Государственное регулирование цен (тарифов) естественных монополий на примере газовой отрасли

Машкин Николай Афанасьевич
доктор исторических наук, профессор кафедры государственно- правовых и уголовно-правовых дисциплин РЭУ имени Г. В. Плеханова, Mashkin.N.A@mail.ru

Щербаков Виктор Александрович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин РЭУ им. Г.В. Плеханова, Scherbakov.va@rea.ru

Статья посвящена государственному регулированию цен (тарифов) в газовой отрасли в постсоветский период. Последовательно рассмотрены нормативные правовые акты, регулирующие цены (тарифы); выявлены особенности регулирования тарифообразования на услуги по транспортировке газа; раскрыты принципы и порядок регулирование цен на газ и тарифов на услуги; раскрываются проблемы перекрёстного субсидирования в газовой отрасли. В работе представлен обзор теоретических и прикладных аспектов регулирования цен и тарифов в газовой отрасли, систематизированы применяемые методы регулирования, рассмотрены перспективы развития газовой отрасли в России. В исследовании используются описательный, аналитический, исторический и сравнительный методы.

Ключевые слова: газовая отрасль, цена, тарифы, тарифная политика, государственное регулирование, ценообразование, розничные цены, инфляция, индексация, газоснабжение.

Одним из важнейших аспектов государственного регулирования субъектов естественных монополий является тарифная политика. Перечень товаров (работ, услуг) субъектов естественных монополий, цены (тарифы), на которые регулируются государством и порядок государственного регулирования цен (тарифов) на эти товары (работы, услуги), включающий основы ценообразования и правила государственного регулирования, утверждаются Федеральным законом РФ от 17, 08, 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

Газовая отрасль, как субъект естественной монополии является одной из основ российской экономики, обеспечивающий социально значимые услуги населения и повышения эффективности социально – экономического развития страны.

Государственному регулированию в газовой отрасли подлежат:

- оптовые цены на газ;
- тарифы на транспортировку по газораспределительным сетям;
- тарифы на транспортировку газа по магистральным газопроводам;
- размер платы за снабженческо – сбытовые услуги, которые поставщики оказывают конечным потребителям;
- розничные цены на газ для населения;
- специальные надбавки к тарифам на транспортировку;
- плата за технологическое присоединение оборудования к газораспределительным сетям.

На протяжении всей постсоветской истории России подходы к регулированию на газ несколько раз менялись. В 1990 г. заявлялось, что при ценообразовании на газ действует принцип «затраты плюс». Однако на практике решение социально – экономических задач заставляло правительство всё время сдерживать цены на более низком уровне [1 - С. 71].

В 1991 г. цены на газ начали расти. Первоначально по мере введения рыночных принципов цены на все сырьевые товары, особенно на нефть и уголь, поднимались очень резко.

Однако вскоре стало ясно, что быстрый рост до этого уровня может подорвать экономику страны и вызвать социальную напряжённость, в связи с чем в 1993 г. была установлена средняя цена для промышленных потребителей с ежемесячной корректировкой по индексу цен производителей. Таким образом цены были ограничены, что одновременно служило средством сдерживания инфляции [7 – С. 13].

Следующей попыткой контролировать инфляцию было замораживание цен с октября 1995 г. по конец 2000 г. – колебания цен в этот период были связаны только изменениями обменного курса рубля.

Кризис 1998 г. привёл к падению цен на газ более чем в 4 раза для промышленности и в 2 раза для населения. Для газовой области эта была тяжелейшая ситуация – поставщики на внутренний рынок не покрывали затрат, а экспортные цены для Европы находились в этот период на сравнительно низком уровне.

Существенную роль в государственном регулировании цен и тарифов в газовой отрасли сыграл Федеральный закон РФ от 31. 03. 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении» (далее Закон № 69-ФЗ). Так в ст. 20 Закона № 69-ФЗ определены принципы государственного регулирования цен в сфере газоснабжения, которые включают обеспечение самофинансирования организаций в сфере газоснабжения и расширении применения рыночных цен на газ и услуги по газификации.

Статья 21 Закона № 69-ФЗ посвящена особенностям регулирования тарифообразования на услуги по транспортировке газа. Статья 23 Закона предусматривает долгосрочное установление тарифов на услуги по транспортировке газа газораспорядительными организациями на региональном уровне, что означает фактически введения для этих организаций стимулирующего регулирования.

Непосредственно принципы и порядок регулирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке были установлены Постановлением Правительства РФ от 29. 12. 2000 г. № 1021 «О государственном регулировании цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспорядительным сетям на территории Российской Федерации» (далее ПП – 1021).

ПП – 1021 предполагает сосуществование несколько основных направлений регулирования цен и тарифов:

-регулирование оптовых цен на газ для ПАО «Газпром»;

- регулирование тарифов на транспортировку газа по магистральным газопроводам для независимых производителей газа;

- регулирование тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспорядительным сетям;

- регулирование розничных цен на газ.

Регулирование оптовых цен на газ и тарифов на транспортировку газа по магистральным газопроводам осуществляется ФАС России.

Регулирование оптовых цен на газ де-факто работает по механизму «издержки плюс» с рядом существенных оговорок, которые позволяют говорить о сочетании в российской нормативной базе сразу многих механизмов регулирования.

ПП – 1021 также предусматривает, что для установления цен на газ может применяться метод индексации [1 – С. 72].

К началу 2000-х гг. ситуация начала меняться, поскольку спрос на российский газ внутри страны и на экспортных рынках увеличивался. Подъём экономики в этот период сопровождался ускоренным ростом цен на газ.

Постановлением Правительства РФ от 03. 05. 2001 г. № 335 «О порядке установления специальных надбавок к тарифам на транспортировку газа газораспорядительными организациями для финансирования программ газификации жилищно – коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации» определено, что органы исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с газораспорядительными организациями утверждают специальные надбавки к тарифам на транспортировку газа грузораспорядителями.

Подъём экономики в начале 2000-х гг. сопровождался ускоренным ростом цен на газ. Цены для населения уже к 2004 г. смогли вернуться на докризисный уровень, а для цен промышленности потребовалось время до 2007 г. [2 – С. 566].

Постановлением Правительства РФ от 31. 12. 2010 № 1205 «О совершенствовании государственного регулирования цен на газ» был установлен переходный период, предполагающий, что внутренние цены должны повышаться до уровня экспортного нетбэка (цена реализации за вычетом стоимости доставки покупателя) в течение последующих лет (первоначально в 2011 – 2014 гг.). Это постановление также предписывало отказ от государственного регулирования цен, когда внутренние цены достигнут экспортного нетбэка [7 – С. 16].

С 2013 г. цены на газ индексировались на величины, близкие к показателям инфляции, то есть фактически были заморожены. В 2014 г. цены на газ упали в два раза [3 – С. 11].

В 2015 г. в связи с ухудшением макроэкономической ситуацией в стране индексация происходила неравномерно, регулируемые тарифы на газ как для промышленных предприятий, так и для населения проиндексированы в июле всего на 7.5 % [4 – С. 27].

В середине 2015 г. функции формирования тарифной политики перешли от Федеральной службы по тарифам (ФТС) к Федеральной антимонопольной службы (ФАС России). Новый регулятор обозначил приоритет интересов потребителей над интересами естественных монополий.

В связи с этим, в 2016 г. происходит снижение цен на газ. Одновременно в этот период снизились и европейские цены на газ, что позволило выйти на равнодоходность поставок газа, как на внутренний рынок, так и за рубеж. Но несмотря на это, ФАС предложила отказаться от привидения цен к равнодоходности, и уже с 2018 г. перейти к либерализованному внутреннему рынку газа. Но эти предложения так и не были реализованы.

В результате к 2018 г. российский рынок газа оказался в ситуации, когда от прежнего подхода с выходом на равнодоходность уже отказались, а новая политика так и не была выработана.

В 2017 – 2018 гг. принимается ряд нормативных правовых актов, которые направлены на дерегулирование цен на сжиженный природный газ. Так, Постановлением Правительства РФ от 27. 12. 2017 г. № 1663 «О некоторых вопросах реализации газа в Российской Федерации» разрешено ПАО «Газпром» и его аффилированным лицам с 1 января 2018 г. реализовывать добытый ими природный газ по нерегулируемым оптовым ценам организациям для производства газа природного в сжиженном состоянии из газа природного в газообразном состоянии для последующего экспорта.

Постановлением Правительства РФ от 30. 11. 2018 г. №1442 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ по вопросам государственного регулирования цен на газ» было снято регулирование цен на газ, в цепочке поставок которого использована технология сжижения. Постановление отменяло государственное регулирование цен на сжиженный природный газ, реализуемый «Газпромом», только при поставках газа промышленным и коммерческим потребителям.

Постановлением Правительства РФ от 29. 10 2018 г. № 1282 «О некоторых вопросах реализации газа в Российской Федерации» было разрешено реализовывать по нерегулируемым ценам добытый ими газ компаниям по производству металлолома для его последующего экспорта. [2 – С. 17].

Следует отметить, что исторические цены на газ регулировались в условиях отсутствия внятной модели, что несёт за собой высокий уровень неопределённости для компаний и потребителей. Анализируя экономическую природу розничной цены на природный газ, можно прийти к выводу что в отечественной практике она включает в себя ряд базовых элементом. К ним необходимо отнести перекрёстное субсидирование (далее ПС).

Природа ПС заключается в том, что для отдельных потребителей или групп потребителей устанавливаются цены выше уровня предельных издержек. Обычно это практикуется в условиях монополии потому, что данные потребители, неся бремя дополнительных затрат не могут перейти к альтернативному поставщику с более низкими ценами.

С точки зрения развития экономически обоснованных рыночных отношений данный эффект приобретает негативный характер и чаще всего препятствует развитию конкуренции в монополизированных отраслях. ПС в газовой отрасли между промышленностью и населением можно разделить на две категории: зависящиеся от эффективности финансово – хозяйственной деятельности поставщика и от экономической обоснованности установленной органами власти розничной цены природного газа. Во втором случае действующая розничная цена должна покрывать расходы поставщика в части реализации газа населению, то есть обладать свойством достаточности.

20 февраля 2019 г. участвовавшие эксперты по газовой отрасли в 6-м газовом диалоге в СКОЛКОВО сошлись во мнении, что текущая система государственного регулирования оптовых цен на газ как для промышленности, так и для населения не отвечает интересам российской газовой отрасли. Так, низкие цены на газ приводят к усилению неэффективности в электроэнергетике, ухудшается инвестиционная привлекательность отрасли и отсутствуют стимулы к модернизации мощностей.

Такие обсуждения проводятся регулярно, но действующих мер по эффективному регулированию сложившейся ситуации в газовой отрасли в настоящее время пока не выработано.

С 1 марта 2026 г. у Правительства РФ появились полномочия для установления особого порядка регулирования цен (тарифов) в газоснабжении. Правительству дано право определять регионы, где временно устанавливаются особые правила газоснабжения. Эти правила могут включать: особенности ценообразования; порядок взаимодействия единого и региональных операторов газификации, органов власти и газотранспортных организаций; особенности начисления, уплаты и списания неустоек, применение мер ответственности по договорам поставки, подключения и транспортировки газа; особенности заключения к исполнению договоров технологического присоединения объектов; порядок разработки и реализации схем и программ газификации ЖКХ, промышленных и иных организаций.

Подводя итоги, следует отметить, что на протяжении всего постсоветского периода государство постоянно занималось регулированием цен (тарифов) на газ, исходя из сложившейся экономической ситуации в стране. Вопросы государственного регулирования цен (тарифов) в настоящее время остаются в центре внимания государственных органов власти, общественности, научного сообщества, предпринимателей. Сложившаяся в стране система ценообразования на газ, по нашему мнению, является сдерживающим фактором для развития конкуренции, повышению эффективности отраслей экономики. Этому способствует отсутствие стратегии в области установления и регулирования цен (тарифов) на газ. Необходимо определить и реализовать комплекс мер, которые бы сформировали сбалансированность интересов поставщиков газа и потребителей, а также позволили созданию прозрачности системы ценообразования.

Литература

1.Курдин А. А. Регулирование цен и тарифов в газовой отрасли: механизмы и методы регулирования, последствия для конкуренции //Научные исследования экономического факультета. 2016. Том 8. Выпуск 2. С. 59 – 80.

2.Макаров А. А., Кулагин В. А., Галкина А. А., Митрова Т. А. Трансформация системы ценообразования в газовой отрасли как способ стимулирования экономического развития России //Экономический журнал ВШЭ. 2019. № 23 (4). С. 562 – 584.

3.Митрова Т. А., Капитонов С., Хендерсон Д. Основные элементы и возможные сценарии дерегулирования цен на газ в России и реформирования газового рынка //Центр энергетики Московской школы СКОЛКОВО. февраль 2019. 32 с.

4.Понамарёва Е. А. Последствия переноса индексации тарифов на газ и цены производителей промышленных товаров //Экономическое развитие России. 2017. № 10.

5.Сорокин М. А. Тарифообразование как метод ценового регулирования //Проблемы учёта и финансов. 2012. № 4 (8).

6.Хендерсон Д., Митрова Т. А. Ценообразование на газ в России между регулированием и рынком//Энергетический центр Московской школы управления СКОЛКОВО. июль 2017. 25 с.

State regulation of prices (tariffs) of natural monopolies: the case of the gas industry

Mashkin N.A., Shcherbakov V.A.

Plekhanov Russian University of Economics

This article examines state regulation of prices (tariffs) in the gas industry during the post-Soviet period. It systematically reviews the legal acts governing prices and tariffs, identifies the specific features of tariff-setting for gas transportation services, outlines the principles and procedures for regulating gas prices and service tariffs, and addresses the issue of cross-subsidization within the industry. The paper provides an overview of the theoretical and practical aspects of price and tariff regulation in the gas sector, systematizes the regulatory methods employed, and discusses the prospects for the industry's development in Russia. The study uses descriptive, analytical, historical and comparative methods.

Keywords: Gas industry, price, tariffs, tariff policy, state regulation, pricing, retail prices, inflation, indexation, gas supply.

References

1. Kurdin A. A. Price and Tariff Regulation in the Gas Industry: Mechanisms, Methods, and Consequences for Competition // Scientific Research of the Faculty of Economics. 2016. Vol. 8. Issue 2. Pp. 59–80.
2. Makarov A. A., Kulagin V. A., Galkina A. A., Mitrova T. A. Transformation of the Gas Industry Pricing System as a Means to Stimulate Russia's Economic Development // HSE Economic Journal. 2019. No. 23 (4). Pp. 562–584.
3. Mitrova T. A., Kapitonov S., Henderson D. Main elements and possible scenarios for deregulation of gas prices in Russia and reform of the gas market // Energy Center of the Moscow School SKOLKOVO. February 2019. 32 p.
4. Ponamareva E. A. Consequences of Postponing the Indexation of Gas Tariffs and Industrial Producer Prices // Economic Development of Russia. 2017. No. 10.
5. Sorokin M. A. Tariff formation as a method of price regulation // Problems of accounting and finance. 2012. No. 4 (8).
6. Henderson D., Mitrova T. A. Gas pricing in Russia between regulation and the market//Energy Center of the Moscow School of Management SKOLKOVO. July 2017. 25 p.