



ВАЛЕРИЙ КРЮКОВ

доктор экономических наук, профессор, зав. сектором «Экономические проблемы Западно-Сибирского нефтегазового комплекса», Институт экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН (г. Новосибирск), зав. кафедрой ГУ Высшая школа экономики (г. Москва)

ВЛАДИСЛАВ СИЛКИН

кандидат экономических наук, науч. сотрудник ИЭОПП

АНАТОЛИЙ ТОКАРЕВ

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЭОПП

ВЛАДИМИР ШМАТ

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЭОПП

НОВАЯ СТАРАЯ ПРОБЛЕМА УТИЛИЗАЦИИ НПГ:

ОТ ВЕДОМСТВЕННЫХ РАЗНОГЛАСИЙ К ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫМ БАРЬЕРАМ?

Вопросы утилизации НПГ и доступа к газотранспортной инфраструктуре находятся на стыке целого комплекса проблем в нефтегазовом секторе России. Попытка понять и сопоставить интересы и выгоды, возможные факторы риска и ограничения основных заинтересованных сторон (федеральных органов власти, «Газпрома», нефтяных компаний, сырьевых регионов) при реализации мер по обеспечению приоритетного доступа производителей сухого отбензиненного газа к ГТС неизбежно приводит к данному выводу. Решение такой, казалось бы, узкой задачи, как обеспечение преимущественного права поставщиков СОГ на пользование услугами ГТС, тянет за собой целый шлейф вопросов. Начинается он с необходимости введения регламентов и стандартов при разработке мероприятий и заканчивается вопросами формирования балансов газа с учетом особенностей добычи НПГ, без решения которых невозможно даже подступиться к рассматриваемой задаче.

На наш взгляд, комплексный характер рассматриваемого вопроса и является наиболее существенным риском имплементации предлагаемых мер по обеспечению недискриминационного доступа производителей СОГ к ГТС. Эту проблему нельзя решить принятием простых (лежащих на поверхности) мер, ее необходимо аккуратно распутывать как клубок, в котором тесно переплетены различные, а зачастую

и разнонаправленные, интересы и позиции основных заинтересованных сторон.

Во-первых, это проблема четкого разграничения полномочий различных ведомств, ответственных за регулирование нефтегазового сектора, особенно учитывая наличие между ними определенной институциональной конкуренции. Вместе с тем, необходимо отметить, что целостного (консенсусного) понимания проблемы эффективного доступа производителей газа к транспортной инфраструктуре (со всеми ее взаимосвязями, о которых говорилось выше) в российских коридорах власти пока еще не сложилось.

Во-вторых, неизбежное усложнение регулирующих функций, расширение круга решаемых задач ведут к необходимости повышения регулирующей роли региональных органов власти. Это, в свою очередь, противоречит вектору проводимых в последнее время политических преобразований, направленных на ограничение полномочий региональных органов власти, особенно в сфере недропользования.

В-третьих, предложения по обеспечению приоритетного доступа производителей СОГ к ГТС, с одной стороны, должны способствовать повышению привлекательности развития газовых проектов у независимых поставщиков, с другой стороны, не должны противоречить коммерческим и стратегическим интересам и приоритетам «Газпрома».

Проблема утилизации НПГ носит ярко выраженный комплексный характер, затрагивает интересы множества хозяйствующих субъектов и органов государственной власти, причастных к функционированию нефтегазового сектора.

Нефтяные компании не могут инвестировать в расширение газосборной инфраструктуры, не имея гарантий не только приема НПГ на переработку, но и последующей транспортировки сухого отбензиненного газа



Общезвестно, что проблема утилизации НПГ носит ярко выраженный комплексный характер, затрагивает интересы множества хозяйствующих субъектов и органов государственной власти, причастных к функционированию нефтегазового сектора. В настоящее время ни один управляющий орган не обладает достаточной компетенцией и полномочиями для рассмотрения всех возникающих вопросов. Вместе с тем, как показывает анализ, совокупный набор полномочий органов власти вполне достаточен для решения практически всего спектра вопросов, связанных с решением данной проблемы.

Сложность и комплексность проблемы, необходимость учета множества факторов, интересов и взглядов делают невозможным ее решение путем применения простых односторонних мер и подходов. В этом смысле особенно недальновидными и непродуктивными представляются меры сугубо административного воздействия наподобие запретов на сжигание НПГ или штрафов, не подкрепленных созданием адекватных экономических и организационно-технических условий.

Решение проблемы утилизации НПГ (и обеспечения приоритетного доступа для производителей получаемого при переработке НПГ сухого отбензиненного газа (СОГ) к ГТС как важнейшей ее составной части) неизбежно связано с усилением роли государства в нефтегазовом секторе, но не в смысле директивного управления или администрирования, а как результат расширения и усложнения регулирующих функций.

В частности, речь идет о возврате в непосредственное государственное ведение функций по регулированию объемов производства газа и доступа производителей к ГТС, которые в настоящее время фактически переданы «Газпрому». Но компания-монополист, ориентированная в своей деятельности на законы рынка, не может удовлетворительным образом выполнять эти функции, а вольно или невольно использует полученные полномочия в своих корпоративных/коммерческих интересах.

Обеспечение приоритетного доступа производителей СОГ к системе магистральных газопроводов является важнейшим условием реализации недропользователями инвестиционных проектов, связанных с созданием технологических систем и инфраструктуры для утилизации НПГ и продуктов его переработки.

Истоки проблемы

Ранее (в рамках системы централизованного планирования и управления) проблемы доступа к инфраструктуре как таковой не существовало — проблема утилизации НПГ (и использования СОГ) сдерживалась оставлением сооружения технологических объектов. Основная причина в тот период — акцент на достижение запланированных объемов добычи нефти и отсутствие у нефтяных предприятий заинтересованности в использовании НПГ. Данная причина существовала во многом благодаря т.н. ведомственным барьерам — незаинтересованности предприятий Министерства нефтяной промышленности в утилизации НПГ; главным для них был план по добыче нефти.

К сожалению, в процессе реформирования нефтегазового сектора — при формировании нефтяных компаний мы пошли по пути сохранения исходной организационной структуры (это касается, прежде всего, нефтяных компаний, чьи основные активы в сфере добычи углеводородов расположены в Западной Сибири) — газоперерабатывающие предприятия вошли в состав отдельной компании — ОАО «СИБУР».

Сложившаяся в рамках системы централизованного планирования и управления организационная структура газовой промышленности была «воспроизведена» в процессе реструктуризации отрасли в 1990-е годы — на базе ПО «Сибнефтегазпереработка» была создана компания СИБУР, Министерство газовой промышленности было трансформировано в ОАО «Газпром», нефтедобывающие предприятия вошли в состав нефтяных компаний. Тем самым, разделение нефти и газа, существовавшее в рамках предыдущей экономической системы, сохранилось организационно и институционально, что обострило и обостряет ситуацию с решением проблемы утилизации НПГ.

В результате возникла ситуация, при которой решение вопросов утилизации НПГ требует формирования достаточно сложных процедур согласования интересов различных сторон. Чисто рыночные контрактные процедуры решения данной проблемы просто не работают в силу противоречий интересов участников единой технологической цепочки, а также в силу наличия существенных ограничений пропускной способности в газотранспортной системе.

А именно, нефтяные компании не могут инвестировать в расширение газо-

сборной инфраструктуры, не имея гарантий не только приема НПГ на переработку, но и последующей транспортировки сухого отбензиненного газа. ОАО «СИБУР» также испытывает затруднения с принятием решений по расширению газоперерабатывающих мощностей из-за отсутствия уверенности в обеспечении требуемых объемов поставки НПГ на переработку и из-за сложностей со сбытом СОГ (прежде всего из-за ограниченности пропускных способностей на ряде участков системы магистральных газопроводов).

«Газпром», в свою очередь, не расширяет узкие места газотранспортной системы по причине значительной перенапряженности инвестиционной программы компании и низкого уровня приоритета данной задачи по сравнению с созданием газотранспортной инфраструктуры для месторождений по-ва Ямал. Фактически в сфере утилизации НПГ нефтяные компании сталкиваются с двумя типами монополий — со стороны СИБУРа в сфере газопереработки (нерегулируемая монополия) и со стороны «Газпрома» в сфере магистрального транспорта газа (номинально регулируемая).

Все это привело к тому, что в современных условиях проблема ведомственных разногласий плановой экономики трансформировалась в проблему институциональных барьеров — отсутствие согласованности норм и правил, формирующих условия функционирования хозяйствующих субъектов в нефтегазовом секторе экономики страны в целом.

Кардинальное решение утилизации НПГ возможно только на пути интегрированного подхода к управлению бизнесом, связанного с добычей и переработкой углеводородного сырья (независимо от того, с каким видом углеводородов компания имеет дело — с жидкими углеводородами или газообразными).

Комплексный характер проблемы и необходимость вовлечения различных органов власти и хозяйствующих субъектов в процесс ее решения, вероятность возникновения институциональной конкуренции между теми или иными регулирующими органами порождают главные риски, связанные с кардинальным решением проблемы.

Следует признать, что в настоящее время среди законодателей, в структурах исполнительной власти и в бизнес-сообществе отсутствует общий взгляд на проблему эффективного доступа производителей газа к транспортной ин-

ХМАО: основные направления программ утилизации

- Формирование новых элементов сбора и транспортировки нефтяного газа на месторождениях, где в настоящее время отсутствует инфраструктура его использования;
- Реконструкция и расширение действующих систем сбора на разрабатываемых месторождениях вследствие изменения динамики добычи нефти и газа, состояния объектов обустройства и потребности в нефтяном газе;
- Формирование и развитие малой энергетики на промыслах посредством строительства газотурбинных и газопоршневых электростанций;
- **Реконструкция и новое строительство объектов сепарации и подготовки нефтяного газа, факельного хозяйства, котельных, подогревателей.**

фраструктуре, равно как и на более общую проблему реформирования газовой отрасли в целом. Однако для ее удовлетворительного решения требуется если не полный консенсус взглядов, то хотя бы определенное согласие по ключевым аспектам.

Решение проблемы утилизации НПП несет на себе «родимые пятна» многих подходов и решений, сформированных ранее в рамках системы централизованного планирования и управления.

Несогласованность в решениях проблемы

Начинается несогласованность уже со стандартизации СОГ, продукта переработки НПП. Технология глубокого отбензинивания НПП на современных газоперерабатывающих заводах, работающих по полной схеме с разделением исходного сырья на ШФЛУ (и стабильный газовый бензин) и СОГ, позволяет получать продукцию (СОГ), которая полностью соответствует требованиям действующих стандартов. С точки зрения соответствия техническим условиям транспортировки

основной массы СОГ от переработки нефтяного газа, а равно и «жирного» природного газа газоконденсатных и нефтегазовых (газонефтяных) месторождений, не существует каких-либо объективных оснований для ограничений доступа к ГТС «Газпрома».

Отличительная особенность процесса получения СОГ — непрерывный характер его получения на газоперерабатывающих заводах. Данное обстоятельство в сочетании с высокой степенью изношенности оборудования большинства ГПЗ (последний газоперерабатывающий завод на территории бывшего СССР был построен в 1989 году) остро ставят вопрос о приоритетном характере его доступа к ГТС.

Принцип приоритетного доступа к ГТС должен распространяться на сухой газ, получаемый в процессе заводской переработки. Среди основных причин: непрерывный характер технологического процесса переработки газа, фиксированная производительность заводов и необходимость достижения определенного уровня загрузки мощностей (минимум 70%) для их эффективной эксплуатации.

Определение типов источников СОГ подпадает под действие тех норм закона РФ «О техническом регулировании», в которых определяются требования к продукции. До принятия закона «О техническом регулировании» вопрос об обязательных требованиях к продукции и другим объектам регулировался Законом РФ «О стандартизации». Несмотря на то что последний с 01.07.03 утратил силу, действие государственных стандартов сохраняется до вступления в силу соответствующих технических регламентов и только в части, отвечающей целям технического регулирования, и ссылка на эти стандарты в законодательстве продолжается.

Более того, согласно ФЗ от 6 июня №65-ФЗ (с изменениями от 29 июля 2004 г.) — дополнение в Налоговый кодекс РФ о налогообложении при выполнении соглашений о разделе продукции, — продукция (полезное ископаемое) по качеству должна соответствовать не только государственному стандарту, но также стандарту отрасли, региональному стандарту, международному стандарту, а в случае его отсутствия — стандарту организации (предприятия).

Представляется, что упомянутые стандарты (кроме стандартов организации) применению не подлежат, поскольку не предусмотрены законом.

Исходя из классификации продукции, можно назвать четыре вида сухого газа, получаемого путем промышленной (промысловой или заводской) обработки «сырого» газа или нефти: (1) сухой отбензиненный газ газоконденсатных и нефтегазовых (газонефтяных) месторождений; (2) сухой отбензиненный газ нефтяных месторождений; (3) газ газоперерабатывающих заводов сухой; (4) газ нефтеперерабатывающих предприятий сухой.

Сухой отбензиненный газ и сухой газ ГПЗ — это по сути дела одно и то же. И тот и другой продукт получают при переработке природного или нефтяного газа. Различия в классификации обусловлены, по-видимому, факторами специализации перерабатывающих предприятий. Подразумевается, что сухой газ ГПЗ — это остаточный газ (преимущественно метанового состава, не содержащий ценных компонентов, не являющийся основным целевым продуктом) глубокой переработки газового сырья на заводах с получением гелия, серы, сжиженных газов, стабильного газового конденсата, моторных топлив. Примеры: продукция (сухой газ) Орен-

По вопросу об утилизации НПП

МПР

Позиция МПР направлена, в первую очередь, на усиление государственного контроля за соблюдением законодательства в области недропользования. В том числе это касается и регулирования вопросов использования (утилизации) нефтяного попутного газа. Законодательные предложения МПР по вопросу утилизации НПП направлены на устранение этих пробелов, существующих в действующем законодательстве.

По инициативе МПР в новом законопроекте «О недрах» включен раздел, в котором прописаны основные принципы государственной политики в области использования НПП. Позиция МПР заключается в том, что при разработке нефтяных и нефтегазовых месторождений главную роль должны играть технические проекты. Эти проекты в обязательном порядке должны содержать разделы, в которых подробно представлены все аспекты использования НПП, и согласовываться с органами государственного контроля. При этом, по мнению чиновников МПР, в технических проектах на разработку месторождений необходимо прописать запрет на сжигание НПП или возможности его сжигания, но при определенных условиях, таких как аварийные выбросы.

Таким образом, в целом позиция МПР состоит в том, что в стране должно быть принято политическое решение о запрете сжигания НПП, которое должно быть законодательно закреплено в ФЗ «О недрах». В качестве аргумента приводятся опыт европейских стран, где законодательно разрешено сжигать не более 3% попутного газа, а также жесткие меры, которые приняты в прошлом году в Казахстане, где в течение трех лет недропользователям предписано погасить все горящие факелы.

При этом нормативные акты более низкого порядка должны подробно регламентировать процедуры выполнения недропользователями своих обязательств по утилизации попутного газа. В настоящее время МПР совместно с МЭРТ и Минпромэнерго РФ готовят Постановление Правительства РФ о включении в лицензионные соглашения на добычу нефти обязательных требований строительства газосборных сетей и мощностей по первичной переработке НПП вблизи объектов нефтедобычи. В соответствии с планом мероприятий по развитию промышленности и технологий, опубликованном МЭРТ РФ, данное постановление должно быть готово ко второму кварталу 2007 года.

Основное внимание в рамках данной работы МПР уделяет разработке технических регламентов в сфере использования НПП, в которых прописываются стандарты и требования:

по обеспечению достоверного учета нефтяного газа при его добыче, подготовке и использовании; по соблюдению максимально допустимой величины сжигаемого в факелах нефтяного газа

По вопросу о праве собственности на основные фонды ЕСГ

МЭРТ	Сохранение государственного регулирования тарифов на услуги по транспортировке газа
ФСТ	С 1 июля 2006 года введена в действие новая методика формирования тарифов на транспортировку газа, состоящая из двухставочного тарифа. Первая ставка — плата за мощность — основывается на средневзвешенном расстоянии транспортировки газа зонами входа (месторождение) и выхода (субъекты Федерации и ПХГ). Предусмотрено 70 зон выхода, и средневзвешенное расстояние рассчитывается для каждой зоны. Вторая ставка определяется на базе фактической транспортировки газа и составляет 20% от общего тарифа.
КРГ	Использование единых принципов маршрутизации газа при определении величины транспортных затрат для независимых производителей и предприятий ОАО «Газпром». Взаимосвязь внутрисистемных тарифов на услуги по транспортировке газа и регулируемых государством тарифов на услуги по транспортировке газа независимых производителей. Увеличение количества ценовых поясов с нынешних семи до 11–12, с одновременным приведением уровня регулируемых оптовых цен на газ в соответствие с реальными расходами на его транспортировку.
РГО	Экономически обоснованный размер тарифов по транспортировке продукции по магистральным трубопроводам рассчитывается исходя из условий раздельного учета расходов по видам деятельности. Основным принципом определения тарифов на транспортировку продукции по магистральным трубопроводам должно являться соответствие экономически обоснованных плановых доходов и расходов эксплуатирующей организации, непосредственно связанных с транспортировкой продукции по магистральному трубопроводу.

бургского, Миннибаевского и ряда других ГПЗ Урало-Поволжья. Отбензиненный газ, получаемый на ГПЗ или в процессе промышленной обработки, является одним из основных целевых продуктов предприятия-производителя. При этом технология переработки «сырого» газа позиционируется именно как «отбензинивание», т.е. выделение из сырья тяжелых фракций с получением транспортабельного сухого газа, ШФЛУ (нестабильного газового бензина), конденсата, стабильного газового бензина.

На СОГ должен распространяться принцип приоритетного доступа к ГТС в силу того, что имеют место: (1) непрерывный характер технологического процесса переработки газа, (2) фиксированная производительность заводов и необходимость достижения определенного уровня загрузки мощностей (минимум 70%) для эффективной эксплуатации, (3) значительная капиталоемкость проектов утилизации НПГ и длительные сроки окупаемости (что требует наличия гарантий реализации добываемой/получаемой продукции).

Кроме этого следует учесть, что объемы выработки СОГ (из нефтяного газа) и сухого газа ГПЗ не регулируются спросом на топливный газ. В первом случае регулятором объемов производства фактически является спрос на нефть, а во втором — спрос на целевые компоненты (гелий, сера, сжиженные газы и проч.).

В отношении СОГ газоконденсатных месторождений принцип приоритетного доступа к ГТС может применяться в отдельных случаях, когда доля СОГ в общем объеме добычи газа той или иной компании превышает некоторый пороговый уровень (например, 75%). Среди основных причин: (1) технология отбензинивания в промышленных условиях (в процессе подготовки газа к транспорту) характеризуется относительной простотой и большей гибкостью по сравнению с заводскими технологиями, (2) добывающая компания при необходимости может регулировать общий объем добычи газа за счет сухого (сеноманского) природного газа, оставляя неизменными уровни добычи газа из газоконденсатных залежей.

С учетом сказанного выше должны формироваться приоритеты включения СОГ обоих видов в баланс газа и на доступ к ГТС.

Неправомерно рассматривать проблему утилизации НПГ только на

уровне проектов разработки месторождений. В то же время действующие в настоящее время механизмы государственного регулирования в рамках лицензионных процедур во многом связаны с механизмами принуждения (в отличие от механизмов стимулирования), направленными на повышение уровня утилизации НПГ. При этом один из основных рычагов государства — угроза ограничения, приостановления или прекращения прав на пользование недрами. Требования по утилизации НПГ на уровне проектов разработки месторождений должны дополняться наличием гарантированных условий сбыта, доставки получаемой продукции на потенциальные рынки.

Основными требованиями по рациональному использованию и охране недр (ст. 23 Закона РФ «О недрах») являются: (1) обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр, (2) обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, (3) достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых.

В случае нарушения требований по рациональному использованию и охране недр право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено уполномоченными

государственными органами. Тем не менее, на сегодняшний день в законодательстве существует лишь косвенный запрет на сжигание попутного газа в факелах. В частности, в действующем законе «О недрах» указывается на необходимость обеспечения «наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ним залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов».

При этом нормы технологических потерь нефти и газа утверждаются по фактически сложившимся условиям для недропользователей в целом, в отрыве от конкретных геологических условий месторождений, проектов разработки и лицензионных соглашений.

Федеральным законодательством фактически не предусматривается включение в лицензионные соглашения специальных программ по утилизации НПГ, поэтому действующие сегодня лицензионные соглашения, как правило, не содержат соответствующих программ. Технологические проектные документы по разработке нефтяных и газонефтяных месторождений (по состоянию на середину 2007 года) не содержат обязательных разделов о программах по использованию НПГ, а технические задания на проектирование разработки не согласовываются с органами государственного геологического контроля. Как правило, в настоящее время уровень использования НПГ, заложенный в лицензионном соглашении, не нормируется никакими документами и часто устанавливается на планке 95%, исходя из традицион-

По вопросу о праве собственности на основные фонды ЕСГ

МЭРТ	Разделение конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности, так как обеспечить недискриминационный доступ в рамках одной компании невозможно.
Минпромэнерго, ФАС, ФСТ, КРГ, РГО	Сохранение в структуре ОАО «Газпром» газотранспортных мощностей, ЦПДУ.

Наиболее часто отмечается невыполнение недропользователями следующих условий освоения ресурсов/запасов углеводородного сырья: (1) недропользователями не выполняются сроки, установленные в лицензионных соглашениях, по пересчету запасов углеводородов, (2) разработка месторождений без действующей проектной документации либо с истекшим сроком действия, (3) не соответствие проектных и фактических показателей разработки месторождений, (4) невыполнение объемов эксплуатационного бурения на месторождениях, (5) невыполнение объемов утилизации попутного нефтяного газа

но сложной экологической ситуации в районах добычи нефти.

Кроме того, на сегодняшний день не выполняется в полной мере еще один пункт действующего закона «О недрах», в котором говорится, что компании обязаны обеспечивать «достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых».

В этих условиях вполне логичным выглядит инициатива Департамента по нефти, газу и минеральным ресурсам ХМАО. С целью повышения уровня утилизации НПГ каждой нефтяной компании было предложено разработать Программу обеспечения выполнения условий лицензионных соглашений в части рационального использования нефтяного газа на 2004–2008 гг. По состоянию на конец 2005 года на рассмотрение в Департамент были представлены такие программы от 34 нефтяных компаний (см. «ХМАО: основные направления программ утилизации»).

Кардинальные изменения в экономической и правовой сферах недропользования, произошедшие в России, практически не затронули систему мониторинга и контроля за выполнением условий освоения и разработки месторождений. До сих пор этот контроль осуществляется на основе нормативных актов, принятых в конце 1980-х — начале 1990-х годов, и не отвечает современным условиям недропользования и государственного регулирования. Поэтому в настоящее время в тесной связке с разработкой нового Закона РФ «О недрах» создается и новая система мониторинга, которая позволит объективно оценить, насколько эффективно и рационально компании используют переданные им по лицензионным соглашениям запасы полезных ископаемых, насколько четко выполняются проектные документы, обязательства по геологическому изучению нефтяных и газовых залежей.

В современных условиях одна из наиболее эффективных систем мониторинга и контроля процессов освоения ресурсов углеводородного сырья в России была создана в ХМАО (в рамках системы управления ресурсами), которая, в том числе, включала межведомственные комиссии с участием федеральных и региональных органов власти. Одна из важнейших из числа таких комиссий —

комиссия по комплексным проверкам выполнения условий лицензионных соглашений. Однако начиная с 2002 года статус и полномочия данных комиссий стали иметь рекомендательный характер (в связи с фактической отменой действия принципа «двух ключей»).

При этом при проведении комплексных проверок выполнения условий лицензионных соглашений при пользовании недрами на территории Югры наиболее часто отмечается невыполнение недропользователями следующих условий данных соглашений и проектных решений по освоению ресурсов/запасов углеводородного сырья: (1) недропользователями не выполняются сроки, установленные в лицензионных соглашениях, по пересчету запасов углеводородов, (2) разработка месторождений без действующей проектной документации либо с истекшим сроком действия, (3) не соответствие проектных и фактических показателей разработки месторождений, (4) невыполнение объемов эксплуатационного бурения на месторождениях, (5) невыполнение объемов утилизации попутного нефтяного газа.

В целом же по нефтедобывающей промышленности работа по мониторингу использования ресурсов НПГ системным образом не организована. Существующий при этом правовой вакуум заполняется решениями, которые принимаются на региональном уровне.

Отмеченная выше несогласованность различных подходов к решению проблемы утилизации НПГ находит отражение и в различии позиций органов власти (см. *текстовые врезки*).

Доступ как препятствие

В настоящее время специфика вопросов недискриминационного доступа к газотранспортной системе отражена в Федеральном законе от 31.03.99 №69-ФЗ «О газоснабжении в РФ». В соответствии со статьей 27 указанного ФЗ «организация-собственники систем газоснабжения обязаны обеспечить недискриминационный доступ любым организациям, осуществляющим деятельность на территории Российской Федерации, к свободным мощностям принадлежащих им газотранспортных и газораспределительных систем в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Порядок доступа к газотранспортной системе ОАО «Газпром» в настоящее

время определяется Положением об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе Российского акционерного общества «Газпром», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.97 №858 (в редакции Постановления Правительства РФ от 03 мая 2001 года №334). Вместе с тем, указанное Положение недостаточно детализировано, не содержит ряд положений, необходимых для создания равных условий доступа к ГТС для всех субъектов газового рынка.

Недостаточный уровень детализации правил функционирования отрасли, а также отсутствие четко прописанных механизмов их реализации создает возможность блокирования принципов, защищаемых (декларируемых) нормативными документами. Таким образом, право доступа независимых производителей газа к ГТС, закрепленное действующим законодательством, на практике реализуется на условиях ОАО «Газпром».

В настоящее время государственные регулирующие функции в газовой отрасли в значительной мере оставлены в «Газпроме». Это в полной мере относится к процедурам регулирования поставок через газовые балансы, вопросов подключения к ГТС новых месторождений, транспорта газа, развития ГТС. В рамках компании разрабатывается и нормативная база: Положения о порядке подготовки и выдачи разрешений на доступ независимых организаций к ГТС ОАО «Газпром» — внутренние документы, регламентирующие порядок и условия доступа независимых производителей к ГТС. В соответствии с этими документами доступ к ГТС предоставляется «Газпромом»: (1) при наличии свободных мощностей на предполагаемый период поставки газа, (2) при соответствии качества газа стандартам и техническим условиям, (3) при наличии у поставщиков подводящих газопроводов и газопроводов-отводов к покупателям с пунктами учета и контроля качества газа.

На сегодняшний день в условиях отсутствия законодательно закрепленных экономических, технических и информационных требований по обеспечению недискриминационного доступа посредством детальной регламентации процедур заключения договора оказания услуг по транспортировке газа, подсоединения к газотранспортным

По вопросу о привлечении инвестиций независимых производителей для расширения и модернизации ГТС

Минпромэнерго	При сохранении государственного контроля за транспортной инфраструктурой интересы компаний-участников строительства инфраструктурных объектов должны быть защищены возможностью гарантированного доступа к вводимым газотранспортным мощностям на долгосрочную перспективу, причем под обязательным контролем государства.
НП КРГ	Развитие ГТС является прерогативой собственника этой системы, при регламентации его обязанностей, прав и наличии соответствующего механизма компенсации этих расходов со стороны пользователей системы. Необходим механизм инвестиционного доступа независимых производителей газа, участвующих в инвестиционных проектах развития ГТС, исходя из уровня и характера этого участия. В размере тарифа на транспортировку газа целесообразно учитывать инвестиционную составляющую, необходимую для развития сети. Ее формирование должно быть согласовано с процедурами предоставления доступа, построения единой схемы развития ГТС и схемы поставок газа. Необходимо ввести отдельную плату за подключение к газотранспортной системе (в некотором смысле это разовая плата за право использовать входные мощности в газотранспортную систему).
РГО	Основным принципом осуществления капитальных вложений лицами, не являющимися собственниками магистральных трубопроводов, является их возмездность и возвратность. В случае если такие инвесторы являются производителями продукции, одним из условий договора об осуществлении капвложений должно являться преимущественное право доступа к созданным с их участием объектам на срок окупаемости инвестиций.

сетям и стандартов раскрытия информации, «Газпром» фактически обладает монопольным правом на допуск независимых производителей к ГТС — на любом этапе компания может отказать в приеме газа в газотранспортную систему и никаких санкций за это не предусмотрено.

Такая ситуация позволяет «Газпрому» сохранять размытыми границы между возможным и невозможным, увеличивает диапазон маневра при переговорах с независимыми компаниями и позволяет в том или ином случае решать вопросы доступа к ГТС исходя из сложившейся ситуации. С точки зрения развития самой компании это, конечно, плюс, однако для отрасли в целом существующая система доступа к ГТС является действительно серьезной проблемой.

Несмотря на наличие институциональной конкуренции между различными государственными структурами, в настоящее время у органов власти сложился определенный консенсус в понимании того, что проблемы доступа к ГТС «Газпрома» являются одним из ключевых институциональных препятствий для развития газового рынка. Разработанный под эгидой Федеральной антимонопольной службы проект Постановления Правительства РФ «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным системам в Российской Федерации» на сегодняшний день согласован с Министерством экономического развития и торговли РФ, Министерством промышленности и энергетики РФ и внесен в Правительство РФ.

Основная цель проекта заключается в совершенствовании механизма недискриминационного доступа к услугам по транспортировке газа по газотранспортным и газораспределительным сетям, а также к услугам по технологическому присоединению к газотранспортным и газораспределительным сетям. Он предусматривает детализацию процедуры оказания услуг транспортировки газа, закрепление принципов и порядка доступа в условиях ограниченной свободной мощности, порядка приема и учета газа, транспортируемого по газотранспортной системе, принципов экономической балансировки объемов газа в газотранспортной системе, порядка предоставления информации, правил технологического присоединения, а также стандартов раскрытия информации.

По вопросу о праве собственности на вновь вводимые газопроводы

РГО	Государство осуществляет контроль за эксплуатацией частных магистральных трубопроводов, в том числе путем установления обязательной доли участия РФ в уставном капитале организаций-собственников магистральных трубопроводов, действующих на момент принятия закона. Для газопроводов такая доля устанавливается в размере не менее 50% от общего количества акций плюс одна голосующая.
-----	---

По вопросу о принципах балансировки газа и формирования газовых балансов

НП КРГ	Потенциальные пользователи системы газоснабжения, нуждающиеся в долгосрочном доступе к ее мощностям, заблаговременно обращаются к оператору системы и/или органу, занимающемуся регулированием вопросов перспективных балансов, с долгосрочной заявкой на использование в перспективе мощности ГТС. После выполнения необходимых условий для получения доступа, таких как обеспечение гарантированных ресурсов газа для поставок, наличие контракта с потребителем на поставку газа, заблаговременное обращение, исполнение обязательств по участию в программах развития мощностей ГТС, данные заявки подлежат удовлетворению. На основе принятых долгосрочных заявок на транспортировку газа, которые обрабатываются на единой основе вместе с заявками и планами субъектов рынка, составляются единые (прогнозные) схемы развития ГТС, схемы поставок газа (схемы потоков газа), прогнозы уровней тарифов и т.п.
--------	---

По вопросу об организации биржевой торговли газом

Минпромэнерго	В рамках проведения эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке по т.н. «схеме 5+5» предполагается, что в 2006–2007 годах ОАО «Газпром» и его аффилированные лица смогут продать до 5 млрд м3, независимые производители — в аналогичном объеме по не регулируемым государством ценам. В соответствии с правилами биржевой торговли ОАО «Газпром» обязан обеспечить доступ независимых производителей газа к ГТС и согласовать маршруты топлива еще до начала торгов.
НП КРГ	Инструменты спотового рынка, включая биржевые, должны развиваться параллельно и согласованно со всеми остальными компонентами инфраструктуры свободного сектора. Внедрение аукционов на краткосрочные поставки газа является первоочередной мерой на пути развития свободного сектора рынка газа. В таких аукционах должны торговаться для начала ограниченные объемы газа ОАО «Газпром» и эквивалентные объемы независимых производителей. Такие позволяют обеспечить прозрачность торговли, дадут индикацию рыночной цены на газ и могут послужить полигоном для отработки технологий торгов

По вопросу о либерализации рынка газа

КРГ	Предлагается либерализация газового рынка, проводимая под контролем правительства РФ, и постепенный переход к двухсекторной модели развития рынка газа с растущим свободным и сокращающимся регулируемым сектором.
-----	--

По вопросу о стандартах раскрытия информации о реальной пропускной способности ГТС

ФАС	Стандарты раскрытия информации представляют собой информационные требования обеспечения недискриминационности, потому правила, порядок раскрытия информации и перечень информации, подлежащей раскрытию организацией-собственником системы газоснабжения, должны быть специально зафиксированы в нормативном правовом акте, закрепляющем правила недискриминационного доступа к газотранспортным сетям в Российской Федерации. Информация о реальной пропускной способности ГТС должна быть доступна всем пользователям соответствующих услуг или организациям, желающим получить доступ к ГТС, посредством соответствующей информационной системы (программного обеспечения), к которому они вправе при взимании установленной организацией-собственником системы газоснабжения платы.
КРГ	Обеспечение необходимой информации о реальной пропускной способности ГТС может входить в функции структур, отвечающих за организацию и поддержание торговли газом на нерегулируемом рынке.

Проект призван обеспечить баланс между правовыми актами на уровне государства и взаимоотношениями, которые были бы закреплены в договорном порядке между участниками рынка газа. В этой связи основное внимание уделяется детализации всех существенных аспектов доступа к ГТС, чтобы многие вопросы, связанные с доступом к услугам естественных монополий и к услугам коммерческой инфраструктуры на рынках газа, решались автоматически, а не были предметом долгого переговорного процесса и долгих разбирательств либо в антимонопольном органе, либо в судебных органах.

На наш взгляд, основная специфика подготовленного ФАС проекта Постановления Правительства РФ «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным системам в Российской Федерации» состоит в том, что он ориентирован на работу в условиях рынка, важнейших элементов которого в газовой отрасли пока не существует. Одним из камней преткновения в вопросе недискриминационного доступа к ГТС являются расхождения в балансировке газа: в основном проблемы с отказом «Газпрома» независимым производителям в транспортировке газа кроются здесь.

В ФАС считают, что система балансов газа соответствующим образом должна быть скорректирована. В частности, необходимо разработать порядок формирования и утверждения перспективного баланса добычи и реализации газа в стране, в котором должно быть предусмотрено формирование ежегодного баланса (он будет являться основой для утверждения тарифов и формирования договорных отношений на рынке газа). Кроме ежегодного, необходимо разрабатывать среднесрочный и долгосрочный балансы (до трех и более лет) для увязки с Энергетической стратегией России и формирования оптимальных межтопливных отношений.

Решение вопросов доступа к ГТС и балансировки газа тесно связано и обусловлено с позициями основных участ-

ников и заинтересованных сторон по вопросам развития рынка газа в целом. Еще несколько лет назад реформа газовой отрасли была в числе самых обсуждаемых тем. Монополизм «Газпрома» в части магистральной транспортировки газа рассматривался органами государственной власти (в частности Министерством экономического развития и торговли РФ) как фактор, сдерживающий развитие российской газодобычи.

Однако уже более трех лет вопрос о структурных преобразованиях в газовой отрасли ни разу не обсуждался на заседании правительства РФ. Причина, очевидно, не в том, что эта тема стала неактуальной. Просто в настоящее время основным вектором проводимой государством политики является усиление государственного контроля над стратегически важными отраслями. Поэтому в сегодняшних реалиях государство, владея контрольным пакетом акций «Газпрома», не заинтересовано в продвижении решений, ослабляющих его влияние на рынке.

Таким образом, в настоящее время в позиции государственных органов власти по вопросам либерализации доступа к ГТС «Газпрома» существует некоторая двойственность. С одной стороны, государство стремится усиливать свое влияние как администратора, инициируя разработку новых законопроектов, регламентирующих вопросы доступа независимых производителей газа к ГТС, контролируя текущую ситуацию на рынке, выявляя и пресекая нарушения существующего законодательства и т.п.

С другой стороны, являясь крупнейшим акционером «Газпрома», государство защищает интересы компании как бизнес-структуры, одобряя «Газпрома» по поглощению независимых газодобывающих организаций, в результате чего предпосылки к появлению в России полноценного газового рынка практически исчезают. Постепенное устранение с рынка независимых компаний ведет к тому, что у государства пропадает необходимость в разработке новых правовых актов, ре-

гулирующих деятельность хозяйствующих субъектов, поскольку контролирующие функции государственных органов власти перерождаются в систему сложных иерархических согласований с ОАО «Газпром».

Обращает на себя внимание тот факт, что отсутствует комплексное видение проблем развития газовой отрасли, включая сферу утилизации нефтяного газа. Каждое из ведомств акцентирует внимание на том или ином вопросе, исходя из своей компетенции, и никто не рассматривает проблему в целом. Поэтому проблема утилизации НПГ выпадает из общего контекста и существует как бы сама по себе вне связи с другими проблемами. Соответственно, когда речь идет о вопросах недискриминационного доступа к ГТС, все ресурсы газа рассматриваются в виде некоей общей массы без учета особенностей конкретных источников, в частности НПГ и СОГ, и как следствие, без четкого представления о возможных и необходимых приоритетах.

При рассмотрении вопросов о недискриминационном доступе к ГТС, о рынке газа и проч., акцент делается на процедурно-технической стороне дела, механизмах балансировки, пропорциях двухсекторной модели, стандартах учета и т.д. и т.п. Конечно, все это очень важно и без тщательной проработки этих вопросов ничего работать не будет. Но при этом (вольно или невольно) из поля зрения выпадают фундаментальные институциональные аспекты проблемы, вытекающие из монопольного положения собственника ГТС.

Соответственно, не рассматривается вопрос о принципиальной жизнеспособности предлагаемых процедурно-технических механизмов. Возможно ли бесконфликтное решение вопроса недискриминационного доступа к ГТС в условиях монопольной собственности, тем более что этот монопольный собственник является и крупнейшим производителем газа? Возможно ли в этих условиях формирование дееспособного рынка даже в рамках двухсекторной модели?

Пожалуй, только МЭРТ пытается как-то ответить на эти вопросы, но позиция министерства выглядит несколько прямолинейной: объединение двух видов деятельности (естественно-монопольной и конкурентной) в рамках «Газпрома» — это плохо, нужно разделить. Но при этом не рассматриваются вопросы: возможно ли в условиях мо-

Действенным инструментом решения проблемы утилизации НПГ и обеспечения доступа производителей СОГ к системе магистральных газопроводов может (и должна) служить разработка системы балансов производства и потребления газа в РФ (прогнозных, перспективных, текущих, оперативных)

НП КРГ	Разрешение споров, возникающих между субъектами рынка, возможно с учетом опыта действующих отраслевых третейских судов.
РГО	Функции жого суда по спорным вопросам на рынке газа, связанные с ограничением доступа независимым производителям газа к ГТС, в настоящее время выполняет РГО.

нольной собственности полноценное развитие ГТС с учетом потребностей экономики (в самом простом смысле — чтобы не возникало дефицитов пропускной способности), на каких принципах должна функционировать система, как она должна регулироваться и проч. и проч.

По нашему мнению, уровни использования НПГ должны жестко контролироваться, но устанавливаться обоснованно в зависимости от конкретных условий каждого месторождения (в том числе стадии его освоения: с относительно низким уровнем в начале освоения и добычи). Иначе регулирование добычи НПГ может существенным образом повлиять на уровень добычи нефти (в сторону его снижения). Предлагаемый в проекте федерального закона подход может затормозить разработку новых месторождений нефти.

ФЗ «О нефти и газе»?

Как уже нами отмечалось в рамках предыдущего этапа, кардинальный подход к решению данной задачи предполагает разработку Федерального закона «О нефти и газе». В России подобный закон рассматривался в 1994–1995 годах, однако не был принят в связи с тем, что в тот период основной акцент в законодательной работе был сделан на разработку законодательства о СРП. Все ведущие нефтегазодобывающие страны мира, как правило, имеют аналогичные законы, которые позволяют регулировать специфические отношения, возникающие в процессе поисков, разведки и разработки месторождений углеводородного сырья и дальнейшего использования получаемой продукции.

Поэтому вызывает сомнения необходимость в современных условиях специального закона по НПГ. Более рациональным представляется сначала разработка и принятие закона «О нефти и газе». До принятия такого закона регулирование утилизации НПГ целесообразнее осуществлять, например, с использованием поправок и дополнений в действующее законодательство, включая Закон РФ «О недрах», Положение о порядке лицензирования пользования недрами.

Правовые изменения должны носить комплексный характер и затрагивать всю систему законов, направленных на повышение уровня утилизации НПГ. Причем такие законопроекты в обязательном порядке должны содержать не

только принудительные (штрафные) механизмы, но и стимулирующие. Прежде всего, необходимы механизмы и процедуры, обеспечивающие приоритетный доступ СОГ к ГТС ОАО «Газпром».

Поэтому в перспективе (при выполнении отмеченных выше условий) применение налога на добычу для НПГ (и даже по повышенной ставке) может оказаться вполне рациональным с позиций государства, в том числе с точки зрения нефтегазодобывающих регионов, несущих основную часть экологических издержек в связи со сжиганием НПГ. В этом случае НДСИ может быть установлен на часть неутраченного НПГ — разницу между «лицензионными» объемами утилизации (с учетом экономических факторов и условий) и фактическими объемами утилизованного НПГ.

Переход к такой системе должен осуществляться поэтапно: сначала только для новых месторождений (для которых очень тщательно обоснован требуемый уровень утилизации НПГ), а затем, для старых объектов (но только после соответствующего обоснования и пересмотра требуемых уровней утилизации НПГ).

Следует отметить, что налогообложение НПГ (точнее его компонент) имеет место на практике в ряде стран. Например, в канадской провинции Альберта формулы для расчета роялти различаются для ряда компонент добываемого газа: метана, этана, пропана, бутанов и «пентанов+». Данные формулы к тому же учитывают период открытия ресурсов и уровень цен на УВС. Применение данного подхода в России в обозримой перспективе представляется маловероятным, в том числе в связи со слабым развитием систем государственного мониторинга и контроля процессов освоения недр, систем учета добываемой продукции.

Газовый баланс?

Действенным инструментом решения проблемы и утилизации НПГ и обеспечения доступа производителей СОГ к системе магистральных газопроводов может (и должна) служить разработка системы балансов производства и потребления газа в РФ (прогнозных, перспективных, текущих, оперативных), которая способствовала бы:

- достижению целей и приоритетов национальной социально-экономической политики, выполнению планов и решению задач социально-экономического развития страны и ее регионов;
- достижению целей и приоритетов национальной энергетической политики, включая вопросы энергетической безопасности;
- обеспечению максимально полного удовлетворения рационального спроса на энергоносители, достижению желаемых соотношений экспорта и импорта энергоресурсов;
- эффективному использованию ресурсов газа (природного, нефтяного и проч.);
- сбалансированному развитию отдельных подсистем газового комплекса — добычи, переработки, магистрального транспорта, газораспределения.

Балансы газа должны играть роль инструментов индикативного планирования и быть основой для принятия решений в области структурной, ценовой, налоговой, тарифной (в частности, в магистральном транспорте газа) и лицензионной (в вопросах недропользования) политики государства.

Балансы газа не могут рассматриваться в качестве инструментов прямого (директивного) управления деятельностью хозяйственных субъектов, занятых в сфере добычи, транспортировки и переработки газа.

При разработке балансов в различных временных горизонтах должен соблюдаться принцип преемственности. При этом балансы различного временного горизонта (см. «Система балансов газа и параметры их формирования») должны быть предназначены для решения определенных специфических задач и разрабатываться по специфическим принципам.

Прогнозные балансы (на долгосрочную /10-летнюю/ перспективу) газа имеют прогнозный характер и связаны с реализацией долгосрочных целей и задач национальной энергетической стратегии.

Основа «приходной части» долгосрочного баланса: (1) оценки геологических запасов и ресурсов газа — природного и нефтяного, (2) прогнозные параметры долгосрочных трендов добычи газа.

Основа «расходной части» долгосрочного баланса: (1) долгосрочные прогнозы спроса на газовое сырье и топливо, (2) долгосрочные прогнозы

По вопросу о принципах доступа к ГТС

ФАС	<p>Для распределения свободных мощностей газотранспортной сети (в случае недостаточности ее для удовлетворения всех заявок) предполагается использование как принципа пропорциональности, так и принципа «первый пришел, первый получил».</p> <p>Заявки на получение краткосрочной услуги по транспортировке газа будут удовлетворяться по мере поступления заявки. Заявки на получение долгосрочной услуги по транспортировке газа – пропорционально заявленным объемам транспортировки газа (для первого года получения долгосрочной услуги по транспортировке газа) и пропорционально заявленным объемам транспортировки газа с учетом перспектив развития газотранспортной сети (для последующих годов получения долгосрочной услуги по транспортировке газа).</p> <p>Такое различие объясняется, в первую очередь, необходимостью учета возможностей развития газотранспортной сети в перспективе. При этом сначала организацией-собственником системы газоснабжения принимается решение по заявкам на получение долгосрочной услуги по транспортировке газа, затем с учетом принятых решений – по заявкам на получение краткосрочной услуги по транспортировке газа. обеспечения эффективного использования мощностей газотранспортной сети (в том числе с точки зрения недопущения возникновения ситуаций простаивания или недиспользования газотранспортных мощностей, что особенно важно в условиях их дефицита) Порядком доступа к ГТС закрепляется принцип «используй или теряй» (use-it-or-lose-it)</p>
КРГ	<p>Необходим переход от доступа производителей газа к доступу как производителей, так и потребителей газа. Необходимо предусмотреть следующие режимы доступа пользователей к ГТС:</p> <p>(а) долгосрочный доступ (на срок более 5 лет) – представляет особый интерес для масштабных производителей газа, нуждающихся в гарантированном доступе;</p> <p>(б) среднесрочный доступ на период до 5 лет -- в этом случае доступ может основываться на «квотном» принципе;</p> <p>(в) доступ на основе краткосрочных (до 1 года) соглашений, включая доступ, сопровождающий спотовые сделки.</p>
РГО	<p>В основу положен принцип прозрачности взаимоотношений собственников магистрального трубопровода (операторов) и потребителей услуг по транспортировке продукции -- посредством определения четкого перечня приоритетных видов поставок, по итогам реализации которых свободная мощность подлежит распределению между потребителями транспортных услуг на равноправной основе, в случае дефицита свободной мощности – пропорционально доли каждого в суммарном объеме заявленной на транспортировку продукции.</p> <p>В отношении газопроводов свободная мощность определяется как техническая возможность магистрального газопровода по приему и транспортировке газа, имеющаяся в определенный момент времени на определенных участках магистрального трубопровода, за вычетом подлежащих транспортировке объемов газа:</p> <p>(а) перемещаемого по территории Российской Федерации в соответствии с вступившими в силу международными договорами и соглашениями Российской Федерации;</p> <p>(б) добываемого и (или) производимого собственником этой системы газоснабжения и/или организациями, входящими в систему собственника;</p> <p>(в) объемов газа, подлежащих транспортировке согласно договорам с независимыми организациями, действующими на момент определения свободной мощности магистрального газопровода.</p>

экспортных поставок газа, (3) долгосрочные прогнозы конъюнктуры мирового рынка.

Разработка долгосрочных балансов газа должна быть увязана с положениями и контрольными цифрами Энергетической стратегии, с требованиями рационализации уровня и структуры энергопотребления, возможностями взаимозаменяемости различных видов энергоресурсов – в соответствии с параметрами прогнозного топливно-энергетического баланса страны.

Одна из главных целей разработки – определение обоснованных ориентиров для долгосрочного развития магистральной ГТС, дабы исключить в будущем возможности возникновения дисбалансов между объемами добычи (производства) газа и пропускными способностями ГТС.

Перспективные балансы газа (на среднесрочную /5-летнюю/ перспективу) предназначены для балансировки прогнозного спроса на газ (включая экспорт) и ожидаемых объемов производства с учетом возможностей реализации мер, направленных на развитие добычи и транспорта газа.

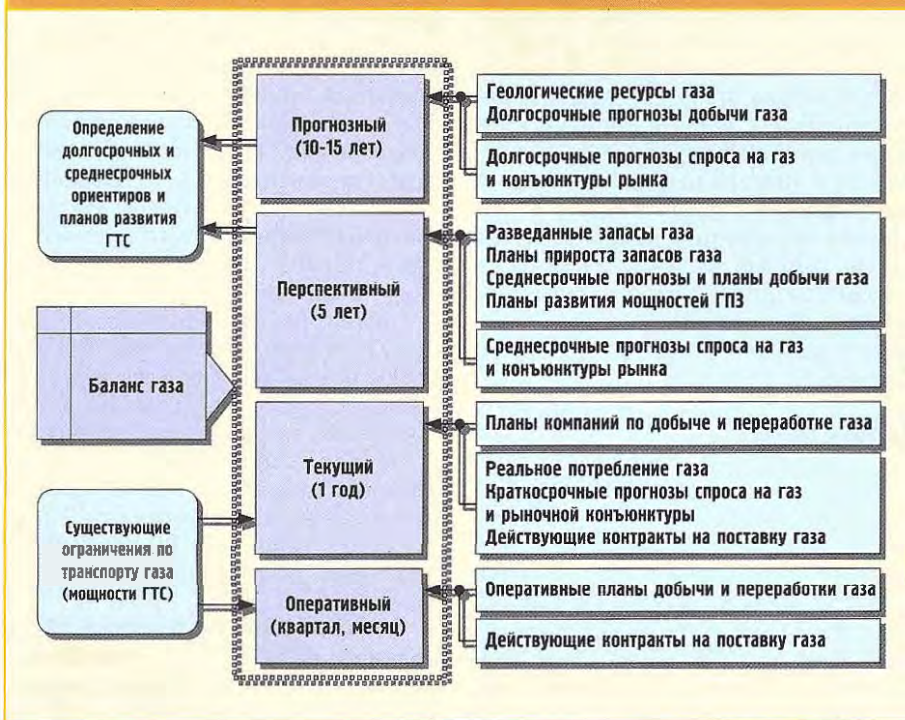
Основа «приходной части» среднесрочного баланса: (1) оценки разведанных запасов газа по действующим месторождениям и месторождениям, планируемыми к вводу в соответствии с выданными лицензиями, (2) оценки перспективных ресурсов газа по лицензионным участкам на проведение геологоразведочных работ, (3) мощности действующих ГПЗ и показатели планов компаний по развитию газопереработки (прежде всего в отношении нефтяного газа) – реконструкции существующих заводов и строительства новых, (4) оценки пропускных способностей ГТС с учетом принятых планов и проектов развития, (5) показатели среднесрочного прогноза добычи газа.

Основа «расходной части» среднесрочного баланса: (1) среднесрочные прогнозы спроса на газовое сырье и топливо, (2) долгосрочные экспортные контракты на поставку газа, (3) среднесрочные прогнозы конъюнктуры мирового рынка.

При разработке мер по развитию ГТС на основе контрольных цифр баланса должны учитываться действующие соглашения по транзиту газу.

Текущий баланс газа (на предстоящий год) предназначен для балансиров-

Система балансов газа и параметры их формирования



Разрабатывать и утверждать баланс газа должно государство в лице специалистов из Минпромэнерго и Минэкономразвития с привлечением независимых экспертов. Для этого может быть создан специальный орган — Балансовый комитет, но это должно быть непосредственной прерогативой государства, а не коммерческой компании, тем более при условии ее монопольного положения в отрасли



ки спроса на газ (включая экспорт) и объемов производства на предстоящий год с учетом реально складывающихся ограничений по объемам производства и пропускным способностям ГТС.

Основа «приходной части» краткосрочного баланса: (1) планы компаний по добыче газа на действующих и вводимых в разработку месторождениях с учетом требований лицензионных соглашений и проектов разработки, (2) планы компаний по объемам переработки газа (в отношении НПГ) и выработки СОГ с учетом действующих мощностей ГПЗ и возможностей их расширения (улучшения использования), а также ввода в эксплуатацию строящихся ГПЗ.

Основа «расходной части» краткосрочного баланса: (1) сложившийся уровень потребления газа, (2) прогноз спроса на газовое сырье и топливо, (3) действующие экспортные контракты на поставку газа, (4) прогноз конъюнктуры мирового рынка.

Одним из главных ограничивающих факторов при формировании баланса являются пропускные способности ГТС (с учетом планов по транзиту газа). В условиях дефицита пропускных способностей ГТС краткосрочный баланс должен строиться на основе определенных приоритетов в отношении источников газа.

По нашему мнению, ранжирование источников газа должно иметь следующий вид: (1) сухой отбензиненный газ нефтяных месторождений, (2) сухой отбензиненный газ газоконденсатных месторождений, (3) сухой природный газ, добываемый предприятиями ОАО «Газпром» и другими производителями, (4) прочие источники газа.

С учетом сформулированных приоритетов и существующих ограничений по транспорту газа определяются возможные объемы поставок газа по каждому источнику с разбивкой по конкретным добывающим компаниям (производителям газа). Тем самым создается основа для формирования совокупности контрактов на транспортировку газа (пользование услугами ГТС) между добывающими компаниями (производителями газа) и собственником ГТС.

Оперативные балансы газа (на квартал, месяц) складываются на основе заключенных и намечаемых контрактов на поставку газа с учетом контрольных цифр годового баланса. Установление приоритетов на доступ

к ГТС — по аналогии с текущими балансами газа.

В настоящее время в России функции по разработке балансов газа отнесены к компетенции «Газпрома». При этом прогнозные балансы газа не разрабатываются вообще, а разрабатываемые перспективные балансы (на 2–3 года вперед) являются документами сугубо информационного плана. Основным руководством к действию для «Газпрома» являются текущие (на год вперед) и оперативные балансы, но указанные балансы де-факто используются не столько для балансировки спроса и предложения (не учитывают в полной мере величину спроса и возможности производства), сколько для балансировки производства и пропускных способностей ГТС. Объемы подачи газа в ГТС определяются на основе заявок от производителей, которые изначально формируются с учетом вероятных ограничений и не отражают реальные возможности производства (в т.ч. зафиксированные в лицензионных соглашениях и проектах разработки месторождений).

Хотя в Законе РФ «О газификации» говорится следующее:

«Правительство Российской Федерации в области газоснабжения осуществляет свои полномочия в соответствии с ФЗ «О Правительстве РФ», в том числе, устанавливает порядок формирования и утверждения перспективного баланса добычи и реализации газа в Российской Федерации, исходя из ресурсов газа, технических возможностей систем газоснабжения и прогноза потребности в энергетических ресурсах...» (Статья 7).

«Развитие газификации территорий Российской Федерации осуществляется на основании перспективного баланса добычи и потребления газа, а также принятых в установленном порядке федеральной, межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций» (Статья 17).

Те, в законе прямо указывается на то, что балансироваться должны ресурсы газа и потребности с учетом технических возможностей, но не наоборот. При этом перспективные балансы газа рассматриваются в качестве основы для развития газификации. Поэтому нынешнее положение дел в области разра-

ботки и применения балансов газа в известной степени противоречит требованиям действующего законодательства.

Разработанный «Газпромом» баланс газа в принципе является только проектом итогового документа. В окончательном виде баланс складывается после его утверждения Минпромэнерго по согласованию с Минприроды и ФСТ. Однако действующий режим утверждения и согласования срывает не всегда, в результате чего возникают различия в балансах по версии «Газпрома» и правительства (главным образом в сторону уменьшения объемов добычи газа независимыми производителями). Кроме того, «Газпром» имеет право вносить корректировки в утвержденный баланс с учетом изменяющихся обстоятельств в течение балансового периода.

Учитывая названные обстоятельства необходимо изменить порядок и организацию разработки баланса газа.

Разрабатывать и утверждать баланс газа должно государство в лице специалистов из Минпромэнерго и Минэкономразвития с привлечением независимых экспертов. Для этого может быть создан специальный орган — Балансовый комитет, но это должно быть непосредственной прерогативой государства, а не коммерческой компании, тем более при условии ее монопольного положения в отрасли. «Газпром» может и должен отвечать только за свою часть добычи газа в рамках баланса РФ и не должен планировать добычу газа независимых от него компаний. Как мы полагаем, балансы газа должны утверждаться постановлениями правительства, что необходимо для обеспечения соответствующего правового статуса документа.

Однако данное принципиальное требование пока не находит отклика в правительстве. Так, проект постановления Положения «Об основах формирования Баланса производства и реализации газа в Российской Федерации», подготовленный ФАС, опять отдает дело разработки баланса в руки «Газпрома». Согласно проекту, Минпромэнерго утверждает этот баланс после согласования с другими «заинтересованными» ведомствами (Минприроды, МЭРТ, ФАС). Контроль за исполнением баланса возлагается на Минпромэнерго. Кроме того, в проекте речь идет только о разработке текущих и оперативных балансов. ■