

РЕФОРМА ГАЗОВОГО РЫНКА РОССИИ

**Е.В. Моргунов, к.э.н., ст. преподаватель ГУУ,
А.А. Мазаев, гл. специалист, Межрегионгаз**

*В сб. тезисов докладов конференции «Актуальные проблемы управления – 2003».
Вып. 5. - М.: ГУУ, 2003. - С. 93-97.*

Введение

Газовая отрасль России является одним из опорных элементов экономики страны и останется в этом качестве на ближайшую перспективу. В то же время именно эта отрасль практически лишена рыночных компонентов и сохраняет структуру жесткого государственного регулирования. Учитывая высокую степень взаимодействия со всеми другими сферами экономики, функционирующими в условиях сформировавшихся рыночных взаимоотношений, следует признать, что структура газовой отрасли носит анахронистический характер и как таковая искажает и тормозит развитие экономики страны в целом. Монополизм, который зачастую проявляется во взаимодействии «Газпрома» с другими хозяйствующими элементами экономики, следует признать превосходящим степень неизбежной необходимости даже с учетом сохранения отрасли в качестве естественной монополии.

1

Необходимость устранения структурных диспропорций отрасли впервые была документально зафиксирована 6 лет назад Указом Президента РФ №426 от 28 апреля 1997 года «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий». Цель документа - рыночные преобразования в электроэнергетике, газовой отрасли, железнодорожном транспорте и в области связи. В газовой промышленности была обозначена поэтапная либерализация газового рынка для обеспечения интересов государства, газовых компаний и потребителей газа. Во исполнение Указа тогда было принято Постановление Правительства №-987 «Об утверждении Программы мер по структурной перестройке, приватизации и усилению контроля в сферах естественных монополий». В сфере газовой отрасли Программа предусматривает создание условий, благоприятных для развития независимых производителей при одновременном повышении эффективности регулирования деятельности монополии ОАО «Газпром». На последнем, третьем этапе предполагалась структурная реформа «Газпрома» посредством внутрифирменного обособления подразделений по транспортировке от подразделений по добыче газа.

Однако практически никаких шагов в направлении, предписанном документом самого высокого уровня, предпринято не было. За прошедшие 6 лет бездействия государства положение в газовой отрасли существенно ухудшилось. Огромный размер иностранного долга «Газпрома», под который заложены объемы будущих поставок газа в Западную Европу, позволяет говорить о приближении ситуации к критическому состоянию. Чистая прибыль «Газпрома» за 9 месяцев 2002 года упала на 57% по сравнению с тем же периодом 2001 года. Очевидно, что без принятия кардинальных мер по увеличению объемов вывозимого газа в условиях продолжающегося снижения цен на газ в Европе эта тенденция закрепится. Учитывая значение доходов от экспорта газа в бюджете России, такое положение ставит под угрозу экономическую безопасность страны. Ситуация усугубляется тем обстоятельством, что с каждым годом увеличивается нагрузка на «Газпром» по объемам поставок газа по национальным и экспортным обязательствам.

В Европе на протяжении этих 6-ти лет рост спроса опережал темпы увеличения добычи, и самообеспеченность газом сократилась на 2%, до 60%. Остальные 40%

поступают из других регионов мира, преимущественно из России и Алжира. В 2002 году «Газпром» экспортировал в Европу более 130 млрд. м³ против 127 млрд. м³ в 2001 году. В дальнейшем экспортный спрос на российский газ будет увеличиваться.

Исходя из того, что в последние два десятилетия спрос на газ в Европе рос на 3-4% в год, уже в 2005 году он может составить 550-570 млрд. м³ по сравнению с около 500 млрд. м³ в 2002. году. Учитывая снижение добычи газа в Великобритании и других европейских странах, суммарное производство газа в Европе в 2005 году составит примерно 310 млрд. м³, и сверх собственной добычи потребуется 240-260 млрд. м³ газа, импортируемого из других регионов, включая Россию. Для того чтобы не уступить часть своего рынка другим внешним экспортерам и сохранить нынешнюю долю в нем на уровне 66% от суммарного европейского импорта газа, Россия уже через 2 года должна увеличить поставки газа в Европу примерно на 30 млрд. м³. С учетом СНГ и Балтии, суммарный спрос на экспорт газа из России в 2005 году может превысить 200 млрд. м³. Одновременно в среднем на 4% в год растут потребности российского рынка. Допуская, что промышленный рост продолжится, по крайней мере, в том же темпе или даже выше (7-8% годовых) и что попытки экономии энергии в ближайшей перспективе ощутимых результатов не дадут, в 2005 году фактический спрос на газ в России, включая собственные нужды «Газпрома», составит 480 млрд. м³.

2

Очевидно, что без участия независимых российских производителей «Газпром», который ориентируется на добычу в 530 млрд. м³, эту задачу выполнить не сможет. Если независимые не увеличат собственную добычу (71 млрд. м³ в 2002 году, включая попутный газ), то уже в 2005 году для выполнения внешних и внутренних обязательств «Газпрому» не хватит 80 млрд. м³. В более далекой перспективе встанет вопрос об удержании добычи на уровне 530 млрд. м³. Это возможно только при разработке месторождений полуострова Ямал, что признает и глава «Газпрома» А.Миллер: альтернативы Ямалу просто нет - его освоение позволит нам держать планку добычи в 530 млрд. м³ в год. Однако возможность получения десятков миллиардов долларов, необходимых для освоения Ямала, в существующей ситуации, которая мало способствует привлечению инвестиций в отрасль, не просматривается.

К настоящему времени ситуация движется к тому, что в независимом секторе добыча не только не увеличится, но, скорее, сократится. В газовом секторе идет поглощение малого бизнеса крупным. Происходит консолидация добычи газа под контролем «Газпрома». Это происходит под лозунгом возвращения активов, выведенных из концерна при прежнем руководстве. В 2002 году только за счет «Пургаза» и «Востокгазпрома» прирост добычи «Газпрома» составил 13,5 млрд. м³. Сейчас идет борьба за 51%-ный пакет акций «Нортгаза». Это означает одно: что в принятом «Газпромом» увеличении добычи до базового уровня в 530 млрд. м³ предусмотрен газ, который в настоящее время добывают независимые производители. Другими словами, речь идет о перекалывании одного и того же газа из одного кармана в другой. В то же время укрепление института независимых производителей газа могло бы способствовать развитию конкурентного газового рынка. Однако паралич государственной власти блокирует создание условий для его развития. Отрасль отвечает развитием процесса перехода акций независимых газодобывающих компаний под контроль «Газпрома» и нефтяных компаний, с их вынужденным объединением в альянсы в условиях монополии газового концерна на доступ к трубопроводу. Последние события, связанные с передачей всех сбытовых функций из «Межрегионгаза» в «Газпром», можно расценить как дальнейшее усиление монополизации в газовой отрасли России.

В итоге провозглашенное направление в сторону либерализации газового рынка пока что идет в противоположном направлении - к ограничению конкурентного пространства в отрасли. Опасность такой ситуации признается на уровне премьер-министра М.Касьянова, который на февральской коллегии Минэнерго по этому поводу сказал, что отсутствие конкуренции может стать фактором замедления экономического роста в стране. Представляется настоятельно необходимым провести квалифицированный анализ возможных последствий сохранения нынешней ситуации для отрасли и экономики страны в целом в случае продолжающейся неопределенности намерений и бездействия государства. Результаты такого анализа, критически прокомментированные независимыми экспертами и широко обнародованные в стране, могли бы послужить побуждающим к действию аргументом в пользу принятия первых шагов по реформированию газовой отрасли.

Следует отметить, что Президентский Указ №426 от 1997 года до настоящего времени не отменен. На первый взгляд этот факт вступает в противоречие с нынешней установкой, которую провозгласил президент В.Путин на праздновании десятилетия «Газпрома»: «Газпром» как стратегическая компания должен был сохраниться, и сохранился как единый организм, так же будем подходить к совершенствованию деятельности компании в будущем, государство не поддержит никаких планов расчленения «Газпрома».

Однако из этого заявления не обязательно следует, что никаких изменений вовсе не должно быть. Под расчленением, против которого будет настаивать государство, следует понимать создание компаний по сбыту и транспортировке, отдельных от «Газпрома». Возможность же учреждения газотранспортной компании как отдельного юридического лица в составе «Газпрома» с целью ведения раздельного учета затрат по-прежнему остается. Более того, она вполне отвечает озабоченности президента В.Путина по поводу непрозрачности финансовой структуры общества. В этой связи он сказал, что непрозрачность «Газпрома» может серьезно сказаться на привлечении инвестиций в эту отрасль и что необходимо менять ситуацию с закрытостью компании.

Опасность сохранения нынешней ситуации в газовой отрасли и отсутствие незамедлительных шагов по ее исправлению ясно осознается на всех уровнях государственной власти и бизнеса. Эта озабоченность выражена в пяти проектах Концепции развития газовой отрасли, разработанных ФЭК России, МЭРТ России, РСПП, Союзом независимых производителей газа и «Газпромом». Все варианты содержат ряд различий в принципах, подходах и механизмах реформирования отрасли. Главные отличия концентрируются на вопросе о том, следует ли выделять из состава «Газпрома», даже в форме его 100%-ной дочерней компании, транспортную составляющую и ЦПДУ.

Однако позитивным является то, что на сегодняшний день все единодушны в том, что на внутреннем рынке нужно создать конкурентную среду, привлекательную для инвестиций. Все признают целесообразность развития свободной торговли газом посредством двухсекторной модели рынка в составе регулируемого и нерегулируемого сектора с постепенным увеличением доли второго в качестве начального этапа реформ. Все согласны, что необходимо развитие независимых производителей газа и создание для этого сектора условий для прибыльного бизнеса. Наконец, все считают, что нужна внятная стратегия развития газовой отрасли России на период до 2020 года, направленная на создание равных, предсказуемых финансово-экономических условий для всех ее участников.

В начале 2000 года, после прихода к власти В.Путина, распоряжением №1072-р был утвержден «План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы» и сформулированы поручения соответствующим федеральным органам по разработке концепции развития рынка газа в РФ. Однако большинство запланированных мер не выполнено, ключевые документы не приняты. В конце 2002 года Правительство РФ в очередной раз перенесло срок рассмотрения вопроса о развитии газового рынка.

В апреле 2003 года состоится второе обсуждение Правительством «Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)», в которой в отношении газовой сферы ставятся те же цели, что и три года назад. Важной задачей, в соответствии с документом, в 2003 году станет принятие концепции развития рынка газа и формирование плана по ее реализации. Основными направлениями реформирования газовой отрасли России в документе признаны совершенствование системы ценообразования и налогообложения, организационной структуры газовой отрасли с целью повышения эффективности функционирования, прозрачности затрат на осуществление регулируемых видов деятельности, а также создания условий для развития рынка газа; создание благоприятных условий для развития конкуренции в тех сферах хозяйственной деятельности, где это возможно и целесообразно (прежде всего, в добыче и поставках газа и других видах услуг по газоснабжению потребителей); улучшение организации и механизмов участия государства в управлении газовой отраслью; формирование необходимой нормативно-правовой базы, обеспечивающей правовое закрепление мер и решений, принимаемых на каждом этапе реформирования хозяйственных отношений в газовой отрасли. В документе признается, что важной частью структурной политики в газовой отрасли является финансовое и организационное выделение в составе ОАО «Газпром» газотранспортной компании, эксплуатирующей магистральную газотранспортную систему. В целях развития конкурентного сектора на внутреннем рынке газа будут определены правовые основы применения нерегулируемых цен на газ. В соответствии с документом Правительство РФ обязуется взять на себя совершенствование процедур доступа производителей, газоснабжающих организаций и потребителей к магистральной сети ОАО «Газпром» и к газораспределительным сетям, последовательно реализуя принцип недискриминационного доступа.

Заключение

Чтобы и этот документ не остался только на бумаге и с учетом того, что необходимость достижения перечисленных в нем целей широко признана и сформулирована в нескольких проектах концепции реформирования, представляется целесообразным создание Рабочей группы с участием всех компетентных ведомств и участников рынка для согласования позиций сторон и выработки единой концепции развития газовой отрасли с ее детализацией по этапам, срокам и степени ответственности за реализацию.