

На правах рукописи

Оралов Сергей Всеволодович

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
РАЗВИТИЯ РЫНКА ГАЗА**

Специальность 08.00.05 –
Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями,
комплексами - промышленность)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Тюмень 2004

Работа выполнена в Тюменском государственном
нефтегазовом университете

Научный руководитель	доктор экономических наук, профессор Газеев Мансур Хамитович
Официальные оппоненты	доктор экономических наук, профессор Астафьева Марианна Павловна кандидат экономических наук, доцент Андропова Ирина Владимировна
Ведущая организация	Российский государственный университет нефти и газа им. И.М. Губкина

Защита состоится 10 декабря 2004 г. в ___ часов на заседании диссертационного совета Д 212.273.07 при Тюменском государственном нефтегазовом университете по адресу: 625039, г. Тюмень, ул. Мельникайте, 72^а, ауд.321.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного нефтегазового университета.

Автореферат разослан "9" ноября 2004 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат экономических наук, профессор

Нанивская В.Г.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Газовая промышленность является базовой отраслью Российской Федерации, надежное и эффективное функционирование которой не только является основой поступательного развития экономики страны, но прямо и непосредственно влияет на жизнеобеспечение населения и множества важнейших государственных институтов. Во многом по этой причине газовая промышленность не была подвергнута радикальному реформированию в начале 90-х годов одновременно с подавляющим большинством других отраслей и до настоящего времени остается сферой, где имеет место тотальное государственное регулирование.

Сохранение единства системы газовой промышленности, основу которой составляет ОАО «Газпром», включая добычу, транспортировку, хранение и реализацию природного газа, позволило в течение пореформенного периода обеспечить устойчивость газоснабжения российских потребителей и выполнение международных обязательств по поставкам газа. Это дало возможность государству более или менее эффективно решать множество проблем, связанных со стабильностью социального положения в стране и в международных отношениях, прежде всего с государствами – членами СНГ.

Однако, особое положение регулируемой отрасли в составе рыночной, в целом, экономической среды, сохранение условий хозяйствования и механизмов управления, неадекватных принципам рыночной экономики, порождает целый комплекс негативных явлений. Среди них, в первую очередь, следует отметить занижение цен внутреннего рынка на газ, деформацию соотношения цен на взаимозаменяемые энергоресурсы, формирование структуры спроса, характеризующейся чрезмерной ориентацией на газ, и соответствующее искажение топливно-энергетического баланса страны. Также, необходимо учитывать сохраняющийся дефицит инвестиционных ресурсов на фоне высокой степени износа основных фондов, чрезмерную зависимость доходов отрасли и, следовательно, бюджета от состояния и конъюнктуры мирового энергетического рынка.

В результате вопрос о необходимости рыночных преобразований стал не только предметом оживленной научной дискуссии, но и неоднократно находил отражение в планах действий Правительства Российской Федерации.

В таких обстоятельствах вполне естественно выглядит появление целого ряда проектов реформирования рынка газа, газовой промышленности в целом и ОАО «Газпром», как крупнейшего производителя и поставщика газа.

Вместе с тем, попытки реформирования газовой промышленности связаны с рядом рисков и порождают множество проблем, возможность и эффективность решения которых во многом определит дальнейшие перспективы функционирования и развития этой отрасли, как важнейшего элемента национальной экономики в целом.

Очевидно, высокая вероятность возникновения указанных рисков, требующая чрезвычайно осторожного подхода к выбору состава и последовательности действий по реформированию рынка газа, а также недостаточная обоснованность имеющихся проектов рыночных преобразований не позволили до настоящего времени предпринять практические шаги в этом направлении.

Вместе с тем, остаются неясными вопросы взаимной обусловленности структуры рынка газа, структуры Газпрома, как его основного участника, и системы регулирования газовой промышленности применительно как к текущему, так и перспективному их состоянию, что и обусловило выбор темы диссертации, ее целевую направленность и содержание исследований.

Степень разработанности проблемы. В исследование проблем теории и практики управления газовой промышленностью свой вклад внесли следующие ученые: Ю.И.Боксерман, Р.И.Вяхирев, А.Н.Дмитриевский, А.А.Макаров, К.Н.Миловидов, А.С.Некрасов. Проблемам реформирования рынка газа посвящены научные разработки Н.А.Волынской, М.Х.Газеева, Е.В.Яркина и др.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является определение условий, требований и ограничений, которые позволили бы произвести выбор варианта реформирования рынка газа, включая допустимую последовательность преобразований.

В соответствии с целью исследования в работе предусмотрено решение следующих основных **задач**:

- качественный анализ текущего состояния рынка газа и системы государственного регулирования, а также их взаимодействия;
- оценка влияния интересов участников рынка газа на формирование концепции развития этого рынка;

- выявление ключевых противоречий между формой и содержанием экономических отношений в газовой промышленности и соответствующей им несогласованности в имеющихся проектах рыночных преобразований;

- обоснование пределов возможности и целесообразности реформирования рынка газа и структурных преобразований ОАО «Газпром» и его дочерних организаций как вертикально-интегрированной компании (далее Группа Газпром);

- разработка и обоснование допустимого варианта реформирования рынка газа и условий, необходимых для его реализации.

Объектом исследования является система газоснабжения Российской Федерации, рассматриваемая в контексте преобразования рынка газа.

В качестве **предмета исследования** выступает совокупность взаимосвязей в системе, включающей внутренний рынок газа Российской Федерации в пределах ЕСГ, государственное регулирование в газовом секторе, Группу Газпром как вертикально-интегрированную компанию и независимых производителей газа.

Теоретической и методической базой исследования явились общеметодологические принципы научного исследования, законодательные и нормативно-правовые акты, научные труды в сфере экономики топливно-энергетического комплекса. При выполнении работы автор опирался на труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в этих областях.

В рамках решения задач исследования автором использовались методы теории системного анализа, разработки управленческих решений, моделирования отраслевых структурных сдвигов, экономического прогнозирования.

В качестве **информационной базы** использовались статистические материалы Госкомстата Российской Федерации, официальные данные министерств и ведомств отраслевого и экономического профиля, технико-экономические показатели деятельности ОАО «Газпром».

Основные научные результаты работы заключаются в обосновании возможности и необходимости постепенной и последовательной либерализации оптовых цен на газ, после завершения которой станут возможными и необходимыми структурные преобразования Группы Газпром, имея в виду организационное обособление газотранспортного бизнеса.

Научная новизна диссертации заключается в следующем:

1. Выделены ключевые особенности элементов в системе: «внутренний рынок газа» - «государственное регулирование» - «Группа Газпром» - «независимые производители газа». Установлены взаимосвязи (взаимообусловленность) этих элементов и негативные последствия их изолированного преобразования.

2. Уточнено общее определение вертикально-интегрированной компании с учетом особенностей Группы Газпром, ограничивающих допустимые направления структурного реформирования в газовом секторе, а именно:

- превращение простых видов деятельности в особый бизнес – поставка газа по регулируемым ценам в точках выхода из системы магистрального транспорта;

- одновременное существование двух непересекающихся рынков доставленного и добытого газа.

3. Обоснована непротиворечивая концепция реформирования рынка газа на основе поэтапного сужения сферы государственного регулирования в сочетании с созданием условий развития конкуренции.

4. Предложены процедуры и механизмы, обеспечивающие эволюционное изменение структуры рынка, разработаны алгоритмы определения управляющих параметров, включая:

- систему распределения по потребителям поставок газа с регулируемого рынка;

- механизм обеспечения прав доступа различных субъектов на нерегулируемый рынок газа.

Практическая значимость диссертационной работы. Реализация выдвинутых предложений позволит федеральным органам исполнительной власти, ответственным за разработку и проведение государственной политики институциональных преобразований, а также ОАО «Газпром» сформировать непротиворечивые подходы к ключевым положениям концепции развития рынка газа.

Апробация работы. Основные положения исследования на различных этапах его проведения многократно представлялись в форме научных докладов и сообщений на семинарах, научно-методических и научно-практических конференциях различного уровня.

Публикации. Основные положения диссертации, отражающие отдельные аспекты исследования, опубликованы в 7 печатных работах общим объемом 2,6 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обоснована актуальность темы диссертационного исследования, сформулированы цели и задачи работы, научная новизна и практическая значимость диссертации.

В *первой главе* рассмотрены причины постановки вопроса о реформировании рынка газа с учетом его текущего состояния, исторических особенностей формирования и присущих этому рынку основных проблем.

В данном разделе работы приведены основные положения имеющихся проектов реформирования рынка газа, включая состав и этапность предлагаемых мер. Также рассматриваются проблемы, связанные с выбором варианта реформирования и его практической реализацией, возможные последствия реформы и сопряженные с ними риски. Особое внимание уделяется системе государственного регулирования рынка в газовом секторе.

Добыча газа в России по данным за 2003 год составила 620,5 млрд.куб.м. В соответствии с Энергетической стратегией предполагается рост общей добычи до 710-730 млрд.куб.м в год, причем в перспективе ожидается увеличение доли независимых производителей до 20% к 2020 году, поскольку уже в настоящее время независимым производителям принадлежат права на разработку около 30% распределенных запасов газа.

Некоторая часть добычи газа (7 млрд.куб.м) приходится на изолированные региональные системы газоснабжения (Норильскгазпром, Якутгазпром и т.д.). Поэтому в зоне Единой системы газоснабжения эта добыча в 2003 году составила 613,5 млрд.куб.м. Из нее обеспечивается ОАО «Газпром» - 540,2 млрд.куб.м и независимыми производителями газа – 73,3 млрд.куб.м, в том числе вертикально-интегрированными нефтяными компаниями - 39,2 млрд.куб.м. В рамках ЕСГ поставка газа российским потребителям составила около 330 млрд.куб.м, в том числе ОАО «Газпром» 291 млрд.куб.м (без учета потребления на собственные технологические нужды и реализации газа на мес-

те добычи). Таким образом, объем поставок независимыми производителями составляет около 40 млрд.куб.м.

Транспортировка добытого газа осуществляется по системе магистральных газопроводов, принадлежащей ОАО «Газпром», который, в качестве владельца газотранспортной системы (ГТС), обязан предоставлять независимым производителям газа доступ к ней, однако, только в пределах свободных мощностей.

В соответствии с действующим законодательством, поставка газа осуществляется ОАО «Газпром» по регулируемым ценам. Предоставление услуг по транспортировке газа независимым производителям производится по регулируемому тарифу, причем цены на газ, поставляемый независимыми производителями, регулированию не подлежат.

Действующий порядок предусматривает высокую степень государственного регулирования в отношении различных сфер деятельности ОАО «Газпром» и его дочерних организаций, включая не только финансово-экономическую, но и производственно-хозяйственную деятельность и при этом, практически не касается независимых производителей газа.

Государственное вмешательство осуществляется в следующих основных формах:

- ценовое (тарифное) регулирование, включая оптовые цены на газ и тарифы на его транспортировку;
- прямое управление деятельностью ОАО «Газпром» в качестве собственника через представительство в Совете Директоров;
- регулирование и контроль порядка обращения акций ОАО «Газпром», ограничение участия в его уставном капитале иностранных граждан;
- контроль финансовых потоков ОАО «Газпром» через рассмотрение Правительством финансового плана и инвестиционной программы;
- управление поставками через утверждение баланса газа, установление особых условий поставки газа т.н. неотключаемым потребителям, а также через прямое установление заданий по поставке газа определенным потребителям.

Ключевым компонентом государственного регулирования внутреннего рынка газа является регулирование оптовых цен, которые устанавливаются на границе раздела магистральных газопроводов и сетей газораспределительных организаций, то есть в точках выхода из ГТС.

Главным недостатком действующей системы регулирования является неопределенность ее методической базы, порождаемая наличием противоречий в имеющемся законодательстве, устанавливающем принципы регулирования, в связи с чем становятся неизбежными произвольный выбор регулирующих решений и отсутствие ответственности за них.

Основной целью имеющихся проектов является попытка создания условий для развития конкуренции в газовом секторе, поскольку приоритетным направлением развития российской экономики считается формирование конкурентной рыночной среды.

Этот подход основывается на фундаментальных свойствах, характеризующих эффективную рыночную среду, к которым относятся отсутствие дискриминации продавцов и покупателей как со стороны субъектов рынка, так и со стороны регулирующих органов, отделение регулирующих функций от коммерческой деятельности, обособление естественно-монопольных и потенциально конкурентных сфер деятельности, прозрачность условий деятельности естественных монополий.

Авторы указанных проектов усматривают в состоянии рынка газа и Группы Газпром следующие несоответствия приведенным положениям:

- монополизм, характеризуемый, прежде всего, масштабами деятельности Группы, препятствующий созданию равных условий для всех участников рынка газа и ведущий к подавлению конкуренции на нем. В качестве основного проявления монополизма выделяется отсутствие свободного доступа к газо-транспортным сетям в целом и к экспорту в частности, как следствие объединения в одной компании функций собственника газа и собственника трубопроводной системы;

- совмещение ОАО «Газпром» функций распределения и поставок газа;

- неэффективность, как следствие незаинтересованности ОАО «Газпром» в снижении издержек;

- непрозрачность финансовых потоков Группы Газпром;

- совмещение естественно-монопольного (транспорт) и потенциально конкурентного (добыча) видов деятельности;

- инвестиционная непривлекательность газовой промышленности, которая обусловлена неэффективностью и непрозрачностью.

Содержание и последовательность преобразований, избираемая авторами большинства проектов реформ, довольно логично вытекает из потребности

прекратить действие перечисленных выше негативных факторов и добиться со-ответствия представлениям об эффективном рынке. Чтобы создать условия для этого обычно предлагается следующая последовательность шагов:

- выделение из состава Группы Газпром транспортной организации и введение регулируемого транспортного тарифа, единого для всех пользователей (включая предприятия Группы Газпром), что достаточно для разделения естественно-монопольного и потенциально конкурентных видов деятельности;
- равный доступ всех производителей газа к газотранспортным мощностям и ко всем, в том числе экспортным, рынкам;
- образование новых участников конкурентного рынка газа за счет газодобывающих дочерних предприятий ОАО «Газпром»;
- создание рыночной инфраструктуры (биржи, торговые электронные площадки), обеспечивающей прозрачность и равенство условий деятельности для всех участников рынка.

Все проекты реформирования предусматривают первоочередные изменения организационной структуры Группы Газпром. При этом государственное регулирование оптовых цен на газ, производимый Группой, должно сохраняться в той или иной мере на протяжении достаточно длительного времени. Имеются также предложения о переносе ценового регулирования из точек выхода из системы магистрального транспорта в точки входа в нее, то есть переход к регулированию цен добывающих предприятий. Следует подчеркнуть, что во всех случаях предусматривается сочетание регулирования оптовых цен с установлением единого для всех владельцев газа тарифа на услуги по его транспортировке.

Несмотря на наличие множества проектов реформирования рынка газа, практические шаги в этом направлении до настоящего времени отсутствуют. В основном это связано с осознанием возможных рисков, к которым относятся: риск снижения объема добычи газа, риск невыполнения международных обязательств по поставкам на экспорт, риск требования досрочного погашения долгов, риск снижения капитализации ОАО «Газпром». Однако, основным риском следует считать риск резкого роста цен на газ, поскольку, в связи со сложившимся занижением уровня цен, их либерализация повлечет за собой немедленный рост в 2 – 2,5 раза.

Естественной позицией ОАО «Газпром» является сохранение его в качестве вертикально-интегрированной компании, способной обеспечить надежное

газоснабжение. По мнению компании, реформирование рынка газа должно начинаться с создания экономических условий для этого, прежде всего ценовых, поскольку регулируемые оптовые цены на газ на протяжении уже длительного времени существенно занижены против экономически обоснованного уровня. Это приводит не только к возникновению недостатка инвестиционных ресурсов для развития добывающих и газотранспортных мощностей, но и затрудняет развитие независимых производителей газа. В качестве первого шага ОАО «Газпром» предлагает разрешить ему в порядке эксперимента реализацию некоторой части (до 10 млрд.куб.м) принадлежащего ему газа по нерегулируемым ценам, однако решения этого вопроса в течение ряда лет получить не удастся.

Вторая глава посвящена анализу содержания отношений на рынке газа, характера деятельности и интересов его участников и системы регулирования. Выделяются ключевые особенности указанных явлений, их взаимозависимость и на этой основе производится критическая оценка основных положений имеющихся проектов реформирования. Выявляются существенные внутренние противоречия, препятствующие выработке согласованной концепции развития газового рынка.

Считается, что практически полностью монополизированная структура отношений в газовом секторе является первичной, что и предопределяет ключевую роль государственного регулирования. Одной из задач настоящей работы является демонстрация ошибочности данного суждения. В работе показано, что именно сложившаяся система регулирования определяет текущую структуру рынка и вызывает к жизни особый вид бизнеса по снабжению потребителей газом, который, в свою очередь, требует особой формы организации – вертикально-интегрированной структуры Группы Газпром.

Как было отмечено выше, система регулирования оптовых цен на газ устанавливает эти цены в точках выхода из системы магистрального транспорта и касается только газа, поставляемого ОАО «Газпром».

Из определения товарного рынка следует, что потребитель газа не имеет ни экономической, ни технической возможности приобрести его по регулируемой цене где-либо еще, кроме точки подключения к газотранспортной системе, постольку именно эта точка и является сферой обращения данного товара. Иными словами, существует набор локальных «рынков доставленного газа», на которых этот товар реализуется исключительно по регулируемым ценам. Из того же определения следует, что рынок добытого газа (в точках входа в ГТС)

представляет собой единый рынок, причем вполне конкурентный. Таким образом, имеют место не два сектора (регулируемый и нерегулируемый) одного рынка, а скорее два разных рынка. Это подтверждается тем фактом, что регулирование цен на газ осуществляется только в отношении газа Группы Газпром, т.е. в отношении доставленного газа. На первый взгляд кажется, что имеет место дискриминация одного из производителей. В действительности, такое различие вполне оправдано, если считать доставленный газ и добытый газ разными товарами.

Системой государственного регулирования установлено, что на регулируемом рынке доставленного газа может и обязан действовать единственный продавец – ОАО «Газпром». По той же причине ОАО «Газпром» не может появиться на рынке добытого газа. В связи с этим, при действующей системе регулирования, какая-либо конкуренция между ОАО «Газпром» и независимыми производителями газа в принципе невозможна.

Из содержания системы регулирования следует, что для Группы Газпром основным бизнесом является производство и продажа именно доставленного газа. Отсюда вытекает, что она должна располагать необходимым набором производственных мощностей, обеспечивающих добычу и доставку газа в точку реализации. Этому требованию полностью соответствует структура и способ организации бизнеса Группы, как вертикально-интегрированной компании, поскольку важнейшим признаком вертикальной интеграции является совмещение видов деятельности.

Основной деятельностью собственно ОАО «Газпром» (как головной компании) является реализация газа на внешнем и внутреннем рынках, а также управление деятельностью дочерних организаций. Отдельными видами деятельности заняты специализированные дочерние предприятия ОАО «Газпром», каждое из которых является юридическим лицом со всеми последствиями, предусмотренными гражданским и налоговым законодательством, а затраты на осуществление их деятельности в установленном порядке находят отражение в бухгалтерской отчетности.

Это справедливо с позиций описания технологической и юридической сторон деятельности дочерних обществ, однако с экономической точки зрения транспортировка или добыча газа для дочерних обществ бизнесом не является.

Такое заключение вытекает из природы вертикальной интеграции, в рамках которой объединение различных видов деятельности означает не просто их

совмещение, но фактическое прекращение каждого отдельного вида деятельности как бизнеса и возникновение нового – интегрированного – бизнеса, отличного от суммы поглощенных.

В действительности, для газотранспортных предприятий Группы Газпром бизнесом является не оказание услуг по транспортировке газа, а всего лишь оказание услуг по эксплуатации объектов газотранспортной системы. В отношении добывающих предприятий Группы складывается аналогичная ситуация. Деятельность дочерних обществ по добыче газа не может быть расценена как бизнес. Действительным бизнесом добывающих предприятий является предоставление услуг оператора по эксплуатации газовых месторождений.

Таким образом, структура и способ организации бизнеса Группы Газпром, как вертикально-интегрированной компании, полностью удовлетворяет требованиям существующей системы государственного регулирования.

Безусловно, такая структура обеспечивает Группе Газпром возможность устойчиво развиваться и справедливо занимать место в ряду крупнейших компаний мира за счет эффекта масштаба, возможности перераспределять получаемые средства и концентрировать их на наиболее важных направлениях. Однако, все вертикально-интегрированные компании имеют и иные неотъемлемые свойства, среди которых следует выделить непрозрачность финансовых потоков, возникающую вследствие естественного разделения центров затрат и центров прибыли, а также принципиальную непривлекательность для внешних инвесторов тех проектов, которые предполагаются к реализации в рамках данной структуры. Следует особо отметить, что это всеобщие свойства вертикально-интегрированных компаний независимо от отрасли и страны.

Группа функций системы регулирования газовой промышленности, перечисленных в первой главе, а именно, прямое участие государства в управлении деятельностью ОАО «Газпром» в качестве собственника, рассмотрение и утверждение Правительством финансовых планов и инвестиционных программ ОАО «Газпром» и практика прямого установления заданий по поставке газа определенным потребителям, позволяют сделать вывод о том, что система регулирования ограничивает права ОАО «Газпром» по самостоятельному распоряжению своей продукцией и средствами, полученными от ее реализации. Это означает, что деятельность Группы Газпром не только представляет собой особый вид бизнеса, но и в некоторой мере является не вполне бизнесом.

Проведенный анализ позволяет сделать следующую оценку внешних проявлений неудовлетворительного состояния рынка газа, послуживших основанием для построения известных проектов реформирования рынка газа и Группы Газпром.

Монопольное положение Газпрома на газовых рынках является естественным вследствие системы регулирования, которая не допускает самой возможности конкуренции. В отношении отсутствия свободного равного доступа к газотранспортным мощностям необходимо сказать следующее. Имущественно-производственный комплекс газотранспортной системы используется Газпромом в двух неравноценных видах бизнеса: реализации доставленного газа (как российским потребителям, так и на экспорт) и в производстве услуг по транспортировке газа для независимых производителей. Представляется естественным, что последний может интересоваться Газпром лишь постольку, поскольку он не вызывает возмущений, способных помешать основному бизнесу компании. С учетом первоочередной заинтересованности государства в стабильности этого основного бизнеса, установленные им правила, предполагающие предоставление доступа сторонних организаций только к свободным мощностям, представляются вполне справедливыми.

Непрозрачность финансовых потоков, совмещение видов деятельности и инвестиционная непривлекательность газовой промышленности для внешних инвесторов являются следствием вертикально-интегрированной структуры, которая в свою очередь обусловлена существующей системой регулирования.

Совмещение функций распределения и поставок газа также объясняется свойствами системы регулирования и регулирующих органов. С одной стороны, для регулирующих органов решение весьма трудоемкой задачи распределения газа по потребителям представляет серьезную трудность по сугубо техническим причинам, с другой, реальное выполнение такой функции очевидно связано с возникновением ответственности за принятые решения, в том числе экономической, тогда как общим свойством сложившейся системы регулирования является именно отсутствие ответственности.

Что касается возможной неэффективности деятельности Группы Газпром, то изменение способа организации бизнеса (структурные преобразования) может повлечь за собой как потери (утрата преимуществ масштаба и маневра ресурсами, дополнительные страховые, коммерческие, управленческие и т.п. расходы), так и выигрыш в эффективности за счет повышения управляемости, мо-

тивации и снижения риска потерь от принятия неверных решений. Сравнительная эффективность Группы Газпром и независимых производителей в добыче не может быть оценена до тех пор, пока указанные хозяйствующие субъекты не смогут присутствовать на одном и том же рынке добытого газа, что в настоящее время не допускается системой государственного регулирования.

Таким образом, показано, что большая часть внешних проявлений неудовлетворительного состояния рынка газа, послуживших основанием для построения известных проектов реформирования рынка газа и Группы Газпром, так или иначе порождена действующей системой государственного регулирования.

Следует полагать, что сохранение в течение всего периода реформирования экономики именно такой системы регулирования не является случайным. При этом, регулирование цен на газ является, прежде всего, инструментом перераспределения финансовых ресурсов в масштабе экономики России в целом. По имеющимся оценкам объем субсидирования экономики за счет Газпрома составляет величину до 8 млрд. долларов США при текущей цене 825 рублей за 1000 куб.м. С учетом структуры конечного потребления газа, в том числе в форме электрической и тепловой энергии, произведенной на газовом топливе, регулирующие действия государства приводят к распределению указанной суммы следующим образом: на социальную поддержку населения – 2,1 млрд.\$; на поддержку обрабатывающих отраслей промышленности и АПК, ориентированных, в основном, на внутренний рынок – 4,2 млрд.\$; в пользу отраслей, ориентированных на экспорт (металлургия и химическая промышленность) – 1,7 млрд.\$.

Очевидно, что субсидирование населения продиктовано соображениями электорального характера. Перераспределение средств в пользу обрабатывающих отраслей промышленности и АПК, ориентированных, в основном, на внутренний рынок, имеет схожую мотивацию, поскольку отказ от занижения цен на газ способен обострить финансовое положение значительного числа предприятий и, следовательно, создать проблему сокращения рабочих мест. Важно, что это касается, прежде всего, наименее эффективных производителей. Следовательно, речь идет о поддержке неэффективных производств, то есть, о сдерживании роста конкурентоспособности российской экономики в целом. Независимо от того, насколько целесообразной является такая поддержка, очевидно, что государство полагает ее необходимой.

Субсидирование крупных потребителей, ориентированных преимущественно на экспорт своей продукции, никакой государственной заботой о социальной стабильности общества обосновано быть не может. Независимо от того, происходит ли это в качестве побочного эффекта, или под воздействием неких лоббистских влияний, в данном случае речь идет о перераспределении средств одних собственников в пользу других.

Система регулирования оптовых цен на газ также предоставляет государству рычаг воздействия на макроэкономические параметры развития экономики в целом, в первую очередь, на инфляцию. Во всяком случае, это обстоятельство регулярно находит отражение в прогнозах социально-экономического развития, подготавливаемых Минэкономразвития России и в решениях Правительства по этому вопросу. Несомненно, что регулирование цен на продукцию и услуги естественных монополий, в том числе, на газ остается одним из немногих действенных инструментов управления, имеющих в распоряжении государства.

Кроме того, прямое установление заданий по поставке газа отдельным потребителям используется государством в качестве инструмента для решения политических и дипломатических проблем в отношениях с регионами и зарубежными странами, в первую очередь с государствами СНГ.

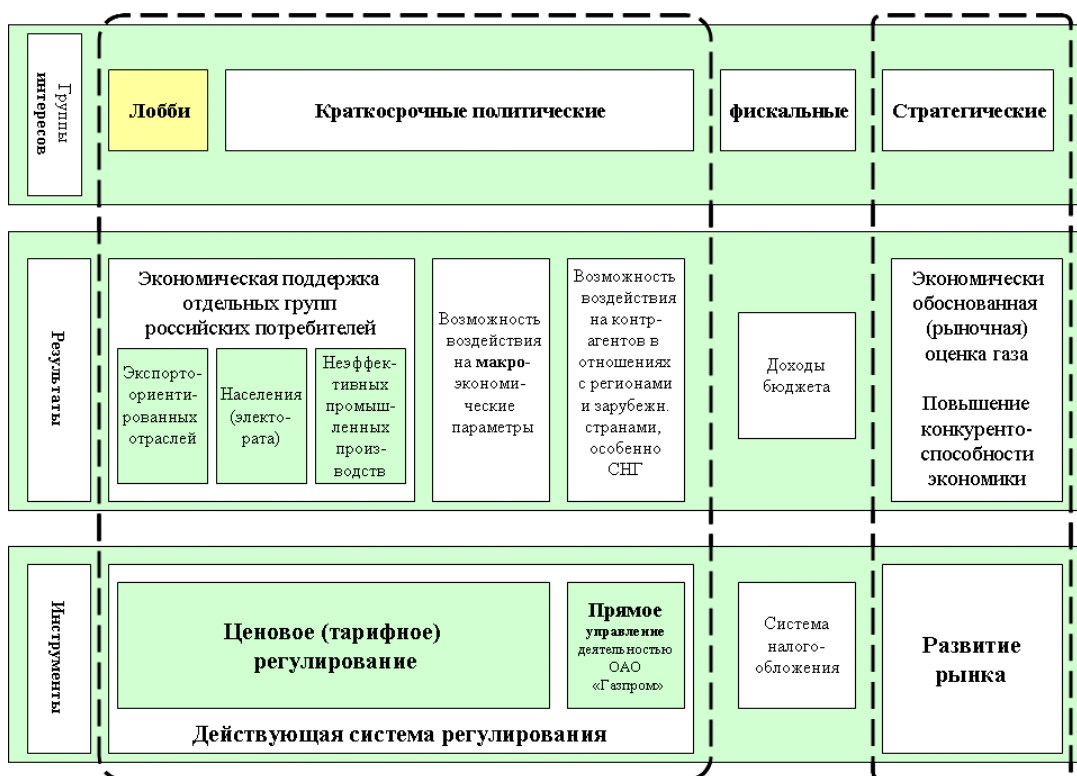


Рис.1 Принципиальная схема интересов государства, связанных с системой регулирования газовой промышленности

Таким образом, система государственного регулирования в газовом секторе удовлетворяет преимущественно текущие интересы государства и одновременно наносит ущерб его стратегическим интересам, связанным с повышением конкурентоспособности российской экономики и энергетической безопасности, что отражено на рис.1.

Попытка провести преобразования структуры Группы Газпром путем выделения транспортной компании и введения единого регулируемого тарифа на транспортировку газа, одновременно сохраняя систему регулирования в ее основных чертах, противоречит, как краткосрочным, так и стратегическим интересам государства. Такая позиция соответствует только интересам независимых производителей, т.е. прежде всего нефтяных компаний.

Это попытка изменения внешних проявлений монопольного положения Газпрома на рынках и особенностей его вертикально-интегрированной структуры, без трансформации фундаментальной основы этих явлений, а именно системы государственного регулирования.

ОАО «Газпром» занимает диаметрально противоположные позиции, которые также противоречивы, поскольку предполагают возможность хотя бы частичной отмены регулирования оптовых цен на доставленный газ при полном сохранении своей структуры и положения на рынках.

Таким образом, вследствие внутренней противоречивости имеющихся проектов реформирования рынка газа, требуется нахождение некоторого компромисса, позволяющего избежать рисков резкого повышения цен и снижения надежности газоснабжения и в то же время создать условия для постепенного создания полноценного рынка.

В *третьей главе* формулируются требования к концепции развития рынка газа и предложен допустимый вариант реформирования, включая формирование необходимых условий для его реализации.

С каких бы позиций ни разрабатывалась концепция реформирования газового рынка, основным требованием к ней должно являться первоочередное определение конечного состояния рынка, которое и выступает целью преобразований. Очевидно, что таким целевым состоянием является полная либерализация цен на газ, поставляемый на внутренний рынок, если государство намерено реализовать свою стратегическую заинтересованность в достижении адекватной оценки газа. Также очевидно, что немедленное достижение этой цели вряд ли целесообразно, поскольку связано с риском резкого повышения цен на

газ. Поэтому необходимо определить последовательность шагов, обеспечивающую продвижение к желаемому состоянию рынка.

Если в настоящее время Газпром совсем не имеет доступа на нерегулируемый рынок, а при целевом состоянии весь его газ должен оказаться именно на этом рынке, то, прежде всего следует определить этапность включения Газпрома в конкурентный рынок добытого газа, что отражено на рис. 2.

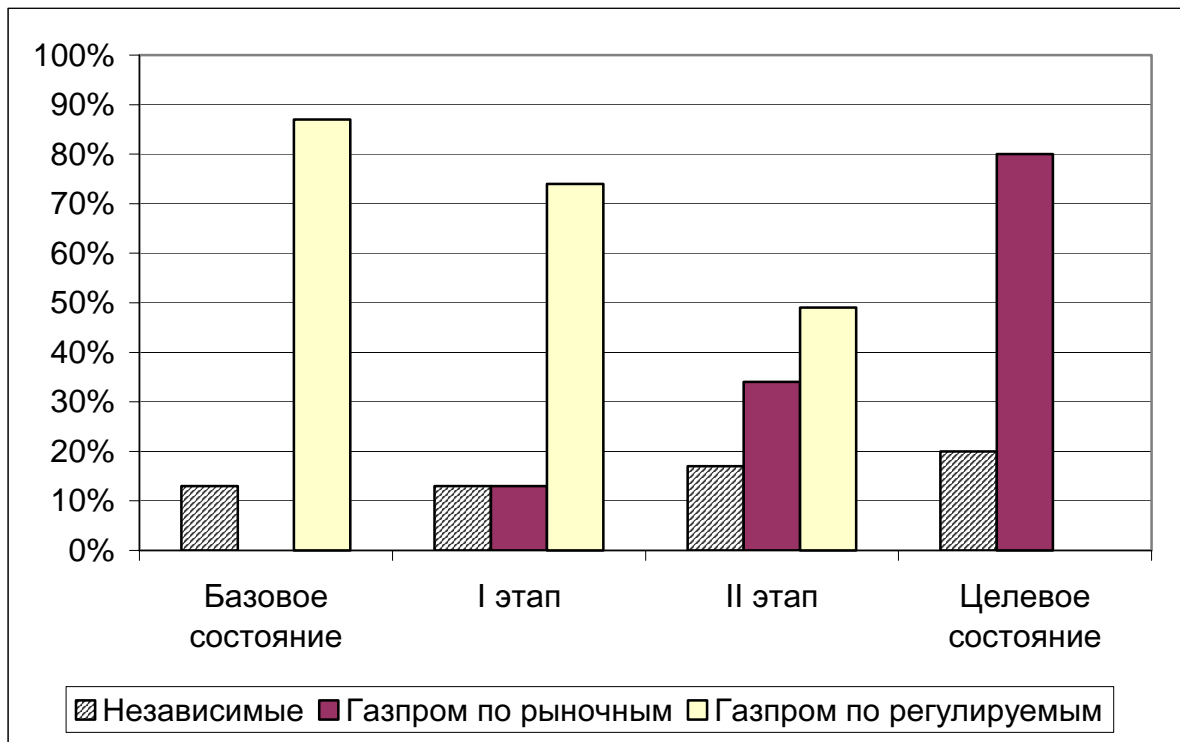


Рис.2. Поэтапные изменения распределения объема поставок газа по рынкам и участникам

Естественными рубежами преобразований являются:

- допуск Газпрома на нерегулируемый рынок в объемах, не превышающих объем поставок независимых производителей на внутренний рынок, что в целом соответствует предложениям ОАО «Газпром» об эксперименте;
- допуск Газпрома на нерегулируемый рынок в объемах, превышающих объем поставок независимых на внутренний рынок, но при сохранении регулирования цен на доставленный газ для части потребителей
- завершение процесса реформирования, когда весь объем газа, добываемого Группой Газпром, реализуется по нерегулируемым ценам, т.е. когда регулирование оптовых цен на газ будет полностью прекращено.

Поскольку будет иметь место постепенный процесс дерегулирования, постольку он должен сопровождаться столь же постепенными изменениями сте-

пени вертикальной интеграции Группы Газпром. Как было показано выше, до начала реформирования ОАО «Газпром» выступает одновременно как производитель доставленного газа (из собственных ресурсов) и как газотранспортная компания по отношению к добытому газу, который в настоящее время поставляется на рынок только независимыми производителями. По достижении цели реформирования исчезает рынок доставленного газа как таковой и весь газ, добытый в стране, реализуется в местах добычи, а услуги по его транспортировке должны быть доступны всем потенциальным пользователям на равных основаниях, в том числе и по единому регулируемому тарифу, так как транспорт газа остается сферой естественной монополии.

Это означает, что к этому моменту, независимо от сохранения ОАО «Газпром» прав собственности на ГТС и/или газотранспортную компанию (несколько компаний), транспортная деятельность будет исключена из сферы вертикальной интеграции Группы Газпром, поскольку тариф на транспортные услуги в полном объеме будет определяться извне. Весьма важно, что при этом единственным источником финансовых средств газотранспортной компании становится регулируемый тариф и в этом смысле регулятор (государство) должно будет принять на себя всю полноту ответственности за поддержание и развития ГТС.

Однако до тех пор, пока в каких угодно масштабах имеет место регулирование оптовых цен на доставленный газ, т.е. требование реализовывать газ на выходе из ГТС по установленной регулятором цене, к транспортировке такого газа регулируемый тариф применяться не должен, так как в противном случае возникает двойное регулирование.

В связи с этим уже сейчас целесообразно в соответствующих нормативных документах увязать применение регулируемого тарифа с транспортировкой газа, предназначенного для реализации по нерегулируемым ценам, независимо от принадлежности этого газа независимым производителям или Газпрому. При этом, транспортировка газа, поставляемого по регулируемым оптовым ценам, а также на экспорт, должна оставаться внутренним делом Газпрома и может осуществляться по внутрикорпоративным тарифам, как и в настоящее время.

Очевидно, что по мере сужения сферы применения регулируемых оптовых цен на газ должна будет расширяться сфера применения регулируемых тарифов, как показано на рис.3.

Само по себе изменение сферы применения регулируемых тарифов не требует организационных преобразований Группы Газпром до полного прекращения регулирования цен на доставленный газ. Однако, с прекращением такого регулирования организационное выделение газотранспортной компании из состава Группы становится неизбежным. При этом такая компания может быть образована в любой удобной ОАО «Газпром» юридической форме, поскольку это не влияет на существо отношений по поводу реализации газа и услуг по его транспортировке.

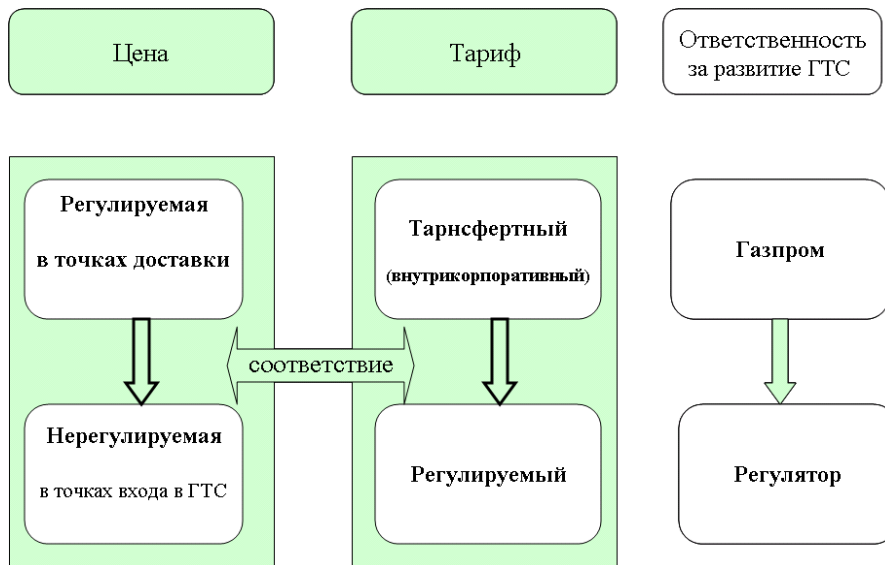


Рис.3. Соответствие регулирования цен на газ и тарифов на его транспортировку

Если, как было показано выше, в силу применяемой системы регулирования Газпром не имеет возможности воспользоваться своим положением крупнейшего поставщика газа и владельца газотранспортной системы, то с его, хотя бы частичным, выходом на один рынок с независимыми производителями такая возможность становится реальной. Поэтому предложенный автором вариант преобразований требует соблюдения ряда условий.

Первым из таких условий является создание системы лимитирования поставок газа по регулируемым ценам. Очевидно, что допустимый объем поставок Газпрома по рыночным ценам определяется разницей между общим объемом его поставок на внутренний рынок и поставками по регулируемым оптовым ценам.

Объем поставок газа по регулируемым ценам включает в себя:

- некоторые неснижаемые поставки, например, для населения, бюджетных потребителей или любых других категорий потребителей по определению регулятора;

- поставки прочим потребителям, за счет поэтапного снижения которых и высвобождаются объемы для рыночных поставок Газпрома.

В общем виде, объем поставок газа по регулируемым ценам в каждом месяце m года t определяется из выражения:

$$Q_{m,t} = \sum_{i=1}^N Q_{i,m,t}^H + R_{m,t} + \sum_{j=1}^M Q_{j,m,t}^{\Pi}, \quad (1)$$

где $Q_{m,t}$ - общий объем поставок газа по регулируемым ценам в месяце m года t , тыс.куб.м;

N - количество защищенных потребителей;

M - количество незащищенных потребителей;

$Q_{i,m,t}^H$ - регулируемые поставки i -му защищенному потребителю в месяце m года t , тыс.куб.м;

$Q_{j,m,t}^{\Pi}$ - регулируемые поставки j -му прочему потребителю в месяце m года t , тыс.куб.м;

$R_{m,t}$ - резервный объем газа для поставок защищенным потребителям на случай существенных отклонений условий конкретного периода от расчетных, тыс.куб.м.

Для любого потребителя l объем поставок газа по регулируемым ценам определяется из сопоставления заявленного им объема и расчетного лимита:

$$Q_{l,m,t} = \min (Q_{l,m,t}^{\text{lim}}; Q_{l,m,t}^Z), \quad (2)$$

где $Q_{l,m,t}^{\text{lim}}$ - предельный объем поставки газа по регулируемым ценам, доступный l -му потребителю в месяце m года t , определяемый по формуле (3), тыс.куб.м;

$Q_{l,m,t}^Z$ - заявка на поставку газа по регулируемым ценам l -го потребителя в месяце m года t , тыс.куб.м.

Предельный объем поставки газа по регулируемым ценам для любого потребителя l определяется:

$$Q_{l,m,t}^{\text{lim}} = \frac{\sum_{\tau=1}^T Q_{l,m,t-\tau}^{\text{баз}}}{T} * k, \quad (3)$$

где $Q_{l,m,t-\tau}^{\text{баз}}$ - объем газа, фактически полученный l -м потребителем в месяце m года $t-\tau$, тыс.куб.м;

T - количество предшествующих лет, данные за которые учитываются для определения базового значения объема регулируемых поставок;

k – понижающий коэффициент, устанавливаемый регулятором.

Для потребителей, входящих в группу защищенных, принимается значение $k=1$. Для всех остальных потребителей регулятор устанавливает значение $k<1$, за счет чего и обеспечивается постепенное сокращение поставок газа по регулируемым ценам и соответствующее расширение либерализованного сектора рынка. Скорость либерализации рынка определяется выбираемым на перспективу значением коэффициента k .

Предложенная система распределения объемов «регулируемого» газа по потребителям позволяет регулятору ограничиться установлением понижающего коэффициента и глубины учета предыдущих периодов. Все остальные данные, необходимые для расчетов, известны как потребителю, так и поставщику, поскольку взаимная сверка объемов поставок между Газпромом и потребителями постоянно производится для организации расчетов за поставленный газ.

В настоящее время при отборе потребителем газа сверх объема, установленного договором, применяются повышающие коэффициенты к цене в размере 1.5 и 1.2 соответственно для зимнего и летнего периодов. Известно, что во многих случаях потребители идут на нарушение договорных объемов, поскольку это оказывается выгодным или менее убыточным, чем ограничение себя в топливе или сырье. Поскольку возможность таких нарушений несовместима с предложенным механизмом либерализации рынка газа, необходимо скорректировать величину платежей за несанкционированный отбор газа до такого запретительного уровня, при котором использование сверхлимитного газа становится заведомо неэффективным относительно цен нерегулируемого рынка.

Следующее условие, необходимое для выхода Газпрома на нерегулируемый рынок газа, связано с проблемой прав доступа иных производителей к ГТС, принадлежащей Газпрому. До тех пор, пока Газпром не имеет возможно-

сти выхода на конкурентный рынок и использует свои транспортные мощности только и в первую очередь для обеспечения реализации газа в точках доставки, предоставление прав доступа независимым производителям только к свободным мощностям является вполне естественным. Однако, с выходом Газпрома на конкурентный рынок такая позиция должна быть пересмотрена для создания равных условий конкуренции. Прежде всего, должно измениться понятие свободной мощности, которое в настоящий момент определяется как технически возможная мощность системы по приему и транспортировке газа за вычетом объемов транспортировки газа, осуществляемой для организаций системы ОАО "Газпром". Необходимо будет исключить из этой формулировки газ из ресурсов Газпрома, предназначенный для реализации по нерегулируемым ценам. Таким образом, появляется вопрос распределения свободных мощностей между Газпромом и независимыми производителями.

На первом этапе, т.е. впредь до достижения паритета между Газпромом и независимыми производителями по общему объему поставок нерегулируемого газа, представляется достаточным установить, что в каждой конкретной точке входа в ГТС объем прав доступа независимых производителей должен быть не меньше, чем объем «нерегулируемого» газа из ресурсов Газпрома.

Очевидно, что объем «нерегулируемого» газа Газпрома по разным причинам может оказаться меньше определенного на основании применения вышеупомянутого понижающего коэффициента. Соответственно, ресурсы «регулируемого» газа окажутся больше подвергнутых распределению по потребителям. В этом случае, вероятно, придется корректировать понижающий коэффициент k и производить повторную процедуру распределения.

На втором этапе объем «нерегулируемого» газа Газпрома заведомо выше, чем объем газа, поставляемого независимыми производителями. Это означает, что при недостатке пропускной способности ограничениям в правах доступа к ГТС должны подвергаться на равных основаниях и Газпром и независимые производители. Скорее всего, в данном случае под равными основаниями следует понимать право доступа пропорционально возможному объему добычи, уменьшенному на величину обязательных (регулируемых и экспортных) поставок.

С началом второго этапа Газпром неизбежно становится доминирующим субъектом рынка добытого газа, причем применительно к каждой точке входа в ГТС. Начиная с этого момента, любые меры в рамках реформирования рынка

газа, в том числе предлагаемые в настоящей работе, не могут гарантировать исключение возможности злоупотребления своим положением со стороны основного субъекта рынка. Поэтому превалирующее значение приобретает применение антимонопольного законодательства в целях контроля и предотвращения каких-либо форм дискриминации.

Третьим существенным условием реализации предлагаемой схемы реформирования является установление правил торговли на нерегулируемом рынке. Основным назначением таких правил является предоставление потребителям равных возможностей выхода на нерегулируемый рынок, поскольку они лишаются права получать часть газа по регулируемым ценам. Кроме того, правила торговли как на первом, так и на втором этапе должны обеспечить прозрачность определения прав доступа независимых производителей газа. К числу таких правил следует отнести:

- объявление предложения об объеме и цене продажи газа по нерегулируемым ценам со стороны Газпрома в конкретных точках входа в ГТС;
- одновременное опубликование объемов предложений независимых производителей газа в тех же точках;
- опубликование результатов торгов по каждой сделке для каждой точки, включая объем и цену;
- опубликование объема прав доступа к ГТС, фактически предоставленных и реализованных каждым из независимых производителей в каждой точке;
- установление единого минимального объема лота, выставяемого Газпромом на продажу и разбиение каждого из предложений на соответствующее количество таких лотов;
- опубликование для сведения потребителей таблицы тарифов на услуги ГТС от каждой точки входа до каждой возможной точки выхода;
- предоставление достаточного времени для того, чтобы потребители имели возможность отреагировать на предложения Газпрома. Со временем, развитие соответствующих программно-аппаратных комплексов может позволить осуществлять торговлю в реальном времени.

При принятии таких правил функции контроля за поведением Газпрома на нерегулируемом рынке возлагаются непосредственно на потребителей и на независимых производителей газа, тогда как регулирующим органам остается выполнять лишь арбитражные функции.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Проведенные исследования, направленные на изучение и оценку последствий реформирования рынка газа и организационной структуры Группы Газпром, как вертикально-интегрированной компании, позволили сформулировать следующие основные выводы:

1. На основе анализа отношений на рынках газа обосновано, что именно действующая система государственного регулирования является экономической основой для возникновения и сохранения существующей формы рынка газа, а также организационной структуры Группы Газпром, как его основного субъекта.

2. Определены принципиальные недостатки действующей системы государственного регулирования газовой промышленности, к важнейшим из которых относятся:

- обслуживание преимущественно текущих интересов государства в ущерб стратегическим;

- отсутствие методического обеспечения, порождающее возможность произвола при принятии решений;

- отсутствие ответственности за принимаемые решения в сфере регулирования.

3. Анализ существующих проектов реформирования рынка газа показал, что они направлены не на выявление и устранение фундаментальных причин экономического и институционального характера, приводящих к неудовлетворительному состоянию рынка газа, а на устранение внешних проявлений такого состояния, а именно низкой эффективности, монополизма, непрозрачности и т.д.

Такой подход к реформированию превращает концепции развития рынка газа в концепции реформирования структуры основного участника рынка – Группы Газпром.

4. Подмена решения проблем развития рынка газа постановкой вопросов о реформировании структуры Газпрома приводит к обострению соответствующих рисков, основными из которых являются:

- риск снижения объема добычи газа и надежности газоснабжения;
- риск невыполнения обязательств по международным контрактам;
- риск требования досрочного погашения долгов ОАО «Газпром»;
- риск снижения кредитоспособности и капитализации ОАО «Газпром»;

- риск резкого повышения цен на газ, поставляемый на внутренний рынок.

5. Раскрыто экономическое содержание и специфика организационной структуры Группы Газпром как вертикально-интегрированной компании, которые обуславливают трансформацию основных видов деятельности газового сектора в качественно отличный вид бизнеса – производство и реализацию доставленного газа.

6. На основе анализа интересов государства, реализуемых посредством государственного регулирования, предложена их трансформация в качестве методологической основы для разработки концепции реформирования рынка газа.

7. Предложена схема формирования рационального варианта концепции развития рынка газа.

Экономическую основу предлагаемого варианта составляет сочетание поэтапного сужения сферы регулирования с одновременным созданием условий для возникновения и развития конкуренции.

8. Обоснованы необходимые условия реализации предлагаемой концепции реформирования, включающие:

- разработанный автором саморегулирующийся механизм распределения поставок газа по регулируемым оптовым ценам;
- механизм обеспечения прав доступа различных субъектов на нерегулируемый рынок газа;
- прозрачные правила торговли на нерегулируемом рынке газа, направленные на обеспечение недопущения дискриминации различных потребителей.

Основные положения диссертационной работы отражены в следующих **публикациях** автора:

1. Оралов С.В. Определение объема нецентрализованных капиталовложений//Плановое хозяйство. - 1990.- №6. - 0,5 п.л.

2. Оралов С.В. Проблемный подход как основа государственного регулирования в нефтяном комплексе. - М.: ВНИИОЭНГ, 2000.- 0,4 п.л.

3. Оралов С.В. О механизмах переноса налогового бремени с производителей нефтепродуктов на их производителей//Нефть и газ: проблемы недропользования, добычи и транспортировки: Материалы НТК, посвященной 90-летию со дня рождения В.И.Муравленко. – Тюмень: ТюмГНГУ, 2002.- 0,1 п.л.

4. Оралов С.В. О противоречиях в системе государственного регулирования цен на газ// Технологическо-инструментарные новации в управлении ТЭК: макро, мезо- и микроуровень: Материалы 2 всероссийской НПК. – Тюмень: ТюмГНГУ, 2002. – 0,2 п.л.

5. Оралов С.В. Еще раз о статусе вертикально-интегрированных компаний // Проблемы и управленческие технологии в экономике ТЭК: Сборник научных трудов. - Тюмень: ТюмГНГУ, 2003.- 0,65 п.л.

6. Оралов С.В. О политике цен на энергоресурсы на период до 2006 года//Нефть и газ Западной Сибири: Материалы международной НПК. – Тюмень: ТюмГНГУ, 2003. - 0,2 п.л.

7. Оралов С.В. О методическом обеспечении государственного регулирования цен на газ//Инструменты и методы эффективного развития предприятий, отраслей, регионов: Сборник научных трудов. - Тюмень: ТюмГНГУ, 2004.- 0,55 п.л.

Подписано к печати 04.11.2004 г.

Формат 60*90^{1/16}

Уч.-изд. л.

Заказ №

Отпечатано на RISO GR 3750

Тираж 100 экз.

Бум. типогр. №1

Усл. печ. л.

Издательство «Нефтегазовый университет»

Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования

«Тюменский государственный нефтегазовый университет»

625000, Тюмень, ул. Володарского, 38

Отдел оперативной полиграфии издательства «Нефтегазовый университет»

625039, Тюмень, ул. Киевская, 52