

Тарифное регулирование услуг по транспортировке газа: русский и европейский опыт

*Гудков И.В.**

Установление тарифов является основным способом государственного регулирования деятельности естественных монополий, в том числе монополий в сфере транспортировки углеводородов.

О тарифном регулировании с правовой точки зрения можно говорить как об инструменте, ограничивающем свободу договора между предприятием-монополистом и потребителем его услуг с целью защиты прав потребителя как более слабой стороны и обеспечения баланса экономических интересов в обществе: с одной стороны, тариф должен гарантировать эффективное функционирование монополиста, а с другой – защитить потребителей от необоснованно завышенных расходов.

В настоящее время актуальной является проблема развития и совершенствования российской нормативно-правовой базы государственного регулирования газотранспортных услуг. В частности, на повестке дня стоит вопрос о разработке методики расчета единых для всех пользователей системы тарифов на услуги по транспортировке газа; ведется обсуждение законопроекта «О магистральном трубопроводном транспорте», озвучивается идея разработки сетевого кодекса, который регулировал бы весь комплекс отношений (включая тарифные), связанных с доступом пользователей к газотранспортной системе; дискутируется вопрос о том, какая модель тарифной системы и какая структура тарифа наиболее приемлемы в российских условиях.

В этой связи представляется интересным взглянуть на зарубежный опыт тарифного регулирования газотранспортных услуг.

В докладе, во-первых, представлен краткий анализ актуального состояния нормативно-правовой базы тарифного регулирования газотранспортных услуг в России и, во-вторых, рассмотрены следующие аспекты тарифного регулирования в ЕС.

- принципы тарифного регулирования;
- модели тарифных систем;

* Гудков Иван Владимирович – аспирант кафедры международных проблем ТЭК Международного института энергетической политики и дипломатии МГИМО (У) МИД России.

- правила по обеспечению прозрачности газотранспортных тарифов;
- правила по определению сферы действия газотранспортных тарифов;
- правила расчета газотранспортных тарифов.

Следует отметить, что в зарубежных странах сфера государственного регулирования деятельности газотранспортных предприятий не сводится лишь к регулированию тарифов на услуги по транспортировке; обычным является регулирование также тарифов на услуги по подключению к системе, на услуги по хранению газа (когда газотранспортные предприятия осуществляют хранение), платы за некачественное оказание газотранспортных услуг, за подачу в систему не соответствующего стандартам газа, за несвоевременную выборку газа, за несанкционированный отбор газа и проч. В России государственное регулирование данных вопросов деятельности газотранспортных предприятий на настоящий момент не развито, соответственно существует широкое пространство для перевода данных вопросов из сферы свободных договорных отношений в сферу государственного регулирования.

Предметом исследования в настоящем докладе является тарифное регулирование исключительно услуг по транспортировке газа. При этом под транспортировкой газа понимается транспортировка исключительно по магистральным газопроводам. Регулирование иных видов транспортировки газа (в т.ч. по распределительным сетям, инфраструктуре СПГ) остается за рамками исследования.

Тарифное регулирование газотранспортных услуг в РФ

Можно сказать, что российское законодательство ограничивается установлением основ тарифного регулирования газотранспортных услуг. Детальные правила регулирования, включая методику расчета газотранспортных тарифов, на настоящий момент не установлены.

Основы тарифного регулирования определены в ФЗ № 147-ФЗ от 17.08.1995 г. «О естественных монополиях», ФЗ № 69-ФЗ от 31.03.1999 г. «О газоснабжении в Российской Федерации», Постановлении Правительства РФ от 29.12.2000 г. № 1021 «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации».

Данные акты определяют принципы и исходные данные формирования газотранспортных тарифов, полномочия регулирующего органа, процедуру установления тарифов.

Законодательно закреплены следующие принципы формирования газотранспортных тарифов:

- возмещение экономически обоснованных затрат, связанных с транспортировкой;

- установление обоснованной нормы прибыли на капитал, используемый в транспортировке газа;

- удовлетворение платежеспособного спроса на газ;

- сбалансированность экономических интересов покупателей и поставщиков газа;

- учет в структуре тарифа всех налогов и иных обязательных платежей;

- учет разницы в стоимости услуг по транспортировке газа различным группам потребителей в различные районы;

- развитие внутриотраслевой и межотраслевой конкуренции.

Исходными данными для расчета газотранспортных тарифов являются:

- расчетный объем услуг на период регулирования, определяемый исходя из утверждаемого в установленном порядке баланса добычи и реализации газа в РФ;

- расчетный суммарный объем выручки, требуемый для компенсации экономически обоснованных затрат, относимых на себестоимость услуг, и обеспечения организаций, осуществляющих транспортировку, прибылью, необходимой для их самофинансирования, а также средствами для уплаты всех налогов и иных обязательных платежей в соответствии с законодательством РФ

На основании вышеуказанных общих принципов и исходных данных государство в лице Федеральной службы по тарифам (ФСТ¹) утверждает по заявлению газотранспортной организации тарифы на услуги по транспортировке газа.

В отсутствие утвержденной методики расчета тарифов остается достаточно широкое поле для маневра при их установлении, что негативным образом сказывается на предсказуемости тарифной политики.

В настоящее время государство устанавливает тарифы на газотранспортные услуги, которые собственник Единой системы газоснабжения – ОАО «Газпром» – оказывает лишь независимым (не аффилированным с ОАО «Газпром») организациям.

Услуги по транспортировке газа, которые ОАО «Газпром» оказывает своим аффилированным организациям, на текущий момент не являются предметом государственного тарифного регулирования и к ним применяются внутренние расчетные тарифы, определяемые самим ОАО «Газпром».

¹ Прежнее название – ФЭК (Федеральная энергетическая комиссия).

Одним из условий введения единых газотранспортных тарифов для всех пользователей системы является утверждение методики их расчета.

Применяемая тарифная система основывается на расстоянии транспортировки и объеме фактически транспортируемого газа. Так, действующий тариф на услуги по транспортировке независимыми поставщиками газа по газотранспортной системе ОАО «Газпром» установлен ФСТ в размере 19,37 руб. за транспортировку 1 тыс. куб. м на 100 км (без НДС)²

Ниже рассмотрены некоторые аспекты тарифного регулирования газотранспортных услуг в ЕС, исследование которых представляется актуальным в контексте планируемого развития российской нормативно-правовой базы, регулирующей оказание услуг по транспортировке газа.

Тарифное регулирование газотранспортных услуг в ЕС

Правило о применении к транспортировке газа тарифного регулирования

На общеевропейском уровне правило об обязательном применении государствами – членами ЕС регулируемого тарифа за услуги по транспортировке газа было установлено Второй газовой директивой от 26 июля 2003 г.³ Это правило должно было быть воплощено в жизнь государствами – членами ЕС до 1 июля 2004 г.

Под регулируемым тарифом понимается тариф, который утвержден (или методика расчета которого утверждена) независимым от интересов газовой промышленности регулирующим органом.

Газотранспортные тарифы в государствах – членах ЕС регулируются, как правило, посредством утверждения национальным регулирующим органом либо непосредственно самих тарифов, либо методик их расчетов.

В Великобритании действует специфический режим регулирования газотранспортных тарифов, который нельзя отнести к классической модели регулируемого тарифа: величина тарифа определяется на аукционе, при этом национальный регулирующий орган (OFGEM) устанавливает верхнюю границу прибыли газотранспортной организации, тем самым ограничивая максимальный уровень тарифа.

² Приказ ФСТ от 16.09.2004 № 84-э/6 «О тарифах на услуги по транспортировке по системе магистральных газопроводов Газпрома газа, произведенного независимыми организациями, не входящими в Газпром, на территории Российской Федерации».

³ Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 July 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC.

В развитие установленного на уровне ЕС юридически обязательного для государств – членов ЕС правила о регулируемом тарифе на Европейском форуме по регулированию рынка газа (Мадридский форум) разрабатываются имеющие рекомендательную силу общеевропейские стандарты тарифного регулирования газотранспортных услуг по следующим основным направлениям:

- принципы тарифного регулирования;
- тарифные системы;
- прозрачность тарифов;
- перечень услуг, входящих в тариф;
- расчет тарифов и его исходные данные.

Несмотря на рекомендательный характер решений Мадридского форума, они, тем не менее, обладают достаточным авторитетом, и газотранспортные предприятия стараются на практике руководствоваться ими. Более того, наблюдается тенденция придания рекомендациям Мадридского форума юридической силы.

Ниже рассмотрены указанные стандарты и практика их применения на примере отдельных государств – членов ЕС.

Принципы тарифного регулирования газотранспортных услуг в ЕС

Принципы формирования и взимания тарифов за газотранспортные услуги состоят в том, что платежи, взимаемые операторами газотранспортных систем за доступ к системе, должны:

- быть прозрачными;
- учитывать необходимость целостности системы⁴ и отражать действительно понесенные затраты, включая надлежащую норму прибыли и учитывая международный уровень тарифов;
- применяться на недискриминационной основе;
- облегчать торговлю газом и конкуренцию на внутреннем рынке ЕС и при этом не допускать перекрестного субсидирования пользователей системы.

Для того чтобы данные принципы были воплощены в жизнь, на уровне государств – членов ЕС разрабатываются детальные методики рас-

⁴ Под целостностью системы (system integrity) понимается ситуация в отношении газотранспортной сети или газотранспортного оборудования, в которой давление и качество природного газа остается между минимальным и максимальным пределами, установленными оператором газотранспортной системы, таким образом, что транспортировка природного газа гарантирована с технической точки зрения.

чета тарифов, которые включают в себя, в частности, формулы расчета ставок оплат, входящих в тариф.

Тарифные системы

В соответствии с решениями Мадридского форума операторам газотранспортных систем ЕС рекомендовано в качестве общеевропейского стандарта применять так называемую **тарифную систему «входа-выхода»** (entry-exit system), предполагающую взимание индивидуальных тарифов за отдельные пункты входа в систему и за отдельные пункты выхода из газотранспортной системы. При применении данной системы величина тарифа за вход в систему не зависит от того, в каком пункте газ выйдет из нее; аналогично величина тарифа за выход из системы не зависит от того, в каком пункте газ вошел в систему. Тариф взимается за единицу объема пропускной способности, и его величина не зависит от расстояния транспортировки.

В соответствии с рекомендациями Мадридского форума данная система является приоритетной, поскольку индивидуальный расчет тарифа по каждому пункту входа и выхода позволяет в наибольшей степени адекватно отражать в тарифе затраты оператора газотранспортной системы. Пропускная способность на входе в систему и на выходе может быть заказана отдельно.

Помимо тарифной системы «входа-выхода», в Европе применяются также тарифная система **«почтовой марки»** (postage stamp system) и тарифная система **«от пункта к пункту»** (point-to-point system).

Система «почтовой марки» предполагает взимание единообразного тарифа, покрывающего как закачку газа в систему, так и его отбор. Величина единообразного тарифа не зависит от места нахождения пунктов входа и выхода.

Система «от пункта к пункту» предполагает, что величина тарифа зависит как от объема пропускной способности, так и от расстояния между пунктом входа и пунктом выхода из системы (например: 1 у.е. за транспортировку 1000 куб. м газа на расстояние в 100 км).

Практика работы операторов газотранспортных систем ЕС показывает, что большое количество операторов продолжает применять систему «почтовой марки». Такая система действует в некоторых странах Западной Европы (Австрия², Испания, Швеция, Финляндия, Люксембург), в странах Балтии и Центральной Европы (Эстония, Латвия, Литва, Венгрия, Румыния, Болгария).

² Применительно к внутренней транспортировке.

Что означает применение системы «почтовой марки» на практике? Например, у венгерского оператора газотранспортной системы – компании MOL – 14 физических пунктов входа в систему и 370 физических пунктов выхода. За транспортировку газа между любым из данных пунктов входа и любым пунктом выхода будет применяться один тариф.

На Мадридском форуме было отмечено, что применение «почтового» тарифа, с одной стороны, облегчает бизнес-процессы, но, с другой стороны, повышает риск неадекватного отражения в тарифе затрат (cost reflectivity). Действительно, «почтовый» тариф не учитывает разные характеристики пунктов входа и выхода. С этой задачей, по мнению Мадридского форума, лучше справляется система «входа-выхода».

Систему «входа-выхода» применяют десять европейских операторов газотранспортных систем. Она применяется в Бельгии, Дании, Франции (всеми тремя национальными операторами), Великобритании, Ирландии, Италии (двумя национальными операторами), Нидерландах.

Как уже было отмечено, в идеале система «входа-выхода» предполагает установление отдельного тарифа для каждого пункта входа и выхода. Учитывая, что количество физических пунктов входа и выхода может достигать нескольких сотен и даже тысяч, очевидно, что в такой ситуации на практике применение индивидуального тарифа в отношении каждого отдельного пункта является неосуществимой задачей. Поэтому операторы, применяющие систему «входа-выхода», группируют пункты, разделяющие одинаковые характеристики (например, уровень загруженности, географическая близость), в единую тарифную зону с применением к каждому пункту входа (выхода) в пределах этой зоны одинакового тарифа. Такой подход одобрен Мадридским форумом. Основными критериями, применяемыми операторами газотранспортных систем при разделении системы на разные тарифные зоны входа-выхода, являются конфигурация и загруженность системы, а также балансирование, давление, качество, географическое месторасположение и диаметр.

В том, как операторы делят газотранспортную систему на тарифные зоны, есть существенные различия, основанные на национальных особенностях. Например, в Великобритании к каждому из 18 пунктов входа в газотранспортную систему национального оператора Transco применяется отдельный тариф, а к 117 пунктам выхода применяется

65 тарифов. Как видим, тарифное зонирование в Великобритании применяется только в отношении пунктов выхода (65 тарифных зон на выходе). В Нидерландах ситуация иная: 51 пункт входа сгруппирован в 21 зону, 1110 пунктов выхода – в 220.

В Бельгии наблюдается высшая степень зонирования как на входе, так и на выходе из системы оператора Fluxys: к 17 пунктам входа применяется один тариф, а к 375 пунктам выхода – два тарифа.

Как видно из приведенных примеров, количество физических пунктов выхода из системы обычно значительно превышает количество пунктов входа, и поэтому естественно, что в большей степени тарифное зонирование осуществляется на выходе из системы.

Наконец, система «от пункта к пункту» продолжает применяться в Польше, а также в Австрии и Словакии – к транзитной транспортировке.

Прозрачность расчета тарифа

В соответствии с рекомендациями Мадридского форума тарифные системы должны быть прозрачными. Операторам газотранспортных систем рекомендовано сделать доступными и понятными для пользователей системы следующие виды информации:

- величина тарифов;
- методика их расчета;
- исходные данные для расчета.

Анализ практики работы операторов газотранспортных систем показывает, что указанный стандарт раскрытия информации соблюдается не в полной мере. Большинство операторов публикуют информацию по двум из трех видов. К операторам, публикующим информацию всех трех видов, относятся только Transco (Великобритания), GSO (Франция), Edison T&S и SRG (Италия).

Ряд наиболее прогрессивных операторов газотранспортных систем для облегчения ознакомления пользователей системы с тарифными режимами применяют такой инструмент, как тарифный калькулятор, который позволяет пользователям на основании предоставленных им исходных данных самостоятельно заранее рассчитать подлежащий применению тариф. Такой тарифный калькулятор применяет, в частности, оператор национальной газотранспортной системы Великобритании Transco.

Определение услуг по транспортировке газа и связывание (bundling) услуг в тарифе

Тариф взимается за услуги по транспортировке газа. Фактически услуга по транспортировке газа означает предоставление права пользо-

вания определенным объемом пропускной способности газопровода. Однако зачастую в газотранспортный тариф, помимо непосредственно услуги по транспортировке газа, включаются иные услуги, такие как:

- балансирование (balancing);
- контроль за качеством (quality monitoring);
- услуги по замеру (metering), одорированию газа;
- услуги по регулированию потока газа в течение дня из постоянно-го в переменный поток, совпадающий с портфелем отбора покупателя (load factor conversion);
- услуги по регулированию качества газа (quality conversion) посредством смешивания (blending) или с применением иного метода;
- услуги по предоставлению пропускной способности трансграничных соединений государства оператора системы с соседним государством (import capacity).

Включение в «зону покрытия» газотранспортного тарифа услуг иных, чем непосредственно услуга по транспортировке, называется связыванием (bundling). Связывание услуг, с одной стороны, способствует упрощению предоставляемых услуг, с другой – ограничивает пользователей системы в свободе выбора, когда пользователи не испытывают необходимости в таких дополнительных услугах или желают заказать их у другого лица.

В соответствии с рекомендациями Мадридского форума услуги, покрываемые тарифом, должны быть четко определены. Как общий принцип должен быть использован запрет навязывания услуг – пользователи не должны платить за те услуги, в которых они не испытывают необходимости.

Анализ практики операторов газотранспортных систем показывает, что объем связывания услуг в тарифе существенно варьируется. Наименьший уровень связывания (1-2 услуги) наблюдается в практике бельгийского (BGE) и английского (Transco) операторов. Средний уровень связывания тарифов составляет 3-4 услуги, как правило, это услуги по контролю качества, балансированию и замеру.

Расчет тарифов

Методика и порядок расчета платежей, входящих в тариф, устанавливаются государствами – членами ЕС на национальном уровне. Таким образом, определение видов платежей, входящих в тариф, правила и формулы расчета ставок оплат, входящих в тариф, определение нормы прибыли операторов газотранспортных систем не являются

предметом общеевропейского регулирования, а осуществляются на уровне законодательств государств-членов.

Обобщая практику государств – членов ЕС, можно сказать, что тариф на газотранспортные услуги, как правило, включает в себя следующие две основные части: платежи за заказанную пропускную способность (*capacity charges*) и платежи за поток газа (*commodity charges*). Плата за заказанную пропускную способность определяется на основании объема законтрактованной пропускной способности, а плата за поток газа определяется на основании количества газа, фактически поступившего в систему. Таким образом, ставки платы за пропускную способность – величины постоянные, а за поток газа – переменные.

Анализ практики работы операторов газотранспортных систем, применяющих тарифную систему «вход-выход», показывает, что в среднем количественное соотношение в тарифе платы за заказанную пропускную способность и платы за поток газа составляет 80% к 20%, при этом в практике некоторых операторов тариф на 100% состоит из платы за заказанную пропускную способность (например, в Нидерландах – Gts, во Франции – GSO).

* * *

Рассмотрение вышеизложенных правовых аспектов регулирования газотранспортных услуг позволяет сделать следующие выводы относительно возможности учета европейского опыта при развитии российской нормативно-правовой базы тарифного регулирования услуг по транспортировке газа:

- В контексте обсуждения вопроса о целесообразности перехода от тарифной системы «от пункта к пункту» к тарифной системе «вход-выход» представляется необходимым оценить, насколько возможно при больших масштабах территории России решение проблемы устранения перекрестного субсидирования ближними потребителями дальних потребителей в рамках системы иной, чем применяемая сейчас система «от пункта к пункту»

- Представляется, что было бы целесообразно уделить внимание таким применяемым в Европе и не имеющим в настоящее время должной регламентации в российском законодательстве аспектам, как механизмы обеспечения прозрачности газотранспортных тарифов и правила определения «зон покрытия» тарифа.

- Применение используемой в странах ЕС практики учета в структуре газотранспортного тарифа заказанной пропускной способности,

а не только фактически протранспортированного объема газа, как это в настоящее время происходит в России, могло бы стать гарантией получения газотранспортным предприятием платы за выделенную, но не использованную пропускную способность. Таким образом, внедрение правила «транспортируй или плати» могло бы способствовать повышению стабильности экономического положения газотранспортного предприятия при простое выделенной пропускной способности.

- В контексте разработки методики расчета регулируемых тарифов полезным могло бы оказаться также изучение разработанных на уровне государств – членов ЕС и опробованных на практике детальных методик формирования тарифа, определяющих виды платежей, включаемых в тариф, и устанавливающих правила/формулы их расчета.