

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РОЗНИЧНЫХ ЦЕН НА ГАЗ

Н.Ю. Свитыч

Сибирский институт управления
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации (ФГБОУ ВПО
РАНХиГС – СИУ),
Новосибирск

nataliasvitich@ngs.ru

Статья раскрывает проблему перекрестного субсидирования в деятельности естественных монополий между промышленными потребителями и населением (на примере газовой отрасли). Цель данной работы заключается в создании единого механизма выявления фактов неэффективного государственного регулирования розничных цен на газ, определения и устранения его причин. Перекрестное субсидирование позиционируется как методологический провал, препятствующий трансформации естественных монополий в конкурентные рынки. Автор показывает причины возникновения перекрестного субсидирования, разделяя их по зонам ответственности между органами государственной власти (нарушение базовых принципов методологии розничной цены) и монополистом (неэффективная финансово-хозяйственная деятельность). В статье предложена система относительных показателей, позволяющая не только диагностировать проблему, но и определить ее причину, очистив от факторов, выходящих за пределы зоны ответственности органов власти. Сформированная система коэффициентов апробирована на примере недостаточной розничной цены первого полугодия 2014 года в Алтайском крае. По мнению автора, существующая нормативная база неполно отражает механизм учета в структуре розничной цены отклонений от экономически обоснованного уровня, возникших в предыдущие периоды.

Ключевые слова: естественная монополия, газовая отрасль, перекрестное субсидирование, розничная цена газа, государственное регулирование естественных монополий.

DOI: 10.17212/2075-0862-2015-1.2-81-89

Характерной чертой отечественной экономики на протяжении многих лет является функционирование ключевых отраслей в формате естественной монополии. Масштаб рынка может варьироваться от федерального до местного уровня, однако ряд таких отраслей затрагивает не только интересы промышленных, но и социально значимых категорий потребителей. В последнем случае одним из важнейших аспектов государственного регу-

лирования деятельности субъектов естественных монополий является тарифная политика. Органы власти стараются обеспечить максимальную доступность таких товаров и услуг для населения, что не всегда делает тарифную политику экономически обоснованной для остальных субъектов рынка. В случаях, когда цена не покрывает расходы на поставку товаров или оказание услуг, у продавца возникают убытки, в результате чего появляется потребность

поиска дополнительных источников финансирования. Она может быть удовлетворена как через привлечение бюджетных средств, так и через использование ценовой дискриминации, которая, в свою очередь, создает эффект перекрестного субсидирования.

Природа перекрестного субсидирования заключается в том, что для отдельных потребителей или групп потребителей устанавливаются цены выше уровня предельных издержек, чтобы для других потребителей можно было установить цены ниже предельных издержек. Обычно это практикуется в условиях монополии потому, что данные потребители, неся бремя дополнительных затрат, не могут перейти к альтернативному поставщику с более низкими ценами [8]. С позиции экономической науки товары и услуги, поставщиком которых являются субъекты естественной монополии, потребитель не может заменить. В результате спрос менее зависим от предлагаемой поставщиком цены, чем спрос на другие виды товаров, что создает

угрозу экономически необоснованной ценовой политики [1].

С точки зрения развития экономически обоснованных рыночных отношений данный эффект приобретает негативный характер и чаще всего препятствует развитию конкуренции в монополизированных отраслях. Исключением в данном случае не стала и газовая отрасль, в которой сконцентрированы субъекты естественных монополий на различных этапах технологического цикла, а государством принята стратегия развития конкурентных отношений. Однако, выходя на конкурентный рынок, инвестор руководствуется в первую очередь перспективами получения прибыли. Следовательно, проблема перекрестного субсидирования требует решения на методологическом уровне, позволяющем сбалансировать интересы всех участников рынка.

Анализируя экономическую природу розничной цены на природный газ, следует отметить, что в отечественной практике она включает в себя ряд базовых элементов (рисунок).



* – показатели рассчитаны по методу среднего арифметического взвешенного; в качестве веса выступают объемы, соответствующие установленным тарифам. Для транспорта учитываются тарифы ГРО

Структура средней розничной цены

Перекрестное субсидирование в России появилось в 1990-х годах прошлого века. Главным механизмом его реализации являются единые «котловые» тарифы, которые устанавливаются на региональном уровне исполнительными органами власти и существенно отличаются в зависимости от категории потребителя [7].

Причины перекрестного субсидирования в газовой отрасли между промышленностью и населением можно разделить на две категории: зависящие от эффективности финансово-хозяйственной деятельности поставщика и от экономической обоснованности установленной органами власти розничной цены природного газа. Во втором случае действующая розничная цена должна покрывать расходы поставщика в части реализации газа населению, т. е. обладать свойством достаточности.

В основу методологии формирования розничных цен на природный газ заложены четыре базовых принципа:

1) возмещения поставщикам газа (газоснабжающим организациям) экономически обоснованных затрат, связанных с добычей, транспортировкой, переработкой, хранением, распределением и поставкой (реализацией) газа;

2) удовлетворения платежеспособного спроса на газ, достижения баланса экономических интересов покупателей и поставщиков газа;

3) учета в структуре регулируемых цен на газ всех налогов и иных обязательных платежей в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) учета разницы в стоимости услуг по транспортировке и поставке (реализации) газа различным группам потребителей и в различные районы [2].

Основной причиной недостаточности розничной цены является нарушение одного или нескольких из озвученных принципов. Однако, среди факторов возникновения выпадающих доходов можно выделить неэффективную финансово-хозяйственную деятельность поставщика (например, регулирование разбаланса природного газа), а также систему неценовых факторов, таких как уровень бесхозяйных сетей.

Термин разбаланса газа напрямую связан с методологией учета топлива. Данная проблема возникает в случае, если объем приобретенного у поставщика ресурса (по информации узлов учета газораспределительных станций) и объем реализованного потребителям ресурса (по данным приборам учета потребителей или нормативам потребления в случаях отсутствия или несоответствия стандартам приборов) не совпадают. Следует отметить, что явление разбаланса существует не только в газовой отрасли, а в большинстве отраслей, где имеется сетевая инфраструктура для поставки того или иного ресурса.

Однако, неэффективность деятельности компании, зависящая от нее самой, не должна транслироваться на конечного потребителя в качестве дополнительной нагрузки. Следовательно, при оценке достаточности розничной цены необходимо разработать систему показателей, позволяющую исключить влияние разбаланса.

Еще одним существенным фактором является высокий уровень бесхозяйных газораспределительных сетей в отрасли, тариф на транспортировку по которым не учитывается при формировании розничной цены, а в период ее действия у таких сетей может появиться собственник, для которого будет установлен тариф. Аналогичная ситуация

может сложиться при создании новых газораспределительных организаций.

В настоящее время в экономической науке отсутствует унифицированная система показателей, позволяющая своевременно диагностировать проблему несбалансированности розничной цены, выявить ее причину и принять меры по ее устранению. Автор считает необходимым разработать такую систему критериев оценки.

В регионах могут устанавливаться дифференцированные розничные цены в зависимости от направления потребления ресурса (приготовление пищи, отопление). Следовательно, чтобы избежать искажений, для разработки относительных показателей необходимо использовать более крупные экономические категории, такие как выручка и себестоимость. Автор предлагает использовать для анализа показатель следующего вида:

$$K_{\text{дрц}} = \frac{V_{\text{без НДС}}}{C_{\text{опт}} + \text{РТ}_{\text{ГРО}} + \text{РСН} + \text{ПССУ}_j V_j} K_{\text{разб}},$$

где $K_{\text{дрц}}$ – коэффициент достаточности розничной цены;

$V_{\text{без НДС}}$ – выручка от реализации газа населению за период действия установленных розничных цен;

$C_{\text{опт}}$ – себестоимость приобретения газа по оптовой цене для последующей реализации населению;

$\text{РТ}_{\text{ГРО}}$ – расходы на транспортировку по сетям газораспределительных организаций (в том числе транспортировки в транзитном потоке) газа, приобретенного для последующей реализации населению;

РСН – расходы на специальную надбавку к тарифам на услуги по транспортировке природного газа;

ПССУ_j – установленная ФСТ России на данной территории плата за снабженческо-сбытовые услуги для категории потребления «население»;

V_j – объем приобретения газа в период действия значения розничной цены;

$K_{\text{разб}}$ – коэффициент разбаланса, рассчитанный по следующей формуле:

$$K_{\text{разб}} = \frac{V_j}{V_k},$$

где V_k – объем реализации газа в период действия значения розничной цены.

Если значение коэффициента разбаланса равно единице, то разбаланс отсутствует. В случае положительного разбаланса коэффициент примет значение меньше единицы, в случае отрицательного – больше единицы.

Критерии оценки результата коэффициента достаточности розничной цены описаны в табл. 1.

Описанный коэффициент позволяет определить следующее:

- значительное отклонение плановых и фактических объемов транспортировки;
- появление новых транспортировщиков в период действия розничной цены;
- учесть объем транспортировки природного газа населению по бесхозным газораспределительным сетям и разбаланс.

Однако, приведенные показатели позволяют диагностировать наличие или отсутствие проблемы, в то время как перед участниками рынка стоит еще одна задача – определить причину отклонения. В первую очередь следует проанализировать устойчивые элементы, такие как оптовая цена и плата за снабженческо-сбытовые услуги. В большинстве случаев отклонений по ним не возникает. Практика применения средневзвешенной платы за снабженческо-

сбытовые услуги в России незначительна. В случае возникновения предположений относительно отклонения в части средне-

го значения ПССУ следует применять логику, аналогичную приведенным ниже показателям.

Таблица 1

Критерии оценки коэффициента достаточности розничной цены

Показатель	Значение	Комментарии
$K_{\text{ДРЦ}}$	1	Коэффициент принимает нормальное значение. Розничная цена сбалансирована и является экономически обоснованной
$K_{\text{ДРЦ}}$	$(1; +\infty)$	В розничной цене заложено избыточное значение одного или нескольких показателей, требуется дальнейший анализ. Региональная газовая компания получает необоснованный дополнительный доход
$K_{\text{ДРЦ}}$	$(0; 1)$	В составе розничной цены один или несколько показателей заложены некорректно, требуется дальнейший анализ. Региональная газовая компания получает убыток в виде выпадающих доходов

Таким образом, остается два существенных фактора, которые могут создать отклонения в достаточности розничной цены: средневзвешенный тариф на транспорт газораспределительных организаций и средняя специальная надбавка к тарифам на услуги по транспортировке природного газа.

Для анализа среднего тарифа на транспорт автор предлагает использовать коэффициент следующего вида:

$$K_{\text{ДТРЦ}} = \frac{\sum_{i=1}^{i=n} V_i T_i}{V_j T_{\text{PC}}},$$

где $K_{\text{ДТРЦ}}$ – коэффициент достаточности тарифа на транспорт в составе розничной цены;

V_i – объем транспортировки (или транспортировки в транзитном потоке) природного газа i -й ГРО за период действия розничной цены;

T_i – тариф транспортировки (или транспортировки в транзитном потоке) природ-

ного газа i -й ГРО за период действия розничной цены;

T_{PC} – средний тариф транспортировки природного газа, заложенный в составе региональной составляющей;

i – порядковый номер соответствующей пары объема и тарифа на транспортировку (или транспортировку в транзитном потоке);

V_j – объем приобретения газа для последующей реализации населению.

Полученный коэффициент в аналогичных условиях позволит диагностировать недостаточность (если результат больше единицы) или избыточность (если результат меньше единицы) розничной цены. В оптимальных условиях, когда экономически обоснованный средний тариф на транспорт в структуре средней региональной составляющей равен заложенному тарифу в установленном органами власти показателе, коэффициент примет значение 1.

В этом случае необходимо более глубоко рассматривать причину откло-

нения. Среди основных факторов можно отметить следующие:

– появление на рынке новых транспортировщиков или уход с рынка уже существующих газораспределительных организаций;

– неэффективное планирование объемов транспортировки газа;

– переход права пользования газораспределительной сетью на основе договора аренды от одного транспортировщика к другому;

– объединение транспортировщиков и пересмотр тарифа.

В случае появления показателя специальной надбавки к тарифам на услуги по транспортировке целесообразно применить аналогичную модель и к нему.

Протестируем реализацию данной методологии и проблеме выпадающих до-

ходов региональной газовой компании на примере розничной цены Алтайского края. На территории этого региона поставку природного газа осуществляет монополист ООО «Газпром межрегионгаз Новосибирск» через свой филиал в Алтайском крае.

С 1 июля 2013 года до 30 июня 2014 года актуальными являлись розничные цены на природный газ в размере 5022,46 руб./тыс. м³ с учетом НДС [5]. Специальная надбавка к тарифам на услуги по транспортировке для населения не утверждена и в расчете розничной цены не учувствует.

Для того чтобы обнаружить природу выпадающих доходов, целесообразно обозначить ключевые элементы, влияющие на размер средней региональной составляющей и самой розничной цены (табл. 2).

Таблица 2

Элементы розничной цены газа для населения Алтайского края в 2014 году (кроме газа, реализуемого по газопроводу «Барнаул – Бийск – Горно-Алтайск»)*

Наименование показателя	Значение до 1 июля 2014 г.
Оптовая цена газа, руб./тыс. м ³ (без НДС)	3058
Тариф на транспортировку ОАО «Газпром газораспределение Барнаул» для населения, руб./тыс. м ³	921,30
Тариф на транспортировку ООО «РусьЭнерго» для населения, руб./тыс. м ³	611,38
Розничная цена газа, руб./тыс. м ³	5022,46
Плата за снабженческо-сбытовые услуги, руб./тыс. м ³	361,07
Объем реализации газа, тыс. м ³	91 400
Объем транспортировки ОАО «Газпром газораспределение Барнаул»	87 910
Объем транспортировки ООО «РусьЭнерго»	3490

* Таблица составлена на основе источников [3, 4, 5, 6].

1. Коэффициент достаточности розничной цены. В рамках полученных данных информация о разбалансе и бесхозяй-

ных сетях отсутствует. В связи с этим предлагается произвести расчет коэффициента без пересчета на показатель разбаланса.

Коэффициент рассчитан следующим образом:

$$K_{\text{ДРЦ}} = \frac{V_{\text{без НДС}}}{C_{\text{опт}} + \text{РТ}_{\text{ГРО}} + \text{РСН} + \text{ПССУ}_j V_j} = \\ = 5022,46/1,18 \cdot 91\,400 / (3058 \cdot 91\,400 + \\ + 87\,910 \cdot 921,30 + 3490 \cdot 611,38 + 361,07 \times \\ \times 91\,400) = 0,983 \text{ (или } 98,3 \text{ \%)}.$$

Полученный результат меньше единицы, следовательно, недостаточность розничной цены 1,7 % (100 % – 98,3 %). Требуется дальнейшая диагностика причин возникшей ситуации. Следует отметить, что из предложенных ранее факторов остается только средний тариф на транспорт, поскольку ООО «Газпром межрегионгаз Новосибирск» в Алтайском крае является единственным поставщиком природного газа, значит, оптовая цена и плата за снабженческо-сбытовые услуги являются фиксированными величинами, установленными на федеральном уровне.

2. Коэффициент достаточности тарифа на транспорт в составе розничной цены.

Региональная составляющая утвержденной розничной цены = 5022,46/1,18 – 3058 = 1198,32 руб./ тыс. м³.

Тариф на транспорт в составе региональной составляющей утвержденной розничной цены можно рассчитать следующим образом (уменьшив на плату за снабженческо-сбытовые услуги): 1198,32 – 361,07 = 837,25 руб./ тыс. м³.

Для расчета плановые объемы транспортировки и приобретения газа совпадут.

$$K_{\text{ДТРЦ}} = \frac{\sum_{i=1}^{i=n} V_i T_i}{V_j T_{\text{РС}}} = \\ = (87\,910 \cdot 921,30 + 3490 \cdot 611,38) / 91\,400 \times \\ \times 837,25 = 1,086 \text{ (108,6 \%)}.$$

В данном случае значение коэффициента больше единицы, что свидетельствует о недостаточности тарифа на транспорт в структуре розничной цены. Таким образом, экономически обоснованный средний тариф на транспорт должен быть на 8,6 % больше, чем учтенный. Данный факт является причиной выпадающих доходов от реализации газа населению ООО «Газпром межрегионгаз Новосибирск» в Алтайском крае по итогам 1-го полугодия 2014 года.

В результате проведенного анализа можно сделать вывод о том, механизм формирования розничной цены природного газа несовершенен. На практике происходит нарушение заложенных законодателем принципов, поскольку недостаточно эффективно диагностируются проблемы и не осуществляется своевременный поиск решений.

По мнению автора, диагностика и устранение перекрестного субсидирования носят системный характер. Тарифное регулирование должно опираться на параметр достаточности цены, регулируемой государством. В ряде случаев, когда рост цены негативно сказывается на благосостоянии определенной категории потребителей, государство может ориентировать тариф на достижение безубыточности. Однако, подход к формированию системы показателей анализа тарифа на предмет достаточности должен учитывать только те факторы, которые являются экономически обоснованными с позиции отрасли и не зависят напрямую от качества деятельности хозяйствующего субъекта. Возникновение убытков в цене должно четко разделяться по зонам ответственности. Таким образом, достаточность цены должна определяться исходя из экономической обоснованности расходов с позиции эффективного государственного регулирования.

Литература

1. Князева И.В., Салтеевский В.А. Формирование конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности на рынке электроэнергетики // Конкурентная политика. – 2012. – № 1 (31). – С. 46–53.
2. Приказ ФСТ России от 27.10.2011 № 252-э/2 «Об утверждении Методических указаний по регулированию розничных цен на газ, реализуемый населению» (ред. от 07.08.2013) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Приказ ФСТ России от 27.11.2012 № 273-э/1 «Об утверждении оптовых цен на газ, добываемый ОАО «Газпром» и его аффилированными лицами, предназначенный для последующей реализации населению» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. Протокол заседания Правления № 18 от 21.05.2014 Управления Алтайского края по государственному регулированию цен и тарифов [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.altaitarif22.ru/upload/doc/New Folder/pr182014.docx> (дата обращения – 25.09.2014).
5. Решение Управления Алтайского края по государственному регулированию цен и тарифов от 06.05.2013 № 60 «Об установлении розничных цен на природный газ, реализуемый населению Алтайского края» [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
6. Решение Управления Алтайского края по государственному регулированию цен и тарифов от 21.05.2014 № 33 «Об утверждении розничных цен на природный газ, реализуемый населению Алтайского края» (ред. от 17.09.2014) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
7. Селиверстова И.Н. Государственное ценовое регулирование энергетической отрасли России // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. – 2013. – № 1. – С. 103–106.
8. Posner R. Natural Monopoly and Its Regulation // Stanford Law Review, 1969. – Vol. 21. – P. 548–563.

**IMPROVEMENT OF STATE REGULATION
OF RETAIL GAS PRICES****N.J. Svitych**

Siberian Institute of Management –
Branch of the Russian Presidential
Academy of National Economy and
Public Administration,
Novosibirsk

nataliasvitych@ngs.ru

The article reveals the problem of cross-subsidization in the activities of natural monopolies between industrial consumers and households (for example, the gas industry). The purpose of this work is to create a single mechanism for the identification of the facts of inefficient state regulation of retail gas prices, detect and address its causes. Cross-subsidization is positioned as a methodological failure, preventing the transformation of natural monopolies to competitive markets. The author shows the causes of cross-subsidization, separated by areas of responsibility between public authorities (violation of the basic principles of the methodology of the retail price) and the monopolist (inefficient financial-economic activity). The paper proposed the system of relative indicators, allowing not only to diagnose the problem, but also to determine its cause, cleared of factors beyond the area of responsibility of the authorities. The system of coefficients is tested on the example of insufficient retail prices of the first half of 2014 in the Altai region. According to the author, the existing regulatory framework doesn't fully reflect the

mechanism account for deviations from the economically justified level of retail prices that occurred in previous periods.

Keywords: natural monopoly, the gas industry, cross-subsidization, the retail price of gas, the state regulation of natural monopolies.

DOI: 10.17212/2075-0862-2015-1.2-81-89

References

1. Князева И.В., Салтевский В.А. *Formirovanie konkurentnyh i estestvenno-monopol'nyh vidov dejatel'nosti na rynke jelektrojenergetiki* [The establishment of competitive and natural monopoly activities on the electricity market]. *Konkurentnaja politika*, 2012. № 1 (31), pp. 46–53.
2. Prikaz FST Rossii ot 27.10.2011 №252-je/2 «Ob utverzhdenii Metodicheskikh ukazaniy po regulirovaniju roznichnyh cen na gaz, realizuemyj naseleniju» [On approval of Methodical instructions for the regulation of retail gas prices, implemented by population] (red. ot 07.08.2013). [Elektronnyj resurs]: Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tant Pljus».
3. Prikaz FST Rossii ot 27.11.2012 №273-je/1 «Ob utverzhdenii optovyh cen na gaz, dobyvaemyj OAO “Gazprom” i ego affilirovannymi licami, prednaznachennyj dlja posledujushhej realizacii naseleniju» [Approval of the wholesale prices of gas produced by Gazprom and its affiliates and intended for further sale to population]. [Elektronnyj resurs]: Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tant Pljus».
4. Protokol zasedanija Pravljenija № 18 ot 21.05.2014 Upravlenija Altajskogo kraja po gosudarstvennomu regulirovaniju cen i tarifov [The minutes of the Board meeting No. 18 of 21.05.2014 Administration of Altai Krai on the state regulation of prices and tariffs] [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.altaitarif22.ru/upload/doc/New Folder/pr182014.docx> (data obrashhenija – 25.09.2014).
5. Reshenie Upravlenija Altajskogo kraja po gosudarstvennomu regulirovaniju cen i tarifov ot 06.05.2013 № 60 «Ob ustanovlenii roznichnyh cen na prirodnyj gaz, realizuemyj naseleniju Altajskogo kraja» [About the setting of retail prices for natural gas, implemented by the population of the Altai region]. [Elektronnyj resurs]: Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Garant».
6. Reshenie Upravlenija Altajskogo kraja po gosudarstvennomu regulirovaniju cen i tarifov ot 21.05.2014 № 33 «Ob utverzhdenii roznichnyh cen na prirodnyj gaz, realizuemyj naseleniju Altajskogo kraja» [About the setting of retail prices for natural gas, implemented by the population of the Altai region] (red. ot 17.09.2014) [Elektronnyj resurs]: Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Garant».
7. Seliverstova I.N. Gosudarstvennoe cenovoe regulirovanie jenergeticheskoj otrasli Rossii [State price regulation in the energy sector of Russia] // *Uchenye zapiski Petrozavodskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2013. №1. P. 103-106.
8. Posner R. Natural Monopoly and Its Regulation [Natural Monopoly and Its Regulation] // *Stanford Law Review*, 1969. V. 21, pp. 548–563.