



Реформы и биржевая торговля

О применении критериев целевой модели рынка газа ЕС для оценки реформ на российском рынке

БОРИС ЧЕРНЫЙ

Заместитель управляющего директора по рынкам газа и электроэнергии газа СПбМТСБ

Продолжается дискуссия по поводу путей реформирования газового рынка в России. Между тем один из ключевых президентских указов, регламентирующих данный вопрос, отметил двадцатилетие. С этого времени многое изменилось. В статье предпринята попытка анализа ситуации и акцентировано внимание на направлениях реформы, которые напрямую связаны с биржевой торговлей газом – сравнительно новым для России институтом, а также с применением зарубежного опыта.

В конце февраля 2019 года в Московской школе управления СКОЛКОВО прошел 6-й Газовый диалог «Основные элементы и возможные сценарии дерегулирования цен на газ в России и реформирования газового рынка». В форуме приняли участие президент Российского газового общества, председатель комитета Государственной Думы по энергетике Павел Завальный, заместитель директора Департамента добычи и транспортировки нефти и газа Министерства энергетики Российской Федерации Андрей Терешок, представители профильных компаний и экспертного сообщества. Вела заседание Татьяна Митрова, директор Центра энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО.

НОВАЯ ДОРОЖНАЯ КАРТА И НОРМАТИВНАЯ ИСТОРИЯ

На Газовом диалоге о внедрении перспективных инструментов биржевой торговли газом рассказали представители биржи СПбМТСБ, которая с октября 2014 года организует биржевые торги этим видом топлива.

Запуск новых инструментов обеспечит выполнение поручений Дорожной карты по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2018 года № 1697-р. Главным проектом является реализация совместно с ПАО «Газпром» механизма

краткосрочной балансировки объемов газа по биржевым договорам.

На мероприятии основное внимание было уделено проблеме обеспечения ликвидности существующих и перспективных форм биржевых торгов, условием решения которой является принятие соответствующих нормативных документов. Работа над ними ведется регулирующими органами в соответствии с поручениями Дорожной карты.

Своевременный переход от государственного регулирования цен на газ, добываемый ПАО «Газпром», к регулированию единого газотранспортного тарифа позволит выявить реальную рыночную цену газа и запустить эффективный механизм инвестирования в добычные и газотранспортные активы, чтобы в долгосрочной перспективе поддержать баланс спроса и предложения на российском рынке газа.

Запуск новых инструментов обеспечит выполнение поручений Дорожной карты по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации

Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 года № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» и Дорожная карта по развитию конкуренции в отраслях экономики РФ на 2018–2020 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 16 августа 2018 года № 1697-р, определили тактические цели развития российского рынка газа.

Интересно отметить, что Указ № 618 подписан ровно через 20 лет с момента принятия другого указа Президента РФ – от 28.04.1997 г. № 426 «Об основных направлениях структурной реформы в сферах естественных монополий». Этот документ положил начало рыночной реформе, в том числе в газовой отрасли. Как известно, согласно пакету нормативных документов, принятых в развитие Указа № 426, 2017 год должен был стать последним годом переходного периода, по завершении которого регулирование цен на газ, добываемый ПАО «Газпром», должно было быть отменено.

Однако жизнь внесла в эту программу свои коррективы. Режим ценового регулирования, доступа третьих лиц к ГТС, методика тарификации транспорта не изменились. Отрасль до сих пор развивается согласно Энергетической стратегии, утвержденной в 2009 году, многие положения которой давно утратили актуальность.

В отсутствие внятной стратегии затрудняется исполнение тактических решений. Помимо отсутствия упомянутого перехода к свободным ценам, на настоящий момент оказались не исполненными в срок пп. 1, 3, 5, 6, 7, 12 раздела «Газоснабжение» Дорожной карты. Они касаются повышения ликвидности биржевых торгов, отражения в Правилах поставки газа новых реалий рынка (в частности, появления поставки газа «на сутки»), активной работы оператора товарных поставок.

Благодаря конструктивной атмосфере и высокой квалификации участников форумов в Сколково, в ходе дискуссий было выработано не стратегическое направление развития, а «стратегическое противоречие» российского рынка газа. Оно может быть сформулировано следующим образом.

Переход к свободному ценообразованию с теоретической точки зрения целесообразен. Однако для того, чтобы «невидимая рука рынка» через свободную цену могла способствовать росту макроэкономических показателей отрасли и экономики в целом, необходима кардинальная перестройка существующих институциональных отношений в газовой отрасли. Издержки такой перестройки, ввиду недоразвитости существующих на рынке отношений, могут оказаться выше выгод от запуска рыночного механизма, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. Поэтому не лучше ли локально «подкручивать» возникающие противоречия, не переходя к классическому дерегулированию?

По мнению экспертов, скептически относящихся к «освобождению» цен, было бы логично сначала продемонстрировать готовность к институциональным преобразованиям. В первую очередь, по трем главным проблемным вопросам отрасли:

- ◆ разрешение конфликта интересов транспортировщика и поставщика газа;
- ◆ тарификация транспорта;
- ◆ отношение к экспорту.

Даже будучи глубоким приверженцем модели повышения эффективности отрасли путем усиления конкуренции, сложно не согласиться с приведенным условием для дальнейшего развития реформы.

Решение такой запутанной задачи – расшивки отраслевых противоречий в условиях неполноты стратегических документов и скепсиса со стороны ряда крупных игроков – должно, по мнению СПбМТСБ, осуществляться путем решения лежащих на поверхности задач совершенствования биржевой торговли и применения хорошо зарекомендовавших себя биржевых решений для внебиржевого рынка. А для оценки успешности этих процессов необходимо выработать объективные количественные оценки их динамики.

В этом отношении весьма ценным представляется опыт европейских коллег, не только утвердивших в 2011 году целевую модель рынка газа, но и выработавших критерии, в том числе региональные, оценки эффективности ее имплементации. В ЕС была организована работа по мониторингу и раскрытию этих показателей. В 2015 году система критериев была пересмотрена и дополнена, а в 2017-м на Мадридском форуме регуляторов расширена новым институциональным блоком.

Учитывая выраженную региональную структуру российского рынка газа, целесообразно запустить и вести мониторинг показателей концентрации, ликвидности, индексов биржевых и внебиржевых цен. Собираемая биржей информация о внебиржевых договорах во исполнение Постановления Правительства РФ № 623 позволяет реализовывать такие задачи.

Возвращаясь к теме преодоления указанных выше стратегических противоречий отрасли путем решения задач

совершенствования биржевой торговли, стоит обратить более пристальное внимание на произошедшие с момента запуска биржевой торговли принципиальные изменения на рынке газа в РФ.

Во-первых, оператор транспортировки газа по биржевым договорам – ООО «МРГП» – в 2018 году получил аккредитацию Банка России в качестве оператора товарных поставок. Включение в традиционную одноуровневую модель транспортных отношений «производитель сырья – «Газпром» как безальтернативный транспортировщик» оператора товарных поставок представляет интерес с точки зрения вариантов разделения зон ответственности транспортировщика и поставщика, предусмотренных Третьим энергопакетом ЕС. Это может быть классифицировано, с определенными допущениями, как появление на рынке независимого оператора транспортировки.

Данный вектор движения должен быть впоследствии развит и стать заделом для решения первой из указанных выше проблем – конфликта интересов транспортировщика и поставщика газа.

Решение второй задачи – изменение формата тарификации транспорта – предусмотрено Дорожной картой в виде разработки системы транспортных тарифов «вход – выход». Работа в этом направлении под эгидой ФАС России уже ведется.

Специфика данной проблемы следующая: действующая тарифная система предполагает, что стоимость транспортировки газа по ГТС рассчитывается по фактическому маршруту. Это может быть осуществлено только после того, как поставка произошла. Такой подход не позволяет запустить конкуренцию в точках продажи, поскольку существенная часть издержек покупателя – стоимость транспортировки – не известна на момент заключения сделки.

Вместе с этим внимательное изучение биржевой практики показывает, что ООО «МРГП» как бы трансформирует установленные регулятором тарифы по модели «от точки до точки, по конкретному маршруту» в отдельную ставку тарифа. Она устанавливается до начала торгов для каждой точки входа в ГТС применительно к поставщикам газа и отдельно для каждой точки выхода из ГТС – для покупателей. Но такие характерные черты как раз и являются определяющими для тарифной системы «вход – выход»!

РЕФОРМЫ В РОССИИ И ЕАЭС – ВЗАИМОВЛИЯНИЕ

Подход к решению третьей проблемы – экспортных поставок (что, по сути, означает запуск дополнительного уровня рыночной конкуренции) – представляет собой наиболее сложную задачу. По нашему мнению, направление ее решения уже указано и находится в плоскости запуска общего рынка газа ЕАЭС (2025 год).

Согласно Концепции формирования общего рынка газа ЕАЭС, утвержденной Решением Высшего Евразийского экономического совета от 31.05.2016 № 7, одной из основных задач запуска данного рынка является создание благоприятных условий для развития добросовестной

конкуренции между участниками общего рынка газа Союза, переход к рыночным механизмам ценообразования.

Аналогичные задачи применительно к внутреннему рынку газа Российской Федерации определены Указом Президента РФ № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» и Дорожной картой, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2018 года № 1697-р. Биржа предпринимает необходимые усилия для реализации данных мероприятий в установленные сроки.

Системный анализ эффективных товарных рынков показывает, что для решения задачи развития конкуренции на рынке газа принципиальными вопросами являются:

- ◆ обеспечение недискриминационного доступа независимых организаций к услугам по транспортировке газа по магистральным газопроводам (эта задача заявлена и в п. 1 раздела «Газоснабжение» Дорожной карты);
- ◆ переход к транспортным тарифам по модели «вход – выход» (заявлена также в п. 9 раздела «Газоснабжение» Дорожной карты).

Стоит обратить более пристальное внимание на произошедшие с момента запуска биржевой торговли принципиальные изменения на рынке газа в РФ

Учитывая реалии рынков стран ЕАЭС, на которых, как правило, основной поставщик газа является аффилированным лицом с газотранспортной организацией, вопрос недискриминационного доступа в отношении перегруженных точек входа и выхода в/из ГТС приобретает принципиальное значение. В таких условиях требование недискриминационного доступа независимых организаций к услугам по транспортировке газа может быть реализовано только в формате организации прозрачных аукционов по доступу к точкам «входа-выхода», проводимых независимым оператором.

Таким образом, основной развилкой создания общего рынка газа ЕАЭС является вопрос о перспективной модели его транспортного сегмента. Будут ли в ней учтены два указанных выше принципа отношений субъектов рынка? Не хотелось бы, чтобы конструкция осталась устаревшей: доступ к ГТС по модели «от точки – до точки, по конкретному маршруту», без задела для торговли газотранспортными мощностями. Она не позволит достичь роста конкуренции, предусмотренного базовыми нормативными документами ЕАЭС и России.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что сейчас имеется уникальный шанс заложить в качестве фундамента общего рынка газа ЕАЭС передовые наработки российского биржевого рынка газа, которые затем, получив обкатку реальными внебиржевыми объемами сделок участников из ЕАЭС, в свою очередь станут дополнительным фактором в продвижении реформ на российском рынке газа. ■