



Ценовая политика ПАО «ГАЗПРОМ» в условиях государственного регулирования

Тарасов П.С., к.г.н., заместитель начальника Управления ПАО «Газпром»,
Студент кафедры финансов, Санкт-Петербургский государственный
экономический университет, Санкт-Петербург, Россия

Аннотация. При определении подходов и принципов ценообразования на газ, поставляемый на внутренний рынок, прогнозных оценок динамики цен на ближайшую и более отдаленную перспективу, принятии решений о параметрах налогообложения отрасли необходимо учитывать состояние и перспективы развития экономики производителей газа и практическое значение регулируемых цен в достижении финансовой обеспеченности компаний собственными инвестиционными ресурсами. Отсутствие объективной цены на газ тормозит формирование условий для газо- и энергосбережения, не стимулирует российских потребителей к рациональному использованию газа. В создавшихся условиях на практике необходимы шаги по восстановлению внутреннего рынка как полноценного источника финансовых средств для обеспечения надежного газоснабжения российских потребителей.

Ключевые слова: ценообразование на газ, ПАО «Газпром», государственное регулирование, экономика

Pricing policy of PJSC «GAZPROM» in the conditions of state regulation

Tarasov P.S., Candidate of Geographical Sciences, Deputy Head of Directorate of PJSC Gazprom, Student of the Department of Finance, St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russia

Annotation. When determining approaches and principles of pricing for gas supplied to the domestic market, predictive estimates of price dynamics for the near and longer term, making decisions on the parameters of taxation of the industry, it is necessary to take into account the state and prospects for the development of the economy of gas producers and the practical importance of regulated prices in achieving financial security of companies with their own investment resources. The absence of an objective gas price hinders the formation of conditions for gas and energy conservation, does not stimulate Russian consumers to rational use of gas. In the current conditions, steps are needed in practice to restore the domestic market as a full-fledged source of financial resources to ensure reliable gas supply to Russian consumers.

Key words: gas pricing, Gazprom PJSC, state regulation, economy

Наряду с общими правовыми основами, определяющими деятельность хозяйствующих субъектов, финансово-экономическая деятельность ПАО «Газпром» подлежит государственному регулированию и контролю на основании федеральных законов «О естественных монополиях» и «О газоснабжении в Российской Федерации», а также иных нормативных правовых актов, в частности постановлений Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» и от 29 декабря 2000 г. № 1021 «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации».

Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» определено, что государственному регулированию подлежат тарифы на услуги по транспортировке газа по магистральным трубопроводам, которые отнесены к естественно монопольным видам деятельности.

В соответствии с Федеральным законом от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» решением Правительства Российской Федерации регулирование тарифов на услуги по транспортировке газа может быть заменено государственным регулированием цен на газ для конечных

потребителей, а также тарифов на услуги по транспортировке газа для независимых организаций в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации использовало предоставленное ему законодательством право заменить регулирование тарифов на услуги по транспортировке газа на регулирование цен на газ для конечных потребителей и тарифов на услуги по транспортировке газа для независимых организаций по магистральным газопроводам ПАО «Газпром».

В этих условиях на газ, поставляемый на внутренний рынок, в отличие от других видов топливных ресурсов и промышленной продукции существует расширенная сфера государственного регулирования цен (тарифов) не только по отношению к естественно-монопольным видам деятельности, но и в сбыте газа, не относящемуся к этим видам деятельности.

В соответствии с законом «О газоснабжении в Российской Федерации» при государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по транспортировке газа должны учитываться экономически обоснованные затраты и прибыль, а также уровень обеспечения организаций - собственников систем газоснабжения финансовыми средствами на расширение добычи газа, сети газопроводов и подземных хранилищ газа. Аналогичные принципы ценообразования на газ предусмотрены в Основных положениях формирования и государственного регулирования цен на газ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2000 г. № 1021 (далее – Основные положения).

Таким образом, на законодательном уровне уже установлены основополагающие принципы ценообразования на газ, которые, при их соблюдении, обеспечивали бы необходимые экономические условия функционирования ПАО «Газпром» на внутреннем рынке.

В соответствии с действующим законодательством на основе средних значений прогнозных параметров изменения цен на газ, принятых Правительством Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) устанавливает для конкретных регионов страны регулируемые

оптовые цены на газ, добываемый ПАО «Газпром» и организациями, входящими в его состав, на условиях его передачи на границе раздела магистральных и распределительных газопроводов.

Исторически цены на газ в нашей стране всегда регулировались государством в отличие от остальных видов первичных энергоресурсов, которые постепенно выводились из-под государственного регулирования и в расчетах, за которые в настоящее время применяются рыночные цены.

Вместе с тем, несмотря на постоянно проводимые корректировки регулируемых оптовых цен на газ, добываемый ПАО «Газпром», уровень их остается недостаточным для возмещения реальных затрат, связанных с поставками газа на внутренний рынок.

Кроме того, в настоящее время газ остается единственным видом первичных энергоносителей, цены на который формируются не на рыночных принципах, а определяются государством.

Сложившийся уровень регулируемых цен не соответствует потребительским свойствам газа, не отражает его технологических и экологических преимуществ перед альтернативными видами топлива.

Поэтому политика ПАО «Газпром» в области ценообразования на газ на внутреннем рынке направлена на обеспечение достижения ценами уровня, позволяющего возмещать текущие и капитальные затраты, связанные с надежным обеспечением газом российских потребителей. С другой стороны усилия Газпрома в области ценообразования направлены на развитие рыночных отношений в сфере купли продажи газа и переходу к формированию договорных цен на газ ПАО «Газпром», покупаемый промышленными потребителями.

При определении подходов и принципов ценообразования на газ, поставляемый на внутренний рынок, прогнозных оценок динамики цен на ближайшую и более отдаленную перспективу, принятии решений о параметрах налогообложения отрасли представляется необходимым учитывать состояние и перспективы развития экономики производителей газа и практическое значение

регулируемых цен в достижении финансовой обеспеченности компаний собственными инвестиционными ресурсами.

Государственное регулирование цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке должно осуществляться с учетом отраслевых особенностей и исходя из следующих основополагающих принципов:

- возмещения организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности, экономически обоснованных затрат, связанных с добычей, транспортировкой, переработкой, хранением, распределением и поставкой (реализацией) газа (при регулировании оптовых цен), а также возмещения экономически обоснованных затрат, связанных с транспортировкой и распределением газа (при регулировании тарифов);

- установления для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, обоснованной нормы прибыли на капитал, используемый в регулируемых видах деятельности;

- учета в структуре регулируемых цен (тарифов) всех налогов, иных обязательных платежей и их изменение в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- учета реальной стоимости услуг по транспортировке и поставке (реализации) газа различным группам потребителей и в различные районы;

- развития внутриотраслевой (в сфере поставок газа) и межотраслевой (между замещающими видами топлива) конкуренции, а также применения метода сравнения уровня оптовой цены на газ с уровнем цен на газ на внешних рынках;

- дифференциации цен в зависимости от объемов и режимов потребления газа.

Очевидно, что при регулировании цен на газ, поставляемый на внутренний рынок, в том числе в социальный сектор, могут применяться и необходимые ограничители уровня цен, в частности связанные с социальной защитой соответствующих категорий населения.

Соблюдение указанных принципов и, на их основе, достижение экономически обоснованных уровней цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке не являются самоцелью даже с позиций обеспечения возмещения полных затрат и необходимой прибыли производителям газа и транспортных услуг. Данная задача обусловлена требованиями формирования в России цивилизованного газового рынка и, соответственно, рыночных отношений в области ценообразования.

Такие задачи также ставятся основными документами, формирующими контуры будущего состояния газовой отрасли в России – Энергетической стратегией на период до 2035 года¹, Генеральной схемой развития газовой отрасли и Концепцией развития внутреннего рынка газа.

В соответствии с этими документами предусматривается два этапа реализации мероприятий по достижению целевых состояний.

На первом этапе – до 2020 года – предусматривалось совершенствование регулирования цен на сетевой газ на базе обоснованных затрат и учета в оптовой цене величины прибыли, обеспечивающей создание источников, необходимых для финансирования капитальных вложений (достижение цены «самофинансирования») с разработкой соответствующих методических указаний; на втором этапе – переход к рыночным механизмам ценообразования с дальнейшей либерализацией внутренних цен на газ, что должно было привести к устранению диспропорций внутренних цен на основные виды топлива и развитию межтопливной конкуренции.

В соответствии с Основными положениями регулирование цен на газ, добываемый ПАО «Газпром» и его аффилированными лицами, должно было осуществляться до завершения «переходного периода», предусматривающего переход от государственного регулирования оптовых цен на газ к государственному регулированию тарифов на услуги по его транспортировке для всех производителей газа – по 2017 год включительно.

¹ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1523-р

Вместе с тем, решений Правительства Российской Федерации о переносе «переходного периода» на более поздний срок не было принято. Поэтому по настоящее время ФАС России продолжает методом индексации осуществлять регулирование оптовых цен на газ.

Однако, при разработке параметров Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, на основе которого далее проводится индексация регулируемых оптовых цен на газ, не проводится анализ экономического состояния ПАО «Газпром» и результатов его деятельности по поставкам газа на внутренний рынок.

При этом газовая отрасль, а конкретнее ПАО «Газпром», по факту используется в качестве «замыкающей» при принятии решений о балансировке макроэкономических показателей страны. Например, при принятии решения о повышении НДС с 1 января 2019 года рост оптовых цен на газ был сокращен с 3,0% до 1,4%, хотя в других регулируемых отраслях снижения плановых параметров индексации не произошло.

Если сравнивать с энергетикой, то накопленное изменение тарифов на услуги сетевых компаний при передаче электроэнергии всем категориям потребителей, исключая население, составило за период с 2015 года по 2021 год 34%, в то время как увеличение регулируемых оптовых цен на газ для аналогичной категории потребителей за тот же период – всего 24,3%. Более детально диспропорция в накопленной с 2015 по 2021 гг. индексации регулируемых оптовых цен на газ и тарифов сетевых компаний на передачу электроэнергии отражена на рисунке 1.

Указанная диспропорция приводит к необоснованному перераспределению доходов в энергетической отрасли в пользу предприятий, потребляющих энергоносители.

Кроме того, в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года для электроэнергии закреплена постепенная ликвидация перекрестного субсидирования тарифов для населения за счет

промышленных потребителей. Однако проблема перекрестного субсидирования в газовой отрасли сохраняется.

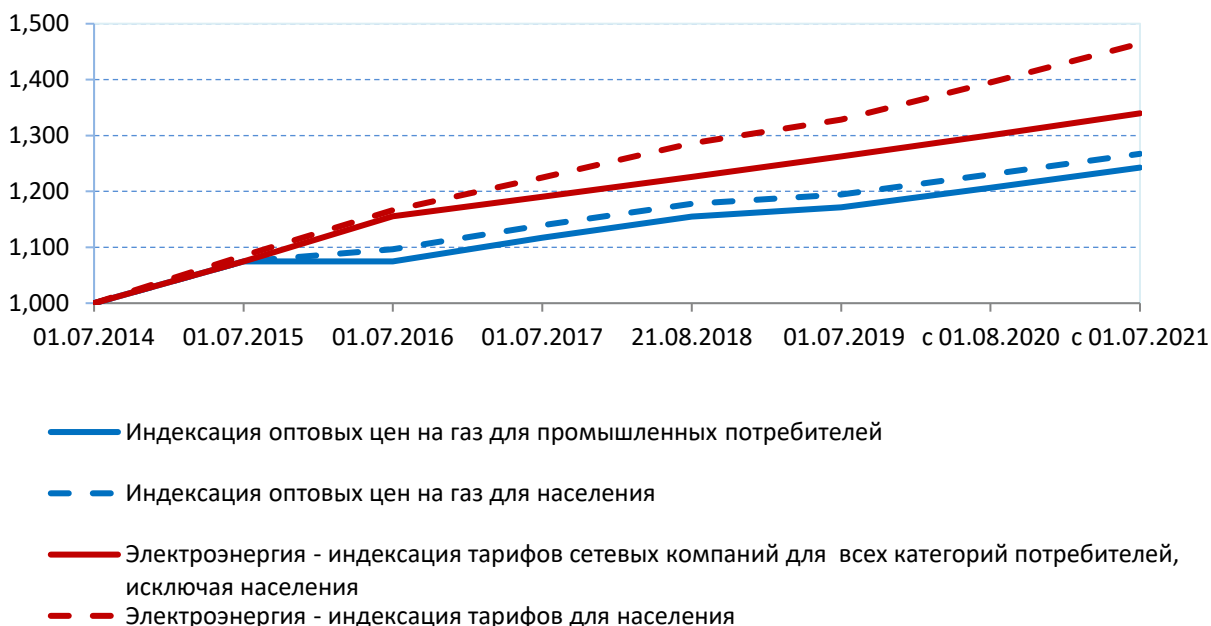


Рис. 1 – Накопленная с 2015 по 2021 гг. индексация регулируемых оптовых цен на газ и тарифов сетевых компаний на передачу электроэнергии

Так в российской практике оптовые цены на газ для населения существенно ниже оптовых цен для промышленности (в 2021 году в среднем на 18%). Объем субсидирования населения при установлении оптовых цен составляет более 40 млрд.руб в год без учета фактора неплатежей и резервирования средств под сомнительные долги.

Следует отметить, что в большинстве стран мира цены для населения устанавливаются на более высоком уровне по сравнению с ценами для промышленных потребителей на основании объективных экономических факторов, обусловленных, прежде всего, высокими затратами на поставку газа в домохозяйства в связи с малым объемом потребляемого ими газа. Например, в странах Европы розничные цены на газ для населения могут более чем в 3 раза превышать цены для промышленных потребителей.

Еще одним отрицательным фактором является значительное несоответствие в регулируемых ценах доходности поставок газа по регионам, обусловленное существенно различающимся уровнем регулируемых оптовых

цен на газ, не связанных с затратами на его транспортировку от мест добычи. Диспропорция составляет порядка 47,64 млрд руб. Искажения в регулировании цен поставок газа в разные регионы приводят к вытеснению независимыми производителями газа ПАО «Газпром» из высокодоходных в низкодоходные (или убыточные) регионы. Сохранение данной диспропорции при либерализации цен может привести к разбалансировке рынка и резкому росту цен на газ в отдельных регионах Российской Федерации.

Следует отметить негативные последствия сдерживания роста цен на газ:

1) Препятствует развитию газовой отрасли и экономики страны в целом из-за искусственно заниженных цен. Не стимулирует развитие газо- и энергосбережения, высокотехнологичных отраслей, внедрение новых технологий.

2) Способствует доминированию газа в энергобалансе страны, а также препятствует диверсификации использования энергоресурсов, искажает условия межтопливной конкуренции и работы рыночных механизмов.

3) Сложившаяся практика субсидирования оптовых цен на газ для категории населения за счет иных доходов ПАО «Газпром», включая доход от продажи газа на экспорт, оказывает отрицательное влияние на показатели продаж газа ПАО «Газпром» на внутреннем рынке.

4) Снижает эффективность поставок газа на внутренний рынок, ухудшает инвестиционную привлекательность и стимулы к модернизации устаревающих мощностей, что создает риски ухудшения устойчивости работы системы газоснабжения.

5) Препятствует формированию общего рынка газа ЕАЭС на взаимовыгодных условиях, нивелирует положительный общеэкономический эффект от создания общего рынка и создает предпосылки для необоснованного

субсидирования потребителей газа государств-членов ЕАЭС за счет Российской Федерации.

Отсутствие объективной цены на газ тормозит формирование условий для газо- и энергосбережения, не стимулирует российских потребителей к рациональному использованию газа.

В создавшихся условиях на практике необходимы шаги по восстановлению внутреннего рынка как полноценного источника финансовых средств для обеспечения надежного газоснабжения российских потребителей.

В этой связи Общество неоднократно предлагало перейти к регулированию цен в газовой отрасли на базе обоснованных затрат и учета в оптовой цене величины прибыли, обеспечивающей создание источников, необходимых для финансирования капитальных вложений (достижение цены «самофинансирования») с разработкой соответствующих методических указаний.

Введение в практику этого принципа, по сути, являлось бы реализацией подходов, уже закрепленных в законах и постановлениях Правительства Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2000 г. № 1021).

В сложившейся ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и вынужденным снижением экономической активности в Российской Федерации особую важность приобретает создание благоприятных экономических условий для системообразующих предприятий, среди которых значительное число составляют крупные потребители газа, относящиеся к химической, строительной, металлургической, энергетической и иным отраслям промышленности.

Одним из элементов антикризисного плана, реализуемого Правительством Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации, могла бы стать дальнейшая поэтапная либерализация цен на газ, добываемый ПАО «Газпром» и его аффилированными лицами.

Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 – 2020 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», в отношении газоснабжения ожидаемым результатом определен «переход к рыночному ценообразованию путем формирования биржевых и внебиржевых индикаторов цен до конца 2020 года».

В связи необходимостью дальнейшей либерализации государственного регулирования цен на газ ПАО «Газпром» необходима скорейшая разработка предложений (подходов), обеспечивающих практическое внедрение рыночных механизмов ценообразования на газ для промышленных потребителей.

Кроме того, регулирование на внутреннем рынке цен на газ, добываемый ПАО «Газпром» и его аффилированными лицами, объемы добычи которого значительны, является одним из главных препятствий к сбалансированному развитию рынка газа, как в Российской Федерации, так и при формировании общего рынка газа Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС).

Очевидно, что с учетом стремления государств-членов ЕАЭС получить равные права с российскими участниками внутреннего рынка газа, в том числе в отношении Единой системы газоснабжения, уровень регулируемой цены на газ на внутреннем рынке может ключевым образом повлиять на формирование уровня цены на газ для хозяйствующих субъектов государств-членов ЕАЭС.

ПАО «Газпром» в том числе предлагались следующие возможные пути либерализации:

- 1) переход к определению цен по соглашению сторон в отдельных регионах.

В настоящее время купля-продажа газа в России осуществляется в условиях кардинально различающихся подходов к определению цен для различных поставщиков. Для ПАО «Газпром» цены устанавливаются государством, а изменение этих цен осуществляется в соответствии с прогнозами, которые одобряются Правительством. Цены на газ, добываемый

независимыми производителями, реализуется по свободным ценам. Таким образом, рынок газа в России носит двухсекторную структуру.

Возможность продавать газ по нерегулируемым ценам позволяет независимым производителям проводить более гибкую маркетинговую политику, преследующую получение дополнительных доходов, что деформирует внутренний рынок

Сейчас средняя доля поставки газа независимых производителей промышленным потребителям на внутреннем рынке уже составляет почти 50%. При этом присутствие их в таких высокодоходных регионах как Костромская, Свердловская, Челябинская области, Пермский край, составляет более 95% и еще в 8 регионах – выше, чем средняя по стране.

Для гармоничного развития рынка необходимо создание единых условий для реализации газа российским потребителям. Одним из направлений этой работы является реализация пилотных проектов в отдельных регионах Российской Федерации. В 2017 году ФАС России запланировала проведение эксперимента по дерегулированию оптовых цен на газ для промышленных потребителей.

Было достигнуто соглашение между ФАС России и администрациями Тюменской области и ХМАО по проведению пилотного проекта по либерализации оптовых цен на газ для потребителей (кроме населения). Подписаны соответствующие меморандумы.

Ключевым алгоритмом в этой работе должно быть введение порядка: в случае, если удельный вес газа независимых производителей в регионе превышает средний по стране – в этом регионе необходимо устранять регулирование цен на газ для промышленности. По мере роста объемов независимых производителей количество районов со свободным ценообразованием будет увеличиваться.

Но работа по внедрению пилотных проектов по освобождению цен на газ в отдельных регионах была приостановлена и в настоящее время, пилотные проекты не реализованы.

2) Освобождение цен на газ для экспортноориентированных потребителей
Указанный вид освобождения цен уже реализован по отдельным направлениям.

Так, Правительством Российской Федерации приняты решения по освобождению от регулирования цен на газ, используемый для производства сжиженного природного газа (постановление от 27.12.2017 № 1663) и метанола (постановление от 29.11.2018 № 1282) для их последующего экспорта.

Данные меры способствовали расширению круга потребителей природного газа и повысили инвестиционную привлекательность проектов по производству продукции газопереработки и газохимии.

Вместе с тем, учитывая, что в настоящее время упомянутыми выше постановлениями от регулирования цен на газ, добываемый ПАО «Газпром», освобождены лишь отдельные сегменты рынка, необходимо продолжение работы по дерегулированию цен на газ, поставляемый потребителям Российской Федерации.

Таким образом представляется целесообразным продолжить освобождение от регулирования оптовых цен на газ для потребителей различных экспортноориентированных отраслей (газохимические предприятия, предприятия металлургической отрасли и т.д.).

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»
2. Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»
3. Энергетическая стратегия на период до 2035 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1523-р

References:

1. Federal Law of August 17, 1995 № 147-FZ «On Natural Monopolies»
2. Federal Law of March 31, 1999 № 69-FZ «On Gas Supply in the Russian Federation»
3. Energy strategy for the period up to 2035, approved by the order of the Government of the Russian Federation dated 09.06.2020 №1523-r

Для цитирования: Тарасов П.С. Ценовая политика ПАО «ГАЗПРОМ» в условиях государственного регулирования // Российский экономический интернет-журнал. – 2021. – № 4. URL:
© Тарасов П.С. Российский экономический интернет-журнал 2021, № 4.