



О. С. Анашкин
канд. экон. наук,
доцент кафедры ЭСР НИУ
ВШЭ, заместитель директора
Центра ОСА НИУ ВШЭ
oanashkin@mail.ru

О возможности перехода к рыночной модели функционирования газовой отрасли в России

На российском рынке энергоресурсов остаются проблемные вопросы на пути перехода к свободному рыночному ценообразованию. В развитии биржевой торговли нефтью и нефтепродуктами происходят положительные сдвиги. Например, в Москве в июне 2011 г. состоялся первый всероссийский биржевой форум, собравший ведущих игроков нефтяного рынка России и стран СНГ (представителей профильных министерств и ведомств, ведущих бирж России и СНГ) для обсуждения вопросов развития биржевой торговли на рынке нефти и нефтепродуктов. С природным газом дело обстоит значительно хуже.

История вопроса: хронология событий и основные проблемы

В 2006 г. в своем ежегодном послании Федеральному собранию Президент России Владимир Путин поставил задачу – «организовать на территории России биржевую торговлю нефтью, газом и другими товарами с расчётами рублями». С этого момента прошло 5 лет, а ситуация, к сожалению, почти не изменилась.

Отметим две важные особенности проблемы, которые автор предлагает рассматривать в качестве двух постулатов, оказывающих существенное влияние на предлагаемые ниже решения:

1. Сохранение ОАО «Газпром», как единой компании.
2. Проводимое поэтапное повышение цен на природный газ на внутреннем рынке, с одной стороны, не обеспечивает приемлемых условий для реализации новых капиталоемких проектов, а с другой стороны – вступает в противоречие с социальными приоритетами газообеспечения коммунально-бытового сектора и населения. При этом исполнять эти принятые на себя социальные обязательства нужно.

Необходимость решения вышеназванных проблем обусловлена многочисленными макроэкономическими причинами и внутриотраслевыми обстоятельствами. Но все эти обстоятельства учитываются при условии избыточности данных постулатов.

К негативным причинам макроэкономического характера в стране следует отнести:

- снижение энергоёмкости ВВП;
- ускоренный рост потребности в инвестиционных ресурсах;
- наличие факторов, закрепляющих сырьевую специализацию экономики.

К причинам отраслевого характера можно отнести:

- нехватку финансовых ресурсов для модернизации и развития производства;
- сохранение малоэффективной технологической структуры добычи, транспортировки и реализации газа;
- отсутствие стимулов для развития газовой отрасли на современных экономических принципах и подходах, обеспечивающих рациональное использование всех видов материально-технических, интеллектуальных и природоресурсных факторов.

Действующая в стране система распределения лимитов газа сопровождается такими явлениями, как низкая доходность, убыточность внутреннего рынка газа для газодобывающих компаний, перекрестное

субсидирование, включая и прямое дотирование газодобывающими компаниями вполне конкурентоспособных, ориентированных на экспорт предприятий.

Достоверная информация о потребности в газе и о его реальной (экономически обоснованной) цене отсутствует, что в свою очередь приводит к резкому ограничению финансовой заинтересованности и возможности ОАО «Газпром», как и других газодобывающих компаний, в осуществлении инвестиций в развитие и модернизацию газотранспортной системы (ГТС) и освоение новых месторождений. Результатом такой политики является ограничение доступа независимых производителей газа к магистральным газопроводам, а также сдерживание их усилий, направленных на повышение уровней добычи газа даже при наличии значительного потенциала.

Один из возможных путей решения проблем – создание условий для функционирования товарно-сырьевой биржи. Президент Дмитрий Медведев напомнил о необходимости обеспечения начала биржевой торговли газом на заседании президиума Госсовета по развитию электроэнергетики в марте 2011 г.

Попытки разработки необходимых документов, сопровождающих осуществление сделок, происходят своим чередом, например, силами Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой биржи (СПбМТСБ). ОАО «Газпром» знакомится с этими документами факультативно, при этом не участвуя в их разработке, не поддерживая эти усилия и обещая проблемы биржевой торговли газом в случае их принятия [3].

У ОАО «Газпром» имеется собственное видение проблемы: компания активно работает в направлении совершенствования электронной торговли и запуска биржевой торговли фьючерсными контрактами на газ. В частности, в 2009-2010 гг. ОАО «Газпром», ООО «Газпром межрегионгаз» (ранее ООО «Межрегионгаз») и Газпромбанк завершили создание торговой системы, нормативных документов и системы клиринга для биржевой торговли. В июне 2010 г. ООО «Газпром межрегионгаз» были проведены комплексные имитационные испытания биржевых торгов фьючерсными контрактами со сроками поставок газа от 1 до 18 месяцев. В испытаниях приняли участие 32 компании.

С января 2009 г. торги на электронной торговой площадке ООО «Межрегионгаз» (ЭТП) были приостановлены до выхода соответствующего постановления правительства.

В январе 2010 г. Минэнерго России сообщило, что подготовило и передало в правительство проект постановления «О реализации газа с использованием биржевых технологий», но

проект был возвращен на доработку. Кроме того, он не прошел согласование в Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР).

Следующий проект постановления, предусматривающий торговлю на двух площадках – сырьевой бирже и ЭТП, был подготовлен во исполнение поручения Президента России о возобновлении биржевой торговли газом к 1 июня 2011 г. Однако и этот проект не удовлетворил ФСФР. Ведомство посчитало, что торги должны вестись только на бирже.

В середине июня 2011 г. появился новый вариант постановления, подготовленный Минэнерго России. В соответствии с ним компании по нерегулируемым ценам смогут уже в этом году реализовать на СПБМТСБ до 12,5 млрд. м³ газа, в следующем году – до 15 млрд. м³, а начиная с 2013 г. – 17,5 млрд. м³. Правило паритета с независимыми производителями, согласно которому Газпром не может продать газа больше, чем другие компании, сохранилось. Предусматривалось также внести изменения в некоторые акты правительства по вопросам доступа к ГТС Газпрома, что естественным образом не устроило монополию.

Таким образом, решения до сих пор не найдено, а выход постановления правительства о начале биржевых торгов снова откладывается. Вопрос о переводе поставок газа на рыночную основу продолжает оставаться открытым.

Пути решения

С нашей точки зрения, очевидно, что процесс можно сдвинуть с места, если взглянуть на существующую проблему по-новому.

Понятно, что «свободный» нерегулируемый рынок является чисто теоретической абстракцией, поскольку рынки природного газа во всех странах мира являются и продолжают оставаться в той или иной степени регулируемые. Глубина и характер мер такого регулирования зависят от целого ряда факторов и условий, а именно: страновых особенностей (позиций государства в экономике и социальной сфере); наличия собственной ресурсной базы газа; наличия технических и технологических возможностей регулирования; степени открытости внутреннего газового рынка страны; роли и места газовой промышленности в экономике страны.

Таким образом, рынок газа определяется не только совокупностью процедур, регламентирующих поставки на него газа, но также и совокупностью всех условий, связанных с организационно-экономическим оформлением данного процесса. А именно, выясняется, когда и какие компании, на каких стадиях процесса участвуют, определяется порядок обеспечения доступа к

новым месторождениям и участкам недр, включая условия их последующего освоения и т.п.

Наиболее сложной ситуация становится в случае, когда в ресурсной базе присутствуют сверхэффективные гигантские месторождения, а вся инфраструктура поставок основана на распределении в первую очередь газа, производимого на таких объектах. В этом случае имеет место так называемый эффект экономии от масштаба, который определяет неэффективность проектов освоения более мелких и более затратных по добыче дорогих с точки зрения освоения месторождений.

Можно видеть, что в этом случае ключевым элементом регулирования является формирование цен на природный газ. Когда цены

«Свободный» нерегулируемый рынок является чисто теоретической абстракцией, поскольку рынки природного газа во всех странах мира являются и продолжают оставаться в той или иной степени регулируемые.

формируются под воздействием как сложившихся объективных факторов и условий, так и мер регулирования (учитывающих прогнозные тенденции), появляется возможность обеспечивать приток инвестиций в отрасль, создавая условия для развития газификации, обеспечивая реальные стимулы для развития энергосберегающих технологий, формируя экономически обоснованное соотношение различных видов энергоресурсов в энергобалансе страны.

Нельзя сказать, что в России процесс перехода к рыночной модели функционирования газового рынка не осуществлялся. Такой переход происходил и происходит, но своеобразно и медленно. В качестве фактической реализации постепенного перехода к рыночной модели можно привести следующие доказательства:

- принимаются меры для постепенного приближения цен на природный газ на внутреннем рынке к ценам, обеспечивающим окупаемость текущих затрат, связанных с добычей и транспортировкой газа до потребителей;
- происходит перевод цен на природный газ на принцип равной доходности с точки зрения поставок на внешний рынок и уплаты экспортных пошлин;
- создаются условия формирования сегмента «свободного» ценообразования на природный газ (предоставлена возможность поставок газа

независимыми производителями по договорным ценам, а также предпринимаются попытки увеличения объема газа, продаваемого на специальных торговых площадках).

Необходимо отметить, что отличительной особенностью этой модели является то, что газ изначально рассматривался в качестве востребованного на 100% дефицитного вида топлива и сырья, откуда предполагалось, что повышение цен на природный газ обязательно приблизит цены на него к экономически обоснованным уровням, соответствующим условиям реального спроса. Однако в 2009 г. прозвучал первый звонок, когда цены на сырье на европейских рынках были ниже цен импорта, поэтому в Германии вполне правомерно посчитали об отсутствии смысла закупки газа по более дорогим ценам. Аналогичное мнение возникло и у многих других европейских стран-импортеров газа. В результате выход на докризисный уровень цен был на время «отложен». И даже если сегодня цена на газ стала выправляться, все равно возникло понимание, что рынок изменился и возврата к прежнему его состоянию не произойдет.

А раз изменился рынок, то необходимо соответствующим образом на это реагировать, иначе можно упустить время и наше место окажется на рынке занято другими.

Из приведенного выше не трудно сделать вывод, что на сегодня основной задачей, связанной с формированием рынка газа в России, является необходимость сбалансировать производство природного газа и его потребление с учетом динамики внешнего и внутреннего рынков. При этом решение задачи по-прежнему осложняется выполнением газовой промышленностью двух названных выше постулатов. Еще раз вспомним, что ключевым элементом регулирования является формирование цен на природный газ, и рассмотрим два традиционных возможных направления изменения этих цен на внутреннем рынке:

1. инерционное изменение действующих цен на газ (при этом важен не столько номинальный рост этих цен на газ, сколько изменение относительных цен на различные энергоресурсы, а динамика платежеспособного спроса будет зависеть именно от соотношения цен на взаимозаменяемые виды энергоресурсов);

2. изменение соотношения цен на энергоресурсы под влиянием конкуренции различных видов сырья и различных энергоисточников (в этом случае цены на газ, например, могут вырасти до уровня, обеспечивающего окупаемость тех новых проектов, с которыми связаны его поставки на внутренний рынок).

Можно убедиться, что в обоих случаях ключевой проблемой становится обеспечение перехода к новой системе ценовых пропорций на энергоресурсы при наличии имеющихся условий и ограничений (прежде всего организационного характера), которые отличают отечественную промышленность.

При этом выбор одного из указанных выше направлений в качестве наиболее эффективного, к сожалению, не представляется возможным. Среди основных причин можно отметить и отсутствие достоверной оценки динамики спроса на газ при изменении цен на него, и стремительное изменение «картины мира», на которой ранее основывалось развитие газовой промышленности в России, а также строились предположения о востребованности российского газа на внешних рынках.

Единственный вывод, который можно сделать из всего вышеизложенного: России необходимо искать и внедрять новый путь последовательного перехода к рыночной модели функционирования газовой отрасли. А основное содержание данного процесса можно сформулировать как изменение соотношения регулируемого и нерегулируемого сегментов ценообразования в газовой отрасли на основе учета всех особенностей существующей ресурсной базы и её освоения [4].

Под регулируемым сегментом понимаются поставки газа по регулируемым ценам, устанавливаемым государством с учетом социальных и государственных функций и обязательств, выполняемых сегодня только ОАО «Газпром». А под рыночным сегментом – продажу газа по свободным (контрактным) ценам. В этом сегменте независимые производители имеют право продавать газ по свободным ценам. Это же условие может быть распространено на так называемый сверхлимитный газ, добытый и поставляемый на рынок ОАО «Газпром».

Процедура продажи сверхлимитного газа и газа независимых производителей далека от совершенства. В дополнение к непрозрачности и контролю ценообразования со стороны ОАО «Газпром», существенным её недостатком служит еще и то, что она не предоставляет возможности получения объективной информации о реальной ценности газа в экономике страны.

Из всего вышеперечисленного можно констатировать, что в России развивается модель так называемого двухсегментного рынка. Внедрение каких-либо иных подходов привело бы к изменениям существующего порядка и экономических показателей деятельности как организаций, осуществляющих добычу газа, так и их потребителей.

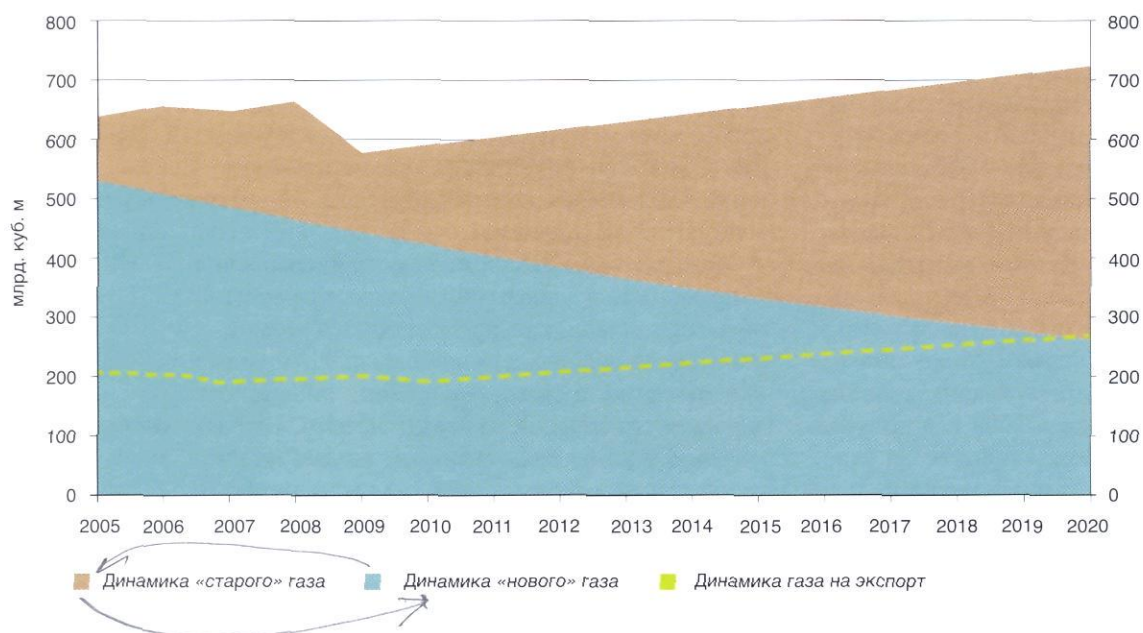


Рис. 1. Вариант динамики объемов добычи природного газа из «старых» и «новых» месторождений (газопромысловых объектов) за 2005-2010 гг. и прогноз до 2020 г., включая объемы его поставок на экспорт

Выбор рационального решения

Сегодня, в отличие от 2000-х гг., когда происходило активное развитие различных моделей рынка газа, основной акцент должен быть сделан не на развитии форм торговли, а на формировании соотношения регулируемого и рыночного сегментов при постепенном сокращении доли нерыночного сегмента.

Следует отметить, что в России месторождения, как объект регулирования, уже присутствуют, но пока лишь в двух случаях: при освоении «новых» месторождений, расположенных в новых районах; и при разработке «старых» месторождений со значительной степенью выработанности запасов.

По нашему мнению, сегодня существуют способы, позволяющие реализовать модель, где будут созданы условия, формирующие необходимые соотношения регулируемого и рыночного сегментов. Это возможно сделать в случае разработки и внедрения «новых» подходов, предусматривающих перенесение «центра тяжести» с нерыночного на рыночный сегмент. При этом все месторождения (или их группы) должны быть разделены между этими сегментами.

Понятно, что в рамках такого подхода ОАО «Газпром» продолжит оставаться компанией, занимающей монопольное положение в добыче и транспорте газа, обремененной выполнением государственных и социальных задач. При этом актуальной становится задача создания прозрачной конкурентной среды, в которой будет соблюдаться принцип равенства прав всех участников рынка.

Решение задачи в такой постановке видится в усилении роли и значения отдельных

Формирование двухсегментной модели рынка газа на основе деинтернализации результатов освоения и разработки отдельных газовых месторождений предполагает принятие целого ряда дополнительных мер.

месторождений (групп месторождений) в процессе регулирования цен. Иными словами, при фактическом сохранении «естественно-монопольного» положения Газпрому необходимо будет решить задачу по деинтернализации экономических результатов освоения отдельных месторождений.

Решение такой задачи возможно, но при обязательном осуществлении следующих этапов:

1. усилить роль баланса газа (здесь баланс используется исключительно в индикативных целях, а также для определения состава и структуры источников природного газа; составление баланса в полной мере отвечает интересам государства как собственника недр, поскольку позволяет в оперативном режиме проводить оценку состояния активов стратегически важных видов полезных ископаемых);

2. выделить различные группы источников газа (сегодня в рамках баланса можно выделить две группы источников природного газа – «новые» и «старые»; например, к «новым» источникам можно отнести те, которые введены в эксплуатацию начиная с января 2005 г., а месторождения, введенные до этого срока, – отнести к «старым» источникам);

3. разделить источники газа по различным сегментам поставок (например, поставки газа из «новых» источников привязываются к нерегулируемому сегменту газового рынка, а из «старых» - к регулируемому).

Понятно, что по мере падения добычи на «старых» месторождениях доля регулируемого сегмента рынка газа будет неуклонно сокращаться. Так, воспользовавшись данными баланса добычи газа из «Энергетической стратегии...» [5] и скорректировав их на задержку добычи газа из Штокмановского месторождения, можем получить один из вариантов разделения потоков газа, добываемого на «старых» («старый газ») и «новых» («новый газ») месторождениях России (рис. 1).

Можно отметить, что такой подход является простым, реализуемым и позволяющим более обоснованно подойти к созданию модели двухсегментного рынка природного газа.

Отрадно отметить, что на обоих сегментах рынка смогут работать все его участники. Например, на регулируемый сегмент будет попадать «старый» газ от всех поставщиков, включая ОАО «Газпром», по установленной государством цене. Основу формирования цены в этом сегменте составят месторождения, введенные в разработку и эксплуатацию, например, до 2005 г., по которым основные инвестиционные издержки осуществлены и уже в значительной мере компенсированы. Для регулируемого сегмента потребуются организовать процедуру по установлению «лимитов» поставок природного газа по регулируемым ценам (исходя из динамики добычи на месторождениях, отнесенных к категории «старых»).

Относительная простота данной схемы связана со значительными административными усилиями по внедрению подходов и принципов к разделению потоков на «старый» и «новый» газ. В этом случае, например, объемы природного газа, попадающие на рынок свободной торговли, будут являться производной величиной от объемов добычи газа именно на новых месторождениях.

Принципиальным преимуществом предлагаемой схемы является возможность её

внедрения при выполнении обоих постулатов, сформулированных в начале статьи (сохраняется монополия ОАО «Газпром», выполняются социальные обязательства).

Кроме того, формирование этой двухсегментной модели рынка газа на основе деинтернализации результатов освоения и разработки отдельных газовых месторождений предполагает принятие целого ряда дополнительных мер, таких как:

- прогнозирование спроса на газ в сегменте свободной торговли;
- мониторинг соотношения регулируемых цен на газ и предельных издержек его производства;
- оценка свободного сегмента по различным категориям поставщиков;
- оценка критической доли свободного рынка природного газа в России;
- внедрение «новых» методик оценки эффективности месторождений [6]

Реализация этой последовательности мер может позволить создать настоящую конкурентную среду на внутреннем рынке газа, при естественном постепенном сокращении доли регулируемого («старого») газа. К 2020 г. на рынке может сложиться интересная ситуация. Из расчетов, в частности, видно, что к этому моменту доля регулируемого газа на внутреннем рынке может составить от 0 до 25% (рис. 1), в зависимости от объемов газа поставляемого на экспорт с этого сегмента. В этом случае подход, основанный на учете особенностей реализации проектов на уровне отдельных месторождений (или их групп), позволит решить экономическую проблему перехода к рыночной модели функционирования газовой отрасли в России на основе объективно складывающихся условий, с учетом тех многогранных функций, которые выполняют минерально-сырьевые ресурсы в современной экономике и обществе.

В целом можно констатировать, что возможности и перспективы перехода к рыночной модели функционирования газовой отрасли в России имеются в полной мере, осталось только приложить знания и умения для организации этого процесса. ■

Литература

1. Анашкин О.С. О биржевой торговле и поиске новых инструментов для повышения инвестиционной привлекательности в России, Недропользование XXI век №5, ноябрь 2010 г.
2. В России может появиться газовая биржа, «Российская газета» от 11.03.2011 г., www.rg.ru
3. «Газпром» обещает проблемы биржевой торговле газом. ББК daily от 29.06.2011 г., <http://www.rbcdaily.ru/2011/06/2>
4. Анашкин О.С., Крюков В.А. О комплексном характере регулирования процесса недропользования (на примере нефтегазового сектора экономики), «Минеральные ресурсы России. Экономика и управление», 2010, №3, с.18-25.
5. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, Распоряжение Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р.
6. Анашкин О.С. Формирование гибкой модели стратегического управления нефтяными активами ВИНК, «Нефть, газ и бизнес», 2006, №4, с.32-36.