES, существующая в России система субсидирования смежных отраслей за счет газовой промышленности не должна сохраняться в текущем виде. «Газпром», даже являясь государственной компанией не может исполнять социальные функции государства. По оценке ФНЭБ, субсидии в 2017 г. составили 2,7 трлн руб. или 2,9% ВВП РФ¹⁸. Государству, возможно, стоит решить, должна ли вообще сохраняться система субсидирования в таком масштабе.

18 Фонд Национальной Энергетической Безопасности, «Организация внутреннего рынка газа в России: тактика малых дел», январь 2019 г.

Развитие биржевой торговли

Эксперты OIES считают, что в России необходимо повышать **ликвидность** работы торговой площадки. Надо понимать, что создать ликвидную торговую площадку нельзя в одночасье. Так, наиболее ликвидная сегодня европейская торговая площадка – голландский TTF – в течение долгого времени не давала достаточных ценовых сигналов из-за недостатка участников. В России для создания необходимой биржевой ликвидности необходимы десятки участников торгов, а не только «Газпром», доля которого на торгах на СПбМТСБ сегодня составляет порядка 90%. Кроме того, в России возможно создание региональных торговых площадок в либерализованных регионах.

При этом определенный прогресс с биржевой торговлей газом в России уже достигнут. Сегодня объем торгов на СПбМТСБ составляет порядка 5% от потребления промышленности. Биржа предлагает и уже реализует проекты в области дальнейшего совершенствования и расширения инструментария биржевых торгов, как внедрение системы коммерческой балансировки газа в ГТС, внедрение новых биржевых инструментов со сроком поставки газа на 2-й – 13-й месяцы, квартальных и годовых контрактов, переход к торгам на виртуальном балансовом пункте, запуск биржевых торгов производными финансовыми инструментами (фьючерсы, опционы, свопы) и т.д.

Газификация

Газификация российских регионов, в особенности сельской местности, не должна проводиться «любой ценой». В России существует значительный потенциал использования **автономной газификации** за счет СУГ и СПГ. По подсчетам ИНЭИ РАН, для потребителей с объемами годового потребления в пределах 500 тыс. куб. м (небольшие предприятия, поселки и села с населением в 150-200 человек) использование СУГ конкурентоспособно при удаленности от магистральных газопроводов от 6 км, а СПГ от 17-18 км. Для 1 млн куб. м это 18-19 км для СУГ и от 35 км для СПГ.

Экспорт

Учитывая, что вопрос допуска НПП к поставкам трубопроводного газа на экспорт в сегодняшних российских условиях – это политический вопрос высокого уровня, – наиболее вероятна консервация статуса-кво с монопольным положением «Газпрома». Однако необходима как минимум либерализация **в сфере экспорта мало- и среднетоннажного СПГ** (в особенности из Восточной Сибири на газовый рынок КНР)¹⁹. При этом ужесточение европейского регулирования газопровод и третьих стран может создать предпосылки к допуску альтернативных поставщиков и к трубопроводным поставкам на европейские рынки.

19 «Возможности и перспективы развития малотоннажного СПГ в России», Центр энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО, июль 2018, <https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research06-ru.pdf>

Учитывая большое количество неопределенностей, сложно дать точный прогноз влияния либерализации экспорта трубопроводного газа на доходы российского бюджета. По оценкам ЦСР, полная либерализация экспорта газа из России могла бы привести к снижению экспортных цен на порядка 10%, что при сохранении текущих объемов экспорта негативно бы отразилось на доходах бюджета. В свою очередь, по мнению многих других экспертов, частичная либерализация экспорта, т.е. экспорт через государственное агентство, может привести к «уходу» доходов из газовой отрасли и соответствующем снижении ее инвестиционного потенциала.

ВЫВОДЫ

Проанализировав текущую ситуацию на российском газовом рынке и оценив основные предлагаемые сценарии возможной реформы, можно констатировать, что в текущих условиях нельзя однозначно выбрать из существующих единственный универсальный сценарий реформы – необходима разработка итерационного комплексного плана действий, включающего на первых этапах постепенное дерегулирование оптовых цен на газ, ужесточение государственного контроля над тарифами на транспортировку газа (и в оптимальном сценарии создание сильного независимого регулятора), постепенное снятие социального бремени и непрофильных расходов с «Газпрома», дальнейшее развитие биржевой торговли, техническое улучшение систем учета потребления газа, допуск независимых производителей (НПГ) к экспорту мало- и среднетоннажного СПГ. Сохраняется необходимость стимулирования развития инновационных секторов газовой промышленности России – газохимии, производства СПГ для автономной газификации и транспортного сектора.

Такие вопросы, как допуск НПГ к экспорту трубопроводного газа или механизмы поставок газа на внутренний рынок являются гораздо более сложными и требуют серьезного анализа баланса рисков и выгод, которые может получить государство. Хотя на сегодняшний день сохранение вертикальной интеграции «Газпрома» и единого канала экспорта трубопроводного газа остается предпочтительным вариантом для государства, это может довольно быстро измениться: баланс рисков в российской газовой отрасли не остается статичным и постоянно эволюционирует, на этом фоне могут возникать новые возможности для развития или наоборот угрозы для сохранения существующей модели работы отрасли. Так, на фоне планируемых изменений в европейскую Газовую директиву вновь появляется поле для обсуждения возможностей по доступу альтернативных поставщиков к газопроводу «Северный поток-2».

У государства должен быть наготове четкий набор действий для реагирования на случай резкого изменения экономических факторов как внутри страны, так и на внешних рынках.

При этом главным аспектом является то, что для российской газовой отрасли должна быть четко обозначена стратегическая цель развития на ближайшие несколько десятилетий. Внутренний рынок газа должен реформироваться с учетом запроса времени на модернизацию энергетики, необходимости повышения эффективности, сохранения и развития конкурентных преимуществ российской газовой промышленности. Под аналогичным углом должна рассматриваться и экспортная стратегия России с учетом запроса на декарбонизацию экономики в странах ЕС и увеличения конкуренции на рынке СПГ в мире.

Своевременно реагируя на рыночные изменения как на внутреннем рынке, так и на зарубежных рынках сбыта, Россия имеет все шансы сохранить сильную высококонкурентоспособную газовую промышленность в долгосрочном периоде.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Министерство энергетики РФ, 2016, <https://minenergo.gov.ru/system/download-pdf/6164/658142>
2. Министерство энергетики РФ, 2016, <https://minenergo.gov.ru/system/download-pdf/10850/80685>
3. «Трубы горят - стареющие газопроводы в тени строек века "Газпрома"», Интерфакс, <https://www.interfax.ru/business/644278>
4. «Газпром» готовится к войне за Европу, «Ведомости», <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/08/20/778517-gazprom-voine-evropu>
5. Александр Новак: «Мы сможем качественно реализовать безграничный потенциал «голубого топлива» внутри страны», <https://minenergo.gov.ru/node/13713>
6. «МЭА предлагает России тратить меньше энергии», «Ведомости», https://www.vedomosti.ru/business/articles/2011/11/10/minus_velikobritaniya
7. «Ценообразование на газ в России: между регулированием и рынком», Энергетический центр Московской школы управления СКОЛКОВО, июль 2017, <https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research02.pdf>
8. «Это просто вредная идея по существу», интервью Леонида Михельсона «Коммерсанту», <https://www.kommersant.ru/doc/3695432>
9. «Развитие торговли газом в России – что дальше?», Энергетический центр Московской школы управления СКОЛКОВО, июль 2017, <https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research03.pdf>
10. «Силу Сибири» откроют для всех», «Ведомости», <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2017/05/24/691176-silu-sibiri-vseh>
11. «Газпрому» тесно в рамках тарифа», «Коммерсант», <https://www.kommersant.ru/doc/3066126>
12. «Тариф не для больших», «Коммерсант», <https://www.kommersant.ru/doc/3206822>
13. «Глава Total попросил у Путина право на экспорт газа в Европу по трубе», РБК, <https://www.rbc.ru/economics/25/05/2018/5b07f86a9a79470c73a32861?story=5af980859a7947b069a0a9d3>
14. «Газпром» предложено лишить трубы и монополии на экспорт», «Ведомости», <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/09/26/782132-gazprom>

15. «Завальный: «Занерациональное использование энергоресурсов нужно жёстко штрафовать»», «Переток.ру», <http://peretok.ru/news/strategy/19788/>
16. Фонд Национальной Энергетической Безопасности, «Организация внутреннего рынка газа в России: тактика малых дел», январь 2019 г.
17. «Зарубежный опыт дерегулирования и реформирования газовых рынков в Великобритании и ЕС: уроки для России», Энергетический центр Московской школы управления СКОЛКОВО, декабрь 2018, https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/Research/SKOLKOVO_EneC_Research_2018.12.01_Rus.pdf
18. «Возможности и перспективы развития малотоннажного СПГ в России», Центр энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО, июль 2018, <https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research06-ru.pdf>

Авторские права и предупреждение об ограниченной ответственности

Авторские права на все материалы, опубликованные в данном исследовании, за исключением особо оговоренных случаев, принадлежат Центру энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО. Незаконное копирование и распространение информации, защищенной авторским правом, преследуется по Закону. Все материалы, представленные в настоящем документе, носят исключительно информационный характер и являются исключительно частным суждением авторов и не могут рассматриваться как предложение или рекомендация к совершению каких-либо действий. Центр энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО не несет ответственности за любые потери, убытки либо другие неблагоприятные последствия, произошедшие в результате использования информации, содержащейся в настоящей публикации, за прямой или косвенный ущерб, наступивший вследствие использования данной информации, а также за достоверность информации, полученной из внешних источников. Любое использование материалов публикации допускается только при оформлении надлежащей ссылки на данную публикацию.

©2019 Центр энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО. Все права защищены.



Московская школа управления СКОЛКОВО —

одна из ведущих частных бизнес-школ России и СНГ, основанная в 2006 году по инициативе делового сообщества. В состав партнеров-учредителей школы входят 10 российских и международных компаний и 11 частных лиц, лидеров российского бизнеса. Линейка образовательных продуктов Московской школы управления СКОЛКОВО включает программы для бизнеса на всех стадиях его развития – от стартапа до крупной корпорации, выходящей на международные рынки.

Все образовательные программы бизнес-школы построены по принципу «обучение через действие» и включают в себя теоретические блоки, практические задания, проектную работу и международные модули. С 2006 года бизнес-школа СКОЛКОВО проводит корпоративные программы, направленные на развитие индивидуальных управленческих компетенций и решение бизнес-задач компаний. В 2008 году состоялся запуск программы СКОЛКОВО Executive MBA для руководителей высшего звена и собственников бизнеса. В 2009 году стартовала программа СКОЛКОВО MBA. В 2012 году запущена Стартуп Академия СКОЛКОВО – программа для молодых предпринимателей. В июне 2013 года была открыта программа для руководителей среднего бизнеса – СКОЛКОВО Практикум для директоров.

Бизнес-школа СКОЛКОВО также является центром экспертизы и притяжения для тех, кто делает ставку на Россию и работу на рынках с быстро меняющейся экономикой. В бизнес-школе работают пять исследовательских центров, которые занимаются изучением наиболее актуальных проблем различных отраслей, осуществляют консалтинговые услуги, предлагают образовательные программы, а также способствуют формированию образовательной повестки школы в целом.

Московская школа управления СКОЛКОВО
Новая ул., д.100, Сколково, Одинцовский район,
Московская область, Россия, 143025
Тел.: +7 495 539 30 03
Факс: +7 495 994 46 68
E-mail: Info@skolkovo.ru
Website: www.skolkovo.ru

Центр энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО фокусируется на исследованиях и распространении знаний в сфере энергетики, организации энергетического диалога между российскими и зарубежными органами власти, лидерами энергетического бизнеса и экспертного сообщества, а также на разработке рекомендаций для сбалансированной государственной политики в энергетическом секторе развивающихся стран.

Партнеры Центра – ведущие российские и международные нефтегазовые, угольные и теплоэнергетические компании. Центр энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО также сотрудничает с мировыми энергетическими центрами экспертизы, такими как: Международное Энергетическое Агентство, Oxford Institute for Energy Studies (OIES), King`s Abdulla Petroleum Research Center (KAPSARC), Center for Global Energy Policy (University of Columbia), Energy Academy Europe (EAE), University of Singapore, Institute of Energy Economics of Japan (IEE) и другими.

