

---

---

## РОЛЬ ГАЗОСНАБЖЕНИЯ В РАЗВИТИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Довголюк П.Д.

*В статье рассмотрены аспекты деятельности газораспределительных организаций, выполняющих на завершающем этапе газоснабжения функции транспортировки и подачи газа потребителям, а также перспективы развития газификации. Отражены основные недостатки действующего законодательства в части государственного регулирования газораспределения и предложены варианты решения существующих проблем.*

Газоснабжение, обеспечивающее использование газа как энергоресурса в производственном процессе, является одним из факторов, оказывающих непосредственное влияние на развитие региональной экономики. С принятием Федерального закона от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» [2] были определены основные направления государственной политики, проводимой в сфере газоснабжения. В соответствии с положениями статьи 1, первоочередной задачей являлось определение правовых, экономических и организационных основ отношений в области газоснабжения в Российской Федерации, направленных на обеспечение удовлетворения потребностей государства в стратегическом виде энергетических ресурсов. При этом со стороны как организаций, осуществляющих газоснабжение территорий, так и органов власти Российской Федерации, органов власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления, были озвучены основные принципы, обеспечивающие единый подход к решению вопросов, касающихся газоснабжения (ст. 4 Федерального закона). В их числе: государственная поддержка развития газоснабжения в целях улучшения социально-экономических условий жизни населения; обеспечение технического прогресса и создание условий для развития экономики Российской Федерации; государственное регулирование рационального использования запасов газа, особенно запасов, имеющих стратегическое значение; повышение уровня газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации; определение основ ценовой политики в отношении газа; обеспечение, как надежной сырьевой базы, добычи газа; энергетическая безопасность государства.

Обращение сегодня к теме газоснабжения регионов обусловлено стремлением отобразить не столько перспективы регионального развития, сколько ряд уже сложившихся в газоснабжении негативных тенденций, оказывающих непосредственное влияние на экономическое развитие.

Особое внимание в этой связи необходимо уделить газораспределению, выступающему завершающим этапом снабжения потребителей природным газом. При этом организация поставок газа в контексте влияния на развитие региональной экономики в данном случае может рассматриваться как момент второстепенный, так как существует объективная потребность в обеспечении региона данным видом энергоресурса.

Функциональное назначение газораспределения, заключающееся не только в обязанности транспортировки и подачи газа его потребителям, но также и в эксплуатации и развитии систем газоснабжения [2, ст. 7; 4, п. 3.], позволяет сформулировать круг основных проблем, требующих принятия определенных мер. В первую очередь, речь идет о необходимости совершенствования системы тарифообразования, так как существующий в настоящее время механизм государственного регулирования, базирующийся в основном на индексации тарифов (цен), а по существу не предполагающий

тщательной проверки обоснованности издержек газораспределительных организаций (ГРО), позволяет им без проблем обходить установленные правила [13, с. 4]. Наблюдаемый, как следствие, ежегодный рост тарифов на услуги естественных монополий, в том числе и на услуги ГРО, сегодня во многом становится провоцирующим фактором роста инфляции. Ввиду того, что отсутствует полноценная законодательная основа, регламентирующая как участие государства в контроле ценовой политики естественных монополий, так и деятельность самих субъектов естественных монополий, сложившаяся тенденция уже давно приобрела крайне негативный характер. Объясняется это тем, что повышение цен и тарифов на услуги тех же газораспределительных организаций носит узкоотраслевой характер и осуществляется без учета воздействия на другие отрасли промышленности, хотя это воздействие прямое и существенное, ввиду того, что потребность в газоснабжении существует практически у каждого хозяйствующего субъекта. Кроме того, отсутствует контроль и за самим органом государственной власти, осуществляющим госрегулирование в пределах предоставленных ему полномочий.

Другим, не менее важным моментом, на который сегодня необходимо обратить внимание, являются перспективы развития газификации территорий субъектов Федерации, осуществляемой в рамках соответствующей программы, утверждаемой органом исполнительной власти субъекта.

Существование самой возможности развития региональной экономики в первую очередь предполагает гарантированный доступ хозяйствующих субъектов к получению необходимого энергоресурса.

Принятое в ноябре 1998 г. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения «Об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям» [3] законодательно закрепило право любой организации, обладающей потребностью в газоснабжении, на получение доступа к газораспределительной системе местного (регионального) значения. Поэтапное решение возникшей в связи с этим и сохранившей свою актуальность проблемы недостатка существующих мощностей частично было отражено в Федеральном законе от 31.03.1999 «О газоснабжении в Российской Федерации», предусматривающем, в частности, в ст. 17 развитие газификации территорий с учетом перспективы необходимого баланса добычи и потребления газа, а также в принятых в установленном порядке федеральной, межрегиональных и региональных программах газификации.

Для газораспределительных организаций в целях финансирования программ газификации на территориях субъектов Федерации в порядке, установленном российским правительством, дополнительно к тарифам на услуги по транспортировке газа были введены соответствующие специальные надбавки с закреплением обязанности по их оплате за потребителями.

С позиций развития региональной экономики особый интерес сегодня вызывает не факт закрепления за потребителем дополнительной обязанности по оплате специальных надбавок к тарифам на услуги ГРО, а закрепление права собственности на вновь построенные объекты газоснабжения за газораспределительными организациями.

Учитывая прошедшее в 1992-1993 гг. изменение структуры управления газовым хозяйством, обусловленное преобразованием государственных предприятий по газификации и эксплуатации газового хозяйства в акционерные общества, и возникающую при этом возможность прихода в газораспределение частного капитала, позиция законодателя в отношении объектов газоснабжения, построенных и введенных в эксплуатацию за счет средств фонда спецнадбавки, воспринимается сегодня достаточно неодно-

значно. В соответствии с п. 7 «Методики определения размера специальных надбавок к тарифам на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям для финансирования программ газификации» [5], данные объекты подлежат оформлению в собственность газораспределительных организаций (ГРО). Одновременно ГРО обязаны нести все расходы, возникающие в связи с эксплуатацией вышеназванной категории объектов, обеспечивать их надежность и безопасность, не исключая, вместе с тем, и выполнение иных обязательств, предусмотренных действующим законодательством.

Сложившаяся в этой связи спорная ситуация обусловлена безосновательным, на наш взгляд, закреплением законодателем за газораспределительными организациями права собственности на строящиеся за счет средств фонда спецнадбавки объекты газоснабжения. В то время, когда обязанность финансирования программ газификации в основной массе возлагается на промышленных потребителей и население, участие газораспределительных организаций в развитии газификации ограничивается, как правило, только эксплуатацией и обслуживанием вновь построенных систем. При этом, затраты газораспределительных организаций, обусловленные строительством и введением в эксплуатацию новых объектов газоснабжения, подлежат отражению в тарифах ГРО на транспортировку. Такую тенденцию сегодня можно охарактеризовать скорее как негативную, так как она служит своего рода основанием ежегодного роста как тарифов на услуги по транспортировке газа по распределительным сетям, так и самой величины специальной надбавки.

Если учитывать уже сложившуюся практику, становятся непонятными основания закрепления права собственности на данные объекты за газораспределительными организациями, не принимающими непосредственное участие в финансировании строительства. Более того, ГРО, как собственник вновь построенных объектов газораспределения, получает возможность действовать в отношении принадлежащего ему имущества, построенного и введенного в эксплуатацию преимущественно за счет средств потребителей, по собственному усмотрению, в том числе: на условиях возвратного лизинга перепродавать его лизинговой компании с возможностью получения в финансовую аренду и выкупа обратно по остаточной стоимости, совершать иные сделки купли-продажи, получая как собственник в свое распоряжение уже свободные средства, не предназначенные для целевого использования.

Для того чтобы определить и четко обозначить основные направления совершенствования системы тарифообразования в газораспределении и перспективы развития газификации на территориях, на существующем этапе экономического развития целесообразно обратиться к начальной стадии процесса формирования тарифного регулирования, начавшегося в условиях перехода к рыночным отношениям (90-е годы). Изменение структуры управления газовым хозяйством Российской Федерации, обусловленное преобразованием в этот временной период государственных предприятий по газификации и эксплуатации газового хозяйства в акционерные общества, позволяет анализировать основные направления формирования тарифной политики в газораспределении в историческом контексте.

В 1883 году в г. Киеве (Украина) была опубликована работа будущего Председателя Совета Министров Российской империи (в период 1905-1906 гг.) С.Ю. Витте «Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов», принесшая ему известность среди специалистов того времени. Название монографии говорило само за себя – работа касалась необходимости участия государства в регулировании тарифов на услуги железнодорожного транспорта. Став позже известным российским реформатором, в работе «Национальная экономия и Фридрих Лист», опубликованной в 1889 г.,

С.Ю. Витте выступал с идеей о необходимости создания мощной национальной промышленности, защищенной от иностранной конкуренции таможенным барьером. Кроме того, с его непосредственным участием в 1891 г. был принят новый таможенный тариф России, а также в 1892, 1897 и 1898 гг. были проведены реформа железнодорожных тарифов, денежная реформа и реформа торгово-промышленного налогообложения. При этом в основу формируемой Российским государством тарифной политики были заложены определенные принципы [14]:

«...1) Тариф должен соотноситься с платежеспособностью населения. Вполне возможно начинать с низкого тарифа, повышая его по мере обогащения народа;

2) Тарифы должны регулировать интересы частного производителя и государственной казны, с учетом интересов каждого, причем на длительный срок. Как минимум, на срок окупаемости вложенного капитала;

3) Тарифы должны быть явными. То есть нельзя их скрывать ни от конкурентов, ни от государственного фиска;

4) Тарифы должны обеспечивать поступления в казну, поэтому не могут быть изменены произвольно и в угоду конъюнктуре рынка;

5) Тарифы не могут решить всех проблем защиты собственного рынка и привлечения капиталов извне. Они должны быть частью продуманной и долговременной государственной политики и покровительства собственной экономике;

6) Тариф должен иметь силу закона ...»\*.

Настоящие принципы, определившие основы тарифной политики государства, сохранили свою актуальность и в наши дни и могут быть применимы к деятельности практически любого субъекта естественной монополии.

В целях решения вопроса о тарифном регулировании и непосредственном участии государства в деятельности газораспределительных организаций в 1998 г. была опубликована «Методология определения тарифов на услуги (тарифов на транспортировку газа по местным сетям) газораспределительных организаций» [6]. Разработанной в 2001 г. на её основе «Методикой определения тарифов на услуги (тарифов на транспортировку газа по местным сетям) газораспределительных организаций» [7] расчет тарифа (стоимости услуг) на транспортировку газа по распределительным газопроводам был предусмотрен с использованием двух ставок:

- *ставки за пользование* распределительными газопроводами (ставки за пользование);
- *ставки за услуги по транспортировке* (поставке) газа.

Применяемые ставки устанавливались в рублях и копейках в расчете на 1000 м<sup>3</sup> газа. При этом ставка за пользование устанавливалась единой по субъекту Федерации, ставка за услуги по транспортировке – дифференцированно по группам потребителей (в зависимости от потребленного объема). Для проведения дифференциации ставки за услуги потребители были разделены на группы:

- *I группа* – потребители с годовым объемом потребления природного газа более 100 млн. м<sup>3</sup>;
- *II группа* – потребители с годовым объемом потребления природного газа от 10 млн. м<sup>3</sup> до 100 млн. м<sup>3</sup> включительно;
- *III группа* – потребители с годовым объемом потребления природного газа до 10 млн. м<sup>3</sup> включительно;

\* Принципы тарифной политики, автором которых является С.Ю. Витте, опубликованы на официальном сайте Федеральной службы по тарифам (ФСТ России) – <http://fstrf.ru/>.

- *IV группа* – население.

Такой подход со стороны законодателя к решению вопроса о формировании тарифа на услуги газораспределительных организаций позволял разделять на группы расходы ГРО – выделялись расходы, связанные с деятельностью по транспортировке газа по распределительным сетям, и отдельно расходы по эксплуатации газораспределительных систем. Возможность дублирования расходов, учитываемых в расчете ставок за пользование и за услуги по транспортировке, теоретически исключалась. Сформированная двухставочная система тарифообразования в газораспределении нуждалась в определенной доработке (например, в части детализации расходов, относимых на содержание службы наружных сетей), однако просуществовала она только до принятия следующей методики в 2003 г., когда ставки за пользование и за услуги по транспортировке были объединены в одну [8]. Начиная с этого времени и до 2008 г. включительно, нормативно-правовая база тарифообразования в газораспределении не претерпела существенных изменений, несмотря на почти ежегодное появление новых Методических указаний по регулированию тарифов на услуги газораспределительных организаций [9], в подавляющем большинстве случаев не отличающихся принципиально друг от друга в методологии.

Однако, на сегодня необходимость рассмотрения данного вопроса обусловлена изменением в подходах к тарифному регулированию деятельности газораспределительных организаций. В соответствии с [12, п.14] отнесение всех конечных потребителей (кроме населения) к группам, по которым дифференцируется тариф на транспортировку, производится на основании данных о годовом объеме потребления газа конечным потребителем отдельно по точкам подключения его сетей к сетям распределительным. Подход к формированию тарифа ГРО, исходя из точек подключения потребителя, по меньшей мере, представляется не совсем корректным. В качестве примера можно привести следующую ситуацию. Допустим, что потребитель (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) имеет не одну, а несколько точек подключения к газораспределительной системе, служащих основанием для установления абсолютно разных тарифов. При меньшем объеме транспортируемого газа тариф на его транспортировку выше, и в этой связи возникает закономерный вопрос: почему потребитель должен платить за транспортировку не по единому, а по разным тарифам, установленным по точкам подключения? В таких условиях, как финансовый кризис, сопровождающийся спадом производства, ежегодный существенный рост цен на энергоносители, может возникнуть угроза развитию малого бизнеса и сохранению уже существующих производств, поскольку любой из хозяйствующих субъектов может оказаться в категории должников за энергоносители.

Одним из существенных недостатков действующего законодательства, регулирующего формирование тарифов на услуги газораспределительных организаций, является рассмотрение эксплуатационных расходов ГРО в прямой связи с объемами газа (тариф рассчитывается на 1000 м<sup>3</sup>). Привязка законодателем эксплуатационных расходов ГРО к объемам газа выглядит не совсем оправданной, так как прямой связи между этими двумя составляющими не наблюдается – транспортируемый по распределительным сетям газ является в основном собственностью поставщика. Газораспределительная организация выступает только в роли транспортировщика, обеспечивающего доставку и подачу газа потребителю. Задачей ГРО является эксплуатация газораспределительной системы, заключающаяся в обеспечении безопасности и бесперебойности газоснабжения. В этой связи тариф на транспортировку должен исходить из экономически обоснованной величины эксплуатационных расходов и обслуживаемой протяженности сетей (руб./1 км). Кроме того, следует учитывать такие факторы, как технические ха-

рактеристики газопроводов (диаметр труб, тип электрохимзащиты, глубина закладки газопроводов), рельеф местности, где проходит газопровод, климатические особенности района местонахождения, условия обслуживания и др. Объемы газа в тарифах ГРО существенной роли играть не должны, так как возможность транспортировки диктуется наличием распределительных сетей, протяженностью, их пропускной способностью, состоянием, определяющим пригодность к эксплуатации, и возможностью использования свободных мощностей.

Последний момент позволяет с должным вниманием перейти к вопросу о развитии газификации территорий, так как существующая схема финансирования строительства объектов газоснабжения (газораспределения) в части оформления права собственности на них с наибольшей степенью вероятности сегодня может быть признана в основном соответствующей интересам только газораспределительных организаций (ГРО).

Упомянутая ранее сложившаяся парадоксальная ситуация в развитии газификации исходит из позиции государства, отстранившегося от непосредственного участия в развитии газификации собственных территорий. Принимая во внимание ранее имевший место факт акционирования газовых хозяйств (приход частного капитала), государство, не создав для себя гарантий удовлетворения государственных интересов, позволило ГРО использовать средства потребителей в своих интересах.

Вместе с тем, правильная расстановка акцентов в отношении поставщиков газа, газораспределительных организаций и потребителей крайне важна. Лицами, имеющими прямой интерес в получении газа, по существу, являются собственник газа (поставщик) и потребитель. Участие газораспределительной организации, осуществляющей при доставке газа потребителю его непосредственную подачу, ограничивается только ролью транспортировщика, оказывающего потребителям и поставщику соответствующие услуги, и исходит из возможности транспортировки и непосредственной подачи газа по сетям, принадлежащим ей либо на праве собственности, либо на иных законных основаниях. При этом вопрос о праве собственности на газораспределительные сети и сооружения на них для ГРО, как таковой, принципиального значения не имеет.

Подход с позиций перспективной диверсификации рынка позволяет предположить в качестве одного из вариантов закрепление за поставщиками природного газа права собственности на объекты газоснабжения, строящиеся сегодня и вводимые в эксплуатацию за счет средств потребителей. Но при этом целесообразность подобного шага, в силу ряда обстоятельств, вызовет определенное сомнение. Во-первых, поставщиками природного газа в значительном количестве законодателем рассматриваются организации, независимые от собственников систем газоснабжения и газораспределения [2, ст. 2]. Во-вторых, решение вопроса о праве собственности на объекты газоснабжения в пользу поставщиков газа будет отвечать опять только их интересам, но никак не интересам государственной политики.

Предусмотренная нормативно-правовыми актами Российской Федерации, в частности, Гражданским кодексом (ГК РФ, Ч.1, Ст. 124), возможность законодательного закрепления права собственности на объекты газоснабжения, построенные и введенные в эксплуатацию за счет средств спецнадбавки, за субъектами Федерации или муниципальными образованиями, позволяет предположить о целесообразности изменения подхода к её формированию и использованию. Предлагаемый далее вариант формирования специального фонда, назначение средств которого заключается в финансировании программ газификации, требует обратить внимание на два существенных момента.

Прежде всего, предполагается появление, с обязательным стопроцентным государственным участием, регионального инвестора (девелопера), основной задачей которого является финансирование программ газификации за счет средств потребителей, находящихся в границах территорий определенного субъекта Федерации.

Не менее важным в этой связи становится момент установления специальной надбавки в размерах фиксированного процента от регулируемой оптовой цены на газ, дифференцируемой в зависимости от направлений потребления (население и прочие потребители). В свою очередь рассмотрение такой возможности обоснованно предполагает закрепление соответствующего статуса за поставщиком газа (получателя специальной надбавки), учитывая его прямые договорные обязательства по газоснабжению перед потребителями. Размер специальной надбавки в этом случае следует определять исходя из прогнозируемых оптовых цен на природный газ на уровне не менее 5% от оптовой цены вне зависимости от дифференциации по направлениям потребления.

Важно подчеркнуть, что средства специальной надбавки к оптовой цене, имеющие целевой характер использования, при поступлении от потребителя при оплате за газ, аккумулируются на специальном счете поставщика. Однако расходованию они не подлежат и должны быть в обязательном порядке направлены инвестору (девелоперу). Соответствующим основанием для принятия средств инвестором (девелопером), выступающего их фактическим распорядителем, являются подписываемые между потребителями и поставщиком акты отбора газа.

С позиций перспектив развития региональной экономики, более целесообразным представляется оформление объектов газоснабжения, построенных за счет средств фонда спецнадбавки, в собственность субъекта Федерации, выступающего одним из инициаторов программ газификации собственных территорий, или, как вариант, в собственность муниципальных образований, находящихся на его территории. При таком варианте интересы газораспределительной организации в части транспортировки и эксплуатации газораспределительных систем сохранятся полностью, изменится лишь договорная основа. Не будут ущемлены и интересы потребителей, для которых в обязанности финансирования строительства объектов газоснабжения важен только момент последующего гарантированного получения газа как энергоресурса.

Особое внимание необходимо уделить инвестору (девелоперу). Как самостоятельный хозяйствующий субъект, основывающийся на положениях ст. 17 Федерального закона от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в РФ», согласно которым развитие газификации территорий Российской Федерации осуществляется на основании перспективного баланса добычи и потребления газа, основную часть средств он распределяет по наиболее приоритетным направлениям газификации. При этом необходимым условием использования средств, полученных от установления специальной надбавки, остается обязательное резервирование определенной ее части для поддержания уже существующих объектов газоснабжения в состоянии, пригодном для эксплуатации, с одновременным сохранением контроля целевого использования. Это может относиться как к системе магистрального газопроводного транспорта, так и в обязательном порядке к газораспределению, включая в возможной перспективе проведение модернизации газораспределительной системы и выполнение её реконструкции.

Выделение средств поставщику или газораспределительной организации (ГРО) девелопером осуществляется при условии поступления с их стороны соответствующей заявки с обоснованием, а само строительство объектов газоснабжения, выполняемое за счет средств специальной надбавки, должно выполняться специализированной организацией, привлекаемой инвестором (девелопером) исключительно на конкурсной основе.

Правильная оценка роли газоснабжения в развитии региональной экономики в условиях постоянного роста цен на энергоносители и услуги естественных монополий диктует необходимость внесения определенных изменений в тарифную политику государства, регулирующего и контролирующего их деятельность. Одновременно развитие газоснабжения должно соответствовать государственным интересам, что позволит решить вопросы сохранения и развития производства и улучшить социально-экономические условия жизни населения.

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Комментарий к Гражданскому Кодексу Российской Федерации. Ч.2. Изд-е 4. / Под ред. д.ю.н., проф. О.Н.Садикова. М.: Инфра-М, 2004.
2. Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (в ред. от 18.07.2008) // Собрание законодательства РФ. 1999. №14. Ст. 1667.
3. Постановление Правительства РФ от 24.11.1998 №1370 «Об утверждении Положения «Об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям» (в ред. от 28.07.2000) // Собрание законодательства РФ. 1998. №48. Ст. 5937.
4. Постановление Правительства РФ от 5.02.1998 №162 «Об утверждении правил поставки газа в Российской Федерации» (ред. от 07.12.2005) // Собрание законодательства РФ. 1998. №6. Ст. 770.
5. Методика определения размера специальных надбавок к тарифам на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям для финансирования программ газификации. Утв. Приказом ФСТ РФ от 15.08.2006. № 187-э/4 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. №41.
6. Постановление ФЭК РФ от 18.12.98. № 49/1 «Об утверждении методологии определения тарифов на услуги (тарифов на транспортировку газа по местным сетям) газораспределительных организаций».
7. Постановление ФЭК РФ от 04.07.01. № 42/7 «Об утверждении «Методики определения тарифов на услуги (тарифов на транспортировку газа по местным сетям) газораспределительных организаций».
8. Постановление ФЭК РФ от 28.10.03 № 88-э/1 «Об утверждении Методических указаний по регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям».
9. Приказ ФСТ России от 26.10.2004 №142-э/1 «О внесении изменений и дополнений в Постановление ФЭК РФ от 28.10.2003 №88-э/1 «Об утверждении Методических указаний по регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям».
10. Приказ ФСТ РФ от 15.08.2006 №186-э/3 «Об утверждении Методических указаний по регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям».
11. Приказ ФСТ РФ от 4.09.2007 №223-э/2 «Об утверждении Методических указаний по регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям».
12. Приказ ФСТ России от 17.09.2008 №172-э/4 «Об утверждении «Методических указаний по регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям».

13. Организационные основы ценовой и тарифной политики в газовой отрасли России / Под ред. д.э.н. профессора В.Е. Маневича. М.: Институт проблем рынка РАН, 2005. 117 с.

14. Витте С.Ю. Принципы железнодорожных тарифов при перевозке грузов. Киев, 1883. 347 с.