

Законодательные инициативы российского газового общества и роль государства в области газоснабжения*

О.Ф. Жилин,
вице-президент Российского
газового общества



Совсем недавно Президентом Российской Федерации В.В. Путиным была поставлена задача превращения России в энергетическую сверхдержаву. Ключевую роль в выполнении этой сложной задачи играет и будет играть газовая отрасль. Ведь Россия обладает около 30 % мировых разведанных запасов природного газа, обеспечивая примерно 23 % мировой добычи. Россия поставляет более 25 % потребляемого Европой газа, а в недалеком будущем планируется начать обеспечение газом азиатско-тихоокеанского рынка, в первую очередь Китая (рис. 1).

Можно с уверенностью говорить, что природный газ — это основной энергоноситель XXI в. В связи с этим важным моментом является создание эффективного законодательного обеспечения газовой отрасли для решения накопившихся проблем, сдерживающих развитие газового сектора страны.

В настоящее время в Российской Федерации существует развернутая система правового регулирования газовой отрасли. Вместе с известным Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации» сегодня действует более 20 других федеральных законов и свыше 70 указов Президента и постановлений Правительства.

Федеральное законодательство устанавливает правовые, экономические и организационные основы отношений в сфере газоснабжения, ограни-

чивает монополистическую деятельность на товарных рынках, закрепляет основные принципы формирования ценовой политики, установления тарифов и другие правовые основы формирования рынка.

Развитие рынка природного газа в Российской Федерации

Актуальность проблемы развития рынка природного газа в Российской Федерации обусловлена тем, что газовый ресурс оказывает серьезное влияние на экономическое положение потребителей газа и тем самым практически на всю экономику страны.

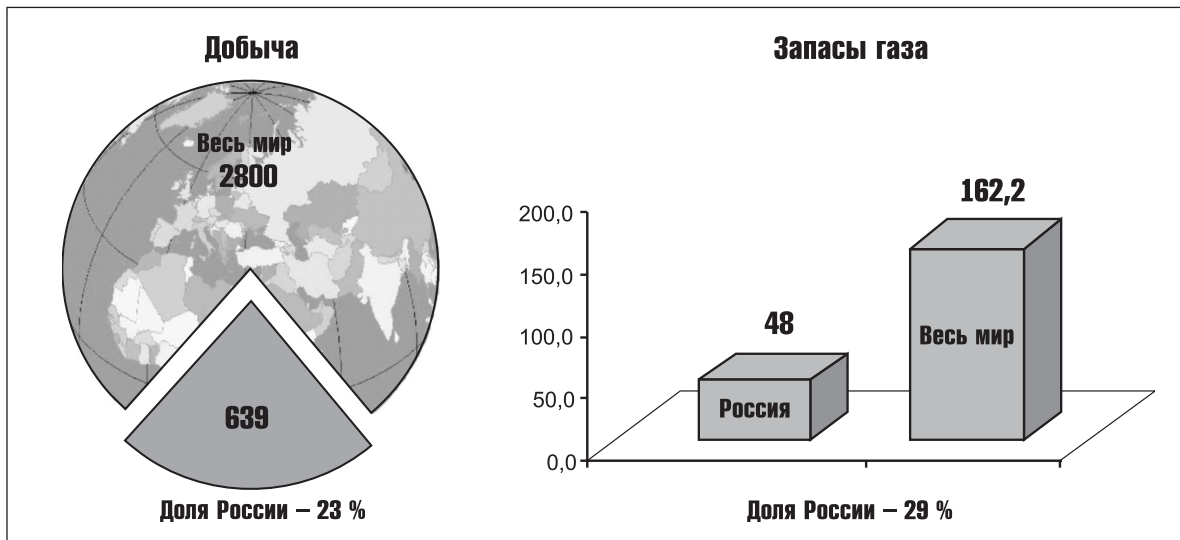
В силу объективных обстоятельств в России пока нет условий для организации полномасштабного конкурентного рынка газа, поэтому государство будет продолжать играть важную роль в функционировании газовой отрасли. Еще предстоит определить основные направления государственного регулирования, выявить оптимальные границы либерализации рынка газа, обобщить последствия обсуждаемых и уже принятых государственных решений.

В отличие от нефтяной и угольной отраслей на российском рынке газа функционируют два сектора: регулируемый и нерегулируемый, что приводит к возникновению ряда проблем, сдерживающих развитие газовой отрасли. В условиях доминирующей роли регулируемого сектора ценообразование в нерегулируемом секторе является в значительной степени деформированным.

Спрос на газ по нерегулируемым ценам формируется по остаточному принципу, поскольку по-

* По материалам выступления О.Ф. Жилина на Российском газовом конгрессе «Проблемы газораспределения и газопотребления». Санкт-Петербург, 30–31 мая 2006 г.

Рис. 1. Доля России в мировой добыче и запасах природного газа (млрд куб. м)



требители предпочитают более дешевый газ из ресурсов «Газпрома». Это препятствует получению объективных ценовых сигналов от нерегулируемого сектора рынка газа и служит главной причиной отсутствия в России конкурентного рынка топлива, тем самым не способствуя преодолению сложившегося дисбаланса между потреблением газа и альтернативных видов топлива. Кроме того, сложившаяся ситуация ведет к утрате стимулов к газо- и энергосбережению.

Участие «Газпрома» в расширении нерегулируемого сектора газоснабжения внутреннего рынка является ключевым условием развития рыночных отношений в газовой отрасли. В частности, этой задаче будет отвечать организация продажи ограниченного объема газа «Газпрома» на паритетных условиях с независимыми производителями газа посредством организации в 2006 г. экспериментальных торгов газом на электронной площадке с последующим запуском в 2007 г. биржевых торгов газом.

Предложенная «Газпромом» либерализация цен на газ для промышленных потребителей будет способствовать развитию рынка газа и, очевидно, потребует изменения подходов к государственному регулированию цен.

Переход к долгосрочным договорам с формулой цены на газ можно рассматривать как процесс изменения или либерализации самой системы госрегулирования цен на газ: от прямого расчета цены по формуле «затраты плюс...» к установлению формулы цены в долгосрочных контрактах органами госрегулирования и, наконец, опреде-

ление формулы цены участниками контракта на основании рыночных индикаторов.

На первом этапе формула цены может представлять собой систему коэффициентов, учитывающих параметры социально-экономического развития страны, инфляционные ожидания, покупательную способность потребителей, и служить интегральным индикатором действующей цены (рис. 2).

В дальнейшем в формуле цены может быть предусмотрена увязка с рыночными ценами на светлые нефтепродукты. На рисунке 2 показана статистика цен на нефтепродукты и биржевые цены на газ на наиболее развитых газовых рынках. Видно, что изменение цены на газ, в том числе и спотовой, коррелирует с изменением цен на нефтепродукты. Таким образом, взаимосвязанность цен на газ в долгосрочных контрактах и цен на светлые нефтепродукты позволит, с одной стороны, поддерживать межтопливный баланс, а с другой — избежать характерной для спотовой торговли кратковременной нестабильности цен.

Для реализации указанного механизма необходим запуск биржи по торговле нефтепродуктами. С этой целью в августе 2005 г. Российское газовое общество направило в Правительство Российской Федерации концепцию организации биржевой торговли нефтепродуктами, а также подготовило соответствующий проект постановления Правительства Российской Федерации.

Технологической основой функционирования сегодняшнего рынка газа является его товаропроводящая система, состоящая из магистральных

и распределительных газопроводов, хранилищ газа. В результате происходящей в последние годы консолидации газораспределительной инфраструктуры появилась возможность осуществлять национальные проекты газификации регионов России, предложить механизмы рефинансирования вложений в объекты газовой инфраструктуры.

Российское газовое общество подготовило материалы по формированию инвестиционных источников для развития объектов инфраструктуры, содержащие:

- анализ опыта возврата бюджетных средств, ранее вложенных в газификацию регионов, с использованием механизма лизинга;
- вывод о возможности применения действующей схемы для привлечения средств частных инвесторов;
- схему непрерывного инвестирования в инфраструктуру за счет сохранения надбавки к тарифу на весь период инвестирования;
- вывод о необходимости использования концессионного соглашения для обеспечения гарантий инвестору.

Меры по реализации предложений

Во-первых, Правительству Российской Федерации необходимо через уполномоченные министерства и ведомства скоординировать деятельность по разработке стратегии развития газового рынка с целью оптимизации государственного регулирования и государственной поддержки, а также разработке механизмов воздействия в целях предупреждения возможных последствий по уже принятым государственным решениям.

Во-вторых, в целях определения государственных приоритетов в развитии инфраструктуры газовой отрасли следует ускорить разработку соответствующей федеральной концепции, включая концепцию развития регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока.

В-третьих, необходимо ускорить принятие двух ключевых федеральных законов:

- федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте», включающего вопросы государственного регулирования транспортной инфраструктуры, принципы установления тарифов и организации инвестиций, регулирования трубопроводных систем как субъектов естественных монополий;

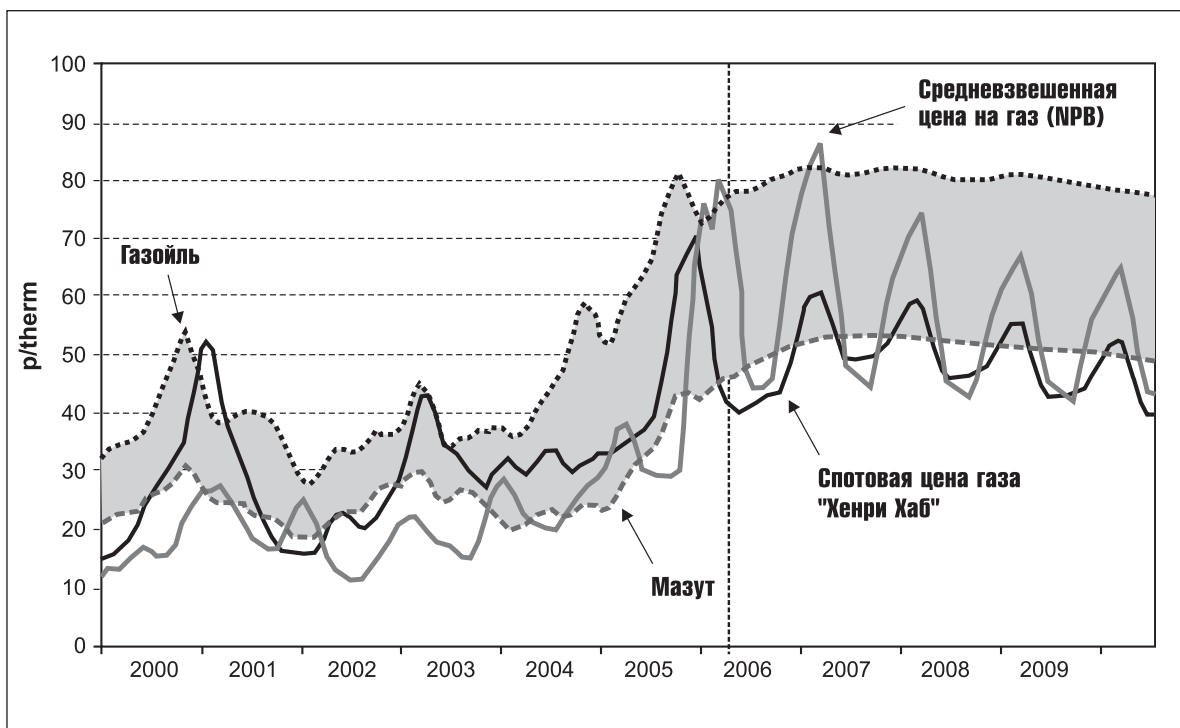
- федерального закона или постановления Правительства Российской Федерации «Об использовании альтернативных видов моторного топлива».

В-четвертых, обеспечить совершенствование нормативно-правовой базы отрасли по следующим направлениям:

- разработка правового определения категории «объект инфраструктуры» в Гражданском кодексе Российской Федерации;
- разработка специального регламента регистрации объектов инфраструктуры;
- принятие постановления Правительства Российской Федерации о типовом концессионном соглашении объектов инфраструктуры газообеспечения;
- разработка механизма утверждения инвестиционной составляющей в тарифе на весь период инвестирования;
- разработка методических указаний по использованию формулы цены в долгосрочных контрактах;
- принятие постановления Правительства Российской Федерации о продаже ограниченной части газа «Газпрома» и независимых производителей газа на электронной торговой площадке по свободным (договорным) ценам;
- уточнение Правил поставки газа с учетом расширения нерегулируемого сектора в отношении промышленных потребителей, в том числе в части формирования баланса газа, порядка раскрытия информации, процедуры и порядка технологического присоединения;
- уточнение Порядка доступа независимых организаций к газотранспортной системе «Газпрома» в отношении принципов приема и транспортировки газа, реализуемого по договорным ценам, в том числе с использованием технологий электронной торговли, а также правил балансировки газа в системе магистральных газопроводов, включая ответственность за несанкционированное хранение газа в системе магистральных газопроводов;
- принятие постановления Правительства Российской Федерации об организации закупок нефтепродуктов и газа для обеспечения государственных нужд через биржевые торги.

Российское газовое общество и Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи, активизируя деятельность в перечисленных направлениях, в качестве первоочередной практической задачи считают необходимым использовать действующий Федеральный закон «О концессионных соглашениях» для развития инфраструктуры газоснабжения.

Рис. 2. Статистика цен на газ и прогнозы на будущее



В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год В. В. Путин сказал: «Опираясь на благоприятное географическое положение страны, мы обязаны эффективно реализовывать свой потенциал в столь перспективной сфере, как современные коммуникации... Отмечаю, что новые возможности для реализации таких проектов дают и концессионные механизмы. И надо задействовать их уже в самое ближайшее время».

Российское газовое общество на заседаниях Экспертного совета обсудило следующие возможные механизмы инвестирования в инфраструктурные проекты применительно к системе газоснабжения:

- бюджетное финансирование;
- инвестиционные надбавки к тарифам газораспределительных организаций (далее — ГРО);
- инвестиции «Газпрома»;
- частные инвестиции.

Кроме того, были рассмотрены способы распоряжения газораспределительными системами на региональном уровне после проведения приватизации.

Построенные за счет бюджетов различного уровня газотранспортные сети потребовали на обслуживании дополнительных затрат бюджетов. Выходом

из сложившегося положения стало создание специализированных муниципальных унитарных предприятий (МУП) как субъектов получения тарифов. Наличие разных тарифов в одном субъекте Российской Федерации (тарифов ГРО и МУП) привело не только к разным ценам на услугу (как правило, в социальной сфере), но и к значительному снижению надежности функционирования системы газоснабжения субъектов Российской Федерации.

Следующим этапом развития системы управления собственностью объектов газоснабжения в субъектах Российской Федерации явилась передача в аренду или безвозмездное пользование специализированным организациям имущества МУП. Это обстоятельство позволило применять единый тариф в регионах и повысить эксплуатационную надежность. Однако это лишило ГРО части амортизационных отчислений, которые должны были начисляться собственникам имущества. Сами же собственники имущества должны выплачивать налоги на доходы с аренды. Все эти расходы увеличивают нагрузку на тариф и, как правило, ведут к невозможности восстановления износа сданного в аренду имущества.

Наиболее рациональным для бюджетов и эксплуатационной надежности явилась реализация специализированным организациям газораспределительных сетей и создание собственных источников

ников инвестирования в инфраструктуру. Использование механизма лизинга позволило приобретать сети не за счет прибыли (затраты на лизинг учитываются в себестоимости). Рост тарифа также ограничивается увеличением срока выкупа.

Кроме того, появилась возможность организации непрерывного инвестиционного процесса в сфере газоснабжения на основе передачи вышеуказанных газовых сетей в лизинг специализированным обслуживающим организациям с реинвестированием лизинговых платежей в строительство или модернизацию этих сетей либо в другие объекты региональных систем газоснабжения.

Дополнительная нагрузка на потребителей газа, связанная с небольшим ростом тарифа, компенсируется повышением степени газификации региона, надежности газоснабжения и устойчивости других систем жизнеобеспечения.

Действующий механизм возврата бюджетных средств, ранее вложенных в газификацию, представлен на рисунке 3. В этом механизме договор лизинга с ГРО является основанием для включения платежей по нему в регулируемый тариф.

Включение или невключение лизинговых платежей в тариф лежит за пределами компетенции участников договора и является рисковой составляющей инвестиционного процесса.

Частный инвестор будет заинтересован вкладывать средства в инфраструктурные проекты в том случае, если у него будут гарантии возврата вложенных средств с необходимой прибылью. Выкуп сетей через тариф у частного инвестора значительно проще. При этом не существует необходимости смены формы собственности.

Однако данная схема характеризуется недостатком правового регулирования. Соглашение частного инвестора с органами государственной власти базируется исключительно на административном ресурсе, так как тариф ГРО ежегодно пересматривается. Если это соглашение приобретает характер концессионного, у всех сторон соглашения возникают юридические обязательства и гарантии на весь период концессии.

Органы государственного регулирования в этом случае принимают на себя обязательства по тарифной компенсации и контролю за целевым использованием дополнительной тарифной выручки.

Принятие и реализация нового законодательства о концессиях (Федерального закона от 21 июля

Рис. 3. Действующий механизм возврата бюджетных средств, ранее вложенных в объекты газификации



Рис. 4. Инвестиции на основе концессионного соглашения

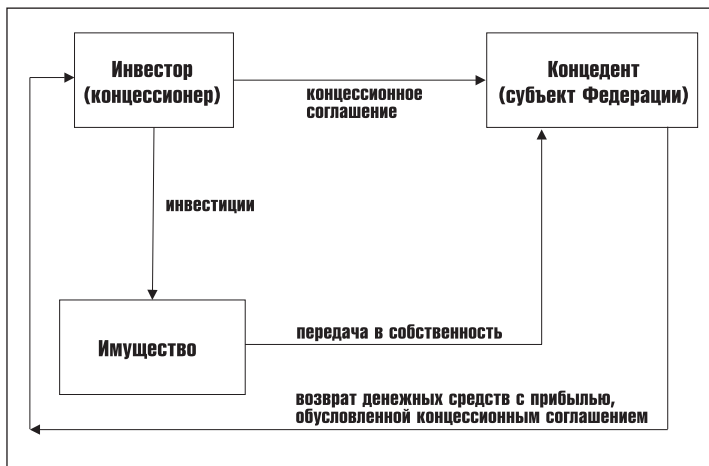
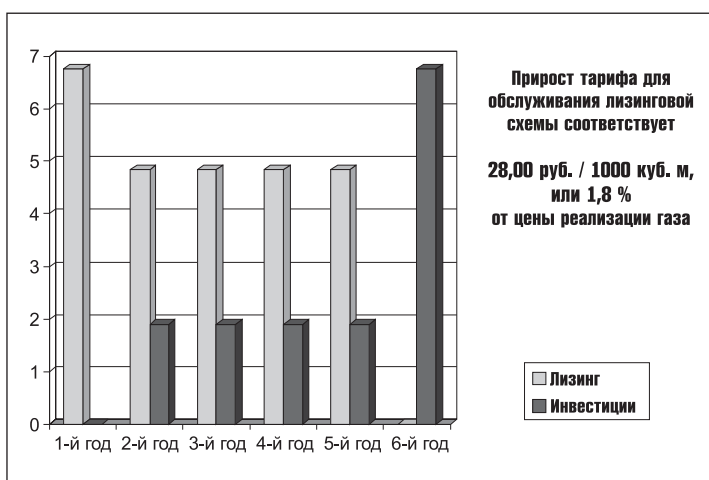


Рис. 5. Динамика лизинговых платежей и инвестиционной составляющей в условиях особого налогового режима



2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях») открывают новые возможности для привлечения инвестиций в создание новых объектов газоснабжения, а также эффективного использования значительной части уже имеющегося в государственной или муниципальной собственности имущества (рис. 4).

По концессионному соглашению одна сторона — концессионер (инвестор — российское или иностранное юридическое лицо) обязуется создать за свой счет недвижимое имущество (газовый объект), право собственности на которое будет принадлежать концеденту (уполномоченному органу государственной власти либо муниципальной администрации).

Возмещение расходов концессионера и получение последним прибыли на вложенный капитал в законе предполагается за счет владения созданным имуществом (рис. 5).

Возврат денежных средств рассчитывается на пять лет, а надбавка к тарифу может быть рассчитана как ежегодный лизинговый платеж. За этот же период при неизменной тарифной надбавке накапливается до 40 % стоимости объекта в виде необходимой прибыли.

В любом случае возмещение расходов инвестора на создание и эксплуатацию объекта с установленной нормой прибыли на вложенный капитал, осуществляется в инфраструктурных проектах через установление в тарифе соответствующих надбавок. Кроме того, по окончании срока действия концессионного соглашения собственник имущества может передать данный газовый объект в аренду либо продать на аукционе специализированной организации по газоснабжению потребителей (ГРО), а вырученные средства направить на дальнейшее развитие газификации региона.

Типовое концессионное соглашение для привлечения инвестиций в объекты газификации должно содержать в себе необходимое тарифное соглашение и схемы рассрочки возмещения средств (от 5 до 50 лет).

Разработка типового концессионного положения может быть организована Экспертным советом Российского газового общества с участием Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и Федеральной службы по тарифам. Это положение должно содержать соглашение о структуре тарифа, первая часть которой обеспечивает возмещение эксплуатацион-

ных издержек, а вторая — возврат инвестиций с нормой прибыли на вложенный капитал.

Инвестиционные проекты в инфраструктуру могут быть признаны национальными и получить государственную поддержку за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, созданного в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. № 694, на основании заключения экспертов, аккредитованных при Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации.

Первоначальный объем инвестиций должен составлять не менее пяти млрд рублей. Государственной поддержкой могут пользоваться также инвестиционные проекты в объекты инфраструктуры, определяемые Федеральным законом «О концессионных соглашениях».

Возможными инфраструктурными проектами могут быть:

- газификация регионов Российской Федерации;
- строительство магистральных газопроводов;
- развитие газозаправочной инфраструктуры.

* * *

В заключение необходимо сделать следующие выводы.

1. Использование механизмов концессии в области газоснабжения позволит уменьшить риски инвесторов за счет тарифных гарантий на весь период концессии.
2. Инвестиции на основе концессионных соглашений при определенных условиях могут быть признаны национальными проектами и получить бюджетную поддержку.
3. Использование механизма лизинга при развитии инфраструктуры газоснабжения очень сильно зависит от объемов существующего газопотребления, поэтому в регионах, где газификация только начинается, концессионный механизм является наиболее приемлемым.

Если мы хотим сделать процесс газификации регионов России действительно национальным проектом, необходимо, чтобы каждый субъект Российской Федерации и муниципальное образование воспользовались инвестиционными возможностями, предоставляемыми Федеральным законом «О концессионных соглашениях». □