

Энергетическая стратегия России до 2020 г. и проблемы организации конкурентного рынка газа*

А. Голомолзин, заместитель министра Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства

Общий ход экономической реформ в России отвечает основной цели антимонопольного законодательства — развитие рыночных отношений, в том числе на основе конкуренции. Важно, чтобы контроль соблюдения требований антимонопольного законодательства был встроен как в механизмы формирования программ реформирования, так и в механизмы сопровождения реформ. Он должен быть направлен как на пресечение, так и на предупреждение нарушений антимонопольного законодательства, развитие рынков. При этом должны сочетаться меры структурного и поведенческого характера. Речь должна идти не только о трансформациях действующих традиционных участников рынка (например, РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром»), но и о создании условий деятельности независимых участников рынка, неинтегрированных с действующими традиционными игроками рынка.

Эти вопросы нашли свое отражение в Энергетической стратегии России на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. №1234-р), в соответствии с которой с целью развития рынков газа предусматривается:

- поэтапное повышение цен на газ на внутреннем рынке, переход к реализации газа по рыночным ценам для обеспечения самофинансирования субъектов рынка, объективной оценки потребительских свойств газа;
- переход от регулирования оптовой цены на газ к установлению единого для всех производителей газа тарифа за его транспортировку;

- предоставление потребителям газа адаптационного периода для приспособления к меняющимся условиям функционирования рынка газа;
- защита социально чувствительных категорий потребителей от резких колебаний цен на газ;
- развитие инфраструктуры внутреннего рынка для перехода на реализацию газа по рыночным ценам;
- создание условий для развития независимых производителей газа;
- создание условий для формирования недискриминационного доступа к системе магистральных газопроводов всех участников рынка;
- в среднесрочной перспективе сохранение единой системы газоснабжения в качестве единого инфраструктурного технологического комплекса, ее развитие за счет сооружения и подключения к ней новых объектов любых форм собственности (в том числе на основе долевого участия);
- создание условий для формирования конкуренции в тех сегментах газового рынка, где это возможно и экономически целесообразно (сбыт, добыча и хранение газа в подземных хранилищах), что обеспечит в перспективе снижение издержек, повышение эффективности и качества услуг, оказываемых субъектами рынка.

Практика применения антимонопольного законодательства показывает, что одним из наиболее распространенных нарушений антимонопольного законодательства являются злоупо-

* По материалам выступления на 1-й Международной конференции «Развитие российского рынка газа: ценообразование и перспективы биржевой торговли»

требления доминирующим положением (около 30% общего количества выявленных в 1999–2002 гг. нарушений антимонопольного законодательства). Около 80% злоупотреблений доминирующим положением осуществляются субъектами естественных монополий. Наибольшая их доля приходится на злоупотребления в электроэнергетике (около 31%), связи (около 17%) и железнодорожном транспорте (около 11%). Доля злоупотреблений доминирующим положением на рынках газа составляет около 8% общего количества выявленных в 1999–2002 гг. злоупотреблений доминирующим положением на товарных рынках, или около 40 пресекаемых нарушений ежегодно.

Улучшению ситуации будет способствовать развитие рыночных отношений на рынках газа, в том числе и на основе развития конкуренции.

В настоящее время дорабатывается проект Концепции развития рынка газа, доработанный вариант которой согласованный с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, должен быть внесен в Правительство РФ, до 1 февраля 2004 г. По мнению МАП России, на данном этапе одной из задач является решение следующих вопросов:

- ценообразование на рынках газа,
- создание организованных рынков и развитие биржевой торговли газом;
- обеспечение требований недискриминационности на рынках газа.

1. Ценообразование газа. В настоящее время на рынках газа имеется два вида ценообразования: свободное и регулируемое.

В соответствии с п. 4 постановления Правительства РФ от 29 декабря 2000 г. №1021 «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации» государственному регулированию на территории Российской Федерации подлежат:

- а) оптовые цены на газ;
- б) тарифы на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам для независимых организаций;
- в) тарифы на услуги по транспортировке газа по газопроводам, принадлежащим независимым газотранспортным организациям;

г) тарифы на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям;

д) размер платы за снабженческо-сбытовые услуги, оказываемые конечным потребителям поставщиками газа (при регулировании оптовых цен на газ);

е) розничные цены на газ, реализуемый населению и жилищно-строительным кооперативам.

В настоящее время функции по нормативному и тарифному регулированию рынка возложены на Федеральную энергетическую комиссию Российской Федерации и региональные энергетические комиссии, а также исполнительные органы субъектов РФ (в части розничных цен).

Государственному регулированию не подлежит цена газа, поставляемого независимыми производителями, доля которых в настоящее время составляет около 15%. Это означает, что ориентировочно такой объем газа может реализовываться по нерегулируемым ценам.

В то же время с учетом реальных потребительских свойств газа (более ценных по сравнению с другими первичными энергоносителями) и его более низкой стоимости по сравнению с углем и мазутом в пересчете на удельную теплотворность, существующий уровень цен стимулирует высокий внутренний спрос на газ и продолжение его роста, что может повысить вероятность возникновения в будущем ресурсных ограничений на газовом рынке.

Высокая доля регулируемого рынка оказывает давление на свободные цены на газ, поставляемый независимыми производителями. Цена на нерегулируемом рынке в основном ориентируется именно на цены регулируемого рынка, а не, например, на мазут как на замещающий вид топлива. При этом цены на свободном рынке, как правило, тем или иным образом привязаны к уровню регулируемых цен и отличаются повышающими коэффициентами: то есть с 15 апреля по 15 сентября — это повышающий коэффициент 1,1, а с 16 сентября по 14 апреля — повышающий коэффициент 1,5. При этом такие коэффициенты не имеют под собой достаточного экономического обоснования и не отражают процессы неравномерности газопотребления и газоснабжения.

По мнению МАП России, с одной стороны, регулируемые цены на газ должны в полной мере

отражать неравномерности (суточную, недельную и сезонную) газопотребления и соответственно газоснабжения. Соответствующим образом должна быть скорректирована система балансов газа, которые должны носить индикативный характер. Указанные балансы не могут быть заданы в обязательном порядке и в связи с тем, что ситуация с фактическим потреблением газа может существенно отличаться от прогнозируемых объемов и режимов газопотребления, которые имеют место в преддоговорной период. Совершенствование ценообразования в направлении адекватного отражения реальных условий газоснабжения и газопотребления позволит обеспечить более плавный переход от регулируемого к нерегулируемому ценообразованию.

В то же время ценообразование должно обеспечивать баланс интересов пользователей (потребителей) и субъектов естественных монополий (в данном случае — ОАО «Газпром»). Для пользователей услуга, предоставляемая субъектом естественных монополий, должна быть качественной, отвечать требованиям стандартов и быть доступной по цене. Для производителей должно быть обеспечено возмещение экономически обоснованных затрат и эффективное развитие.

В условиях сокращения и постепенного отказа от перекрестного субсидирования есть основания предполагать достаточно значительный рост тарифов для населения. Успешное осуществление реформ и формирование ценообразования на принципах обоснованности возможны, если будут приняты меры адресной поддержки защиты малоимущих слоев населения. Требуют совершенствования и механизмы формирования средств и целевого их использования для развития социально-значимых и экономически неэффективных проектов (таких, как газификация села и др.).

2. Создание организованных рынков и развитие биржевой торговли газом. Необходимое обеспечение интересов производителей и потребителей в потенциально конкурентных и конкурентных сферах деятельности может быть достигнуто рыночными инструментами. Одним из ключевых при этом является развитие биржевой торговли. Развитие биржевой торговли реальным товаром позволит организовать торговлю производными инструментами, что является важным для управления рисками данного рынка. В качестве приоритетных

видов биржевых контрактов должны рассматриваться контракты с немедленной и отсроченной поставкой реального товара, а также фьючерсные контракты с поставкой товаров на биржевой склад. Механизмы биржевой торговли позволяют, в том числе, преодолеть закрытость внутреннего рынка, решить под контролем государства задачи саморегулирования ценообразования и балансировки спроса и предложения, упорядочить взаимоотношения как хозяйствующих субъектов между собой, так и с государством (например, в вопросах налогообложения), стимулировать привлечение инвестиций в реальный сектор экономики.

Развитие биржевой торговли должно происходить на рынках газа. Необходимо отметить, что деятельность созданной недавно системы электронных торгов может рассматриваться как положительный сдвиг в направлении развития организованной торговли газом. Вместе с тем, созданная система в полной мере не отвечает требованиям справедливой торговли.

Некоторое время назад в МАП России рассматривалось дело по фактам ограничения конкуренции, связанных с проведением электронных торгов, по результатам рассмотрения которого было выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства. Стоит отметить, что в настоящее время происходят определенные изменения в системе электронных торгов, направленные на улучшение сложившейся ситуации, которые, однако, не смогут кардинально улучшить ситуацию.

Это связано с тем, что сложившаяся система представляет собой, по большому счету, площадку перераспределения газа и денег внутри группы лиц ОАО «Газпром». Все сделки — расчеты, учет и т.д. — сейчас проводят на ней в первую очередь для «Газпрома» и аффилированных с ним структур, и в последнюю — для сторонних компаний. Те ценовые параметры, которые формируются по результатам электронных торгов, отражают интересы именно группы лиц ОАО «Газпром». Должным образом не учитываются интересы сбытовых организаций и потребителей. Они в меньшей степени имеют возможности влиять на условия ценообразования, на достижение баланса интересов между поставщиками и потребителями газа.

По мнению МАП России, деятельность созданной недавно системы электронных торгов необходимо менять и строить ее надо на иных

принципах. Торговля газом должна осуществляться на биржевой площадке. При этом должны учитываться особенности технологии транспортировки газа, диспетчеризации, что, по сути, означает, необходимость выстраивания технологической инфраструктуры. При этом на бирже должен торговаться газ как ОАО «Газпром» (в конкурентном виде наряду с газом независимых производителей), так и независимых производителей. Возможно участие и «импортного» газа.

Причем доля газа, продаваемого на бирже «Газпромом», должна зависеть от того, насколько соблюдены условия конкуренции на стороне предложения газа и насколько обеспечено отсутствие возможности доминировать и злоупотреблять на этом рынке. Также важно, чтобы спрос при этом формировался всеми заинтересованными организациями: газосбытовыми организациями, крупными потребителями.

Предстоит сформировать оптимальное рыночное соотношение долгосрочных контрактов и спотового рынка. Развитие биржевой торговли газом будет способствовать развитию долгосрочных контрактов, индикатором цены для которых должна служить цена, складывающаяся в результате биржевых торгов.

Схема организации биржевой площадки для торговли газом может быть в чем-то аналогичной схеме, созданной в электроэнергетике. В этой сфере в настоящее время в соответствии с пакетом законов по электроэнергетике создан Администратор торговой системы, или коммерческий оператор на рынке электроэнергии. Указанный коммерческий оператор выполняет две функции.

1. Первая функция касается непосредственной организации торговли электроэнергией в конкурентном режиме в сегменте 15% производства и 30% потребления (электроэнергия торгуется с суточной заблаговременностью в режиме почасовых заявок). С 1 ноября 2003 г. осуществляются уже не имитационные торги, а опытно-промышленная эксплуатация. В целом опыт торговли электроэнергией можно признать достаточно успешным.

Кроме того, Администратор торговой системы не только непосредственно организует торговлю электроэнергией, но и обеспечивает взаимодействие с технологической инфраструктурой: системным оператором, с федеральной

сетевой компанией, что является принципиально важным, поскольку электроэнергия, также как и газ имеет жесткую технологическую специфику — потому вопросы диспетчерования, транспорта, распределения должны учитываться при принятии решения по уровням цен. Таким образом, цены формируются в зависимости от топологии сети и от того, какие потребители и какие производители участвуют в торгах.

2. Вторая функция представляет собой функцию сорегулирования. При обсуждении пакет законов по электроэнергетике стало понятно, что государственное регулирование потенциально конкурентных сфер деятельности на данном рынке неэффективно и сопряжено с нецивилизованными формами лоббирования, а саморегулирование является преждевременным, поскольку специфика рынка электроэнергии такова, что принятие невзвешенных решений может дестабилизировать ситуацию в экономике в целом. В этих условиях необходимо создание именно процедур со-регулирования, позволяющих формировать требования и условия доступа и оказания услуг с привлечение организаций пользователей и их объединений.

В соответствии с Федеральным законом от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» Наблюдательный Совет Администратор торговой системы состоит из 16 человек, из которых 8 — это представители участников рынка (по 4 от производителей и потребителей соответственно) и 8 — представители государства (по 4 — соответственно от представителей законодательной власти¹ и исполнительной власти²).

В уставе Администратора торговой системы и непосредственно в Федеральном законе «Об электроэнергетике» указано, что он участвует в подготовке правил функционирования рынка электроэнергии. По сути, и правила оптового рынка, которые приняты в настоящее время, и ряд других документов, которые составляют правовую основу рынка электроэнергетики, созданы именно в режиме сорегулирования, когда за круглым столом встречаются и представители государства, и представители бизнеса. При этом каждый из них в явном виде несет свою ответственность в пределах той компетенции, которая на них возложена законодательством. Созданная структура позволяет практически исключить механизмы нециви-

¹ 2 представителя Федерального собрания и 2 — Государственной Думы.

² Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства энергетики Российской Федерации.

лизованного лоббирования. Необходимо также отметить, что качество и сроки подготовки документов существенно отличается в лучшую сторону, так как в этом процессе задействован интеллектуальный потенциал как органов государственной власти, так и участников рынка.

В настоящее время активно обсуждается создание так называемого «Координатора рынка газа». Считаем, что его функции для рынков газа могут быть схожими с функциями Администратора торговой системы на рынке электроэнергии.

3. Обеспечение требований недискриминационности на рынках газа.

Обеспечение требований недискриминационности на рынках газа является необходимым условием дальнейшего развития рыночных отношений на данном рынке. Акцент в программах Правительства Российской Федерации по структурным реформам ставится, в частности, на решение вопросов обеспечения требований недискриминационности доступа на рынки и недискриминационности оказания соответствующих услуг. Такие требования недискриминационности должны быть построены на принципах совместимости с конкурентным законодательством.

Опыт применения антимонопольного законодательства свидетельствует о том, что в ходе структурных реформ необходимо расширить «узкие места» в отношении которых требования недискриминационности имеют решающее значение для развития конкуренции. Это сферы деятельности естественных монополий, сферы, сопряженные с деятельностью субъектов естественных монополий, инфраструктурные сферы деятельности, построенные на специализированных мощностях, создать которые по причинам экономического и технологического характера проблематично как для отдельных участников рынка, так и для их объединений, и от услуг которых зависят перспективы развития конкуренции на сопряженных товарных рынках.

Требования недискриминационности должны касаться как недискриминационного доступа на рынок, к инфраструктурным сферам, так и оказания услуг субъектами естественных монополий на недискриминационных условиях. Решение вопроса об обеспечении требований недискриминационности в электроэнергетике

выстраивалось исходя из опыта применения антимонопольного законодательства, связанного с нарушением антимонопольного законодательства субъектами естественных монополий.

Основные проблемы связаны с наличием неравномерно распределенной переговорной силой между субъектом естественной монополии и контрагентами данного хозяйственного общества (то есть те, кто собирается получить услугу, имеют меньший объем информации в переговорах по сравнению с хозяйствующим субъектом, предоставляющим услугу). Любые задержки в переговорах (например, при рассмотрении вопроса в уполномоченном органе власти или в суде) в меньшей степени вредны «поставщику услуги», чем его контрагентам. В то же время неурегулированность взаимоотношений с отдельными контрагентами не может оказать существенного влияния на экономику инфраструктурной компании. Вместе с тем, задержка или сбой в получении инфраструктурных услуг может обернуться существенными убытками или стать основанием ухода с рынка таких контрагентов.

Остается значительная неопределенность относительно исхода переговоров с инфраструктурной компанией. В период договорной кампании перспективы ее исхода во многом зависят от «доброй воли» собственника инфраструктуры, имеющего рыночную власть, и несимметричные возможности с контрагентами. Если же переговоры перешли в плоскость судебных разбирательств, то говорить о возможности конструктивных договоренностей становится практически невозможным. Те же компании, которые могут сравниться с субъектом естественной монополии по уровню принадлежащей им переговорной силы, имеют возможность заключать договоры на условиях, предполагающих более или менее равномерное распределение прав и обязанностей между сторонами.

Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства (например, злоупотреблений доминирующим положением) в антимонопольных органах и затем в судебных органах может занимать достаточно продолжительное время.

Поэтому необходимо создание механизмов предупреждения нарушений антимонопольного законодательства, что было сделано в ре-

зультате принятия пакета законов по электроэнергетике. В законодательство Российской Федерации было внесено две принципиальные поправки.

1. В статью 8 Закона Федерального закона от 17 августа 1995 г. №147-ФЗ «О естественных монополиях» было включено положение, в соответствии с которым субъекты естественных монополий обязаны предоставлять доступ на товарные рынки и (или) производить (реализовывать) товары и услуги, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с Законом «О естественных монополиях», на недискриминационных условиях согласно требованиям антимонопольного законодательства.

2. В Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в пункт 3 статьи 27) было внесено положением о том, что антимонопольный орган может выдавать предписания, направленные на предупреждение создания дискриминационных условий, которые при наличии возможности должны быть ориентированы на конкурсные принципы и могут содержать требования об обеспечении доступа заинтересованных лиц к информации, позволяющей обеспечить сопоставление ими условий обращения товара и (или) доступа на рынок, и (или) о публикации указанной информации в средствах массовой информации, а также экономические, технические и иные требования.

Отраслевая специфика требований недискриминационности на том или ином рынке может быть отражена в соответствующем законе. При этом правила доступа утверждаются Правительством Российской Федерации. То есть федеральными законами и иными нормативными актами Российской Федерации могут устанавливаться требования, направленные на предупреждение создания дискриминационных условий (экономические, технические, информационные). Это означает, что для сферы электроэнергетики могут быть установлены одни требования, для железнодорожного транспорта — другие, для рынков газа — третьи требования.

Указанная структура, в принципе, уже реализована для рынков газа. Так, специфика вопросов недискриминационного доступа на рынках газа прописана в Федеральном законе от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Россий-

ской Федерации». В нем содержится специальный раздел, касающийся специфики применения антимонопольного законодательства (глава VII «Антимонопольное регулирование газоснабжения»), в том числе статья, посвященная вопросам доступа.

В соответствии со ст. 27 указанного Закона организации — собственники систем газоснабжения обязаны обеспечить недискриминационный доступ любым организациям, осуществляющим деятельность на территории Российской Федерации, к свободным мощностям принадлежащих им газотранспортных и газораспределительных сетей (ГРС) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Порядок доступа к газотранспортной системе ОАО «Газпром» и к местным газораспределительным сетям определяется постановлениями Правительства РФ, а именно:

Постановлением Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 858 — утвердившее Положение об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе Российского акционерного общества «Газпром» (далее — Положение о доступе к ГТС),

Постановлением Правительства РФ от 24 ноября 1998 г. №1370, утвердившее Положение об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям» (далее — Положение о доступе к газораспределительным сетям).

В целях развития российского газового рынка необходимо внедрение единого режима доступа ко всем газовым сетям от производителя до конечного потребителя, создание детализированных правил, регламентирующих все существенные аспекты доступа и предоставления соответствующих услуг. Это потребует корректировки существующей нормативной базы, регламентирующей режим доступа.

Существенное значение для развития конкуренции имеет вопрос о порядке предоставления и использования информации. Сами возможности конкуренции во многом зависят от доступности информации. Ограничение доступа к информации служит одной из наиболее распространенных форм злоупотребления доминирующим положением, и одновременно — наиболее опасной, поскольку оно создает

стратегические барьеры входа для потенциальных конкурентов.

Вопрос о роли доступа к информации — один из важнейших в реорганизации газового рынка. Вместе с тем, представляется, что вопросы регламентации доступа должны быть специально зафиксированы в основополагающих документах развития газового рынка. Требования доступа к информации в сфере газоснабжения, как и на любом рынке, могут служить предметом неоднозначной трактовки. С одной стороны, для развития конкуренции потребители и поставщики газа, добывающие компании должны работать в единой информационной среде. С другой стороны, требование полного раскрытия информации очень часто вступает в противоречие с принципом конфиденциальности коммерческой информации, а также ограничением, касающимся закрытой информации по соображениям безопасности.

Таким образом, в рамках позиции МАП России по доработке Концепции развития рынка газа

одно из основных предложений заключается именно в необходимости совершенствования правил недискриминационного доступа и недискриминационного оказания соответствующих услуг. Это может быть оформлено в виде изменений и дополнений в «Положение об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром» и в «Положение об обеспечении доступа организации к местным газораспределительным сетям». По форме такой документ может являться схожим с Сетевым Кодексом, применяемым в Великобритании.

Соответственно, если установленные формализованные и детализированные правила не срабатывают, то в этом случае в процесс включаются соответственные государственные органы, в том числе и антимонопольные органы, которые, на основании указанных правил могут оперативно выдавать решения и предписания, направленные на нормализацию ситуации.