|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| От 11.08.2018 г. № 22562-СШ/Д26и |  |  |
| ФАС России |

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Правительства Российской Федерации |
| На письма ФАС России от 26 июля 2018 г. № АК/58442/18 и от 2 августа 2018 г.  № АГ/60430/18 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 323 «О реализации природного газа   
на организованных торгах и внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам государственного регулирования цен на газ и доступа   
к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром»

Министерство экономического развития Российской Федерации  
в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации   
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело поступивший  
от ФАС России (далее – разработчик) проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 323 «О реализации природного газа  
на организованных торгах и внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам государственного регулирования цен на газ и доступа   
к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром»   
(далее соответственно – проект акта, постановление № 323) и сообщает следующее.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/07/12-16/00060267).

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет)  
в срок с 16 по 27 апреля 2018 года.

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и не несет риска возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения повторно.

Ранее письмом ФАС России от 7 августа 2017 г. № АГ/53796/17 в адрес Минэкономразвития России поступила первоначальная редакция проекта акта  
в целях подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия. Письмом Минэкономразвития России от 30 августа 2017 г. № 24551-СШ/Д26и в адрес   
ФАС России было направлено соответствующее заключение об оценке регулирующего воздействия, содержащее вывод о наличии в первоначальной редакции проекта акта положений, которые вводят избыточные административные  
и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации (далее – заключение об ОРВ).

В соответствии с пунктом 59 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, 28 сентября 2017 г. было проведено согласительное совещание, по результатам которого замечания, изложенные в заключении   
об ОРВ, разработчиком не были учтены (письмо Минэкономразвития России   
от 10 октября 2017 г. № 29454-СШ/Д26и).

По итогам подготовки настоящего заключения с учетом информации, представленной разработчиком, Минэкономразвития России считает необходимым представить в отношении доработанной редакции проекта акта следующую информацию о возможных рисках его принятия в представленной редакции.

В соответствии с пунктами 1.4 и 3.1 сводного отчета при описании проблемы   
и негативного эффекта, возникающего в связи с наличием данной проблемы,  
на решение которой направлено принятие представленного проектом акта регулирования, разработчиком указывается на то, что в настоящее время существуют риски замедления развития биржевой торговли природным газом  
и даже риск остановки биржевых торгов в результате достижения ПАО «Газпром» установленного лимита объема реализации газа на биржевых торгах.

В связи с этим проектом акта предусматривается увеличение предельного объема природного газа, подлежащего реализации ПАО «Газпром» и его аффилированными лицами на организованных торгах, до 35 млрд. куб. метров[[1]](#footnote-1). Также представленной редакцией проекта акта предлагается исключить положение, определяющее, что объем природного газа, реализуемого ПАО «Газпром»   
в соответствии с постановлением № 323, не может превышать объем   
природного газа, самостоятельно реализуемого независимыми организациями   
на организованных торгах.

Вместе с тем представляется, что разработчиком проекта акта не учтены следующие особенности функционирования биржевой торговли газом.

Статистика биржевых торгов природным газом за последние два года свидетельствует о несоблюдении паритета, установленного абзацем 3 пункта 2 постановления № 323, согласно которому объем газа, реализуемого   
ПАО «Газпром», не должен превышать объем газа, самостоятельно реализуемого независимыми организациями на организованных торгах.

Так, согласно докладу АО «СПбМТСБ» о результатах биржевой торговли газом за 2017 год, группой ПАО «Газпром» на организованных торгах в 2016 году было реализовано 11, 2611 млрд. куб. метров газа, в 2017 году– 17,5054 млрд. куб. метров газа. Вместе с тем общий объем реализации природного газа   
на организованных торгах в 2016 году составил 16,81116 млрд. куб. метров газа,  
а в 2017 году – 20,3463 млрд. куб. метров газа.

При этом основными покупателями газа на биржевых торгах являются дочерние компании ПАО «Газпром» по реализации газа[[2]](#footnote-2), например, ООО «Газпром межрегионгаз», а также потребляющие газ для выработки электроэнергии и тепла, например, ООО «Газпром энергохолдинг» – один из крупнейших энергетических холдингов страны.

Таким образом, для группы ПАО «Газпром» биржа, с одной стороны, является инструментом по реализации объемов газа вне рамок государственного ценового регулирования, а с другой стороны вышеприведенные данные позволяют сделать вывод о существовании возможности влияния ПАО «Газпром» на биржевую цену газа.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о возможности компаний, входящих в одну группу, оказывать определяющее влияние на формирование спроса   
и предложения на торгах природным газом. Это, в свою очередь, может приводить   
к поддержанию биржевых цен на уровне, существенно отличающемся от того, который мог бы сформироваться без операций, совершаемых в интересах одного лица.

С учетом указанных особенностей функционирования биржи   
и ограниченного количества продавцов считаем, что принятие проекта акта приведет к ограничению конкуренции и создаст дополнительные преимущества для  
ПАО «Газпром» и его аффилированных лиц, которые усилят свое влияние на рынке газа России, получив все возможности для установления монопольно низкой цены на газ.

На основании вышеизложенного считаем, что предлагаемое увеличение предельного объема природного газа, подлежащего реализации ПАО «Газпром»   
и его аффилированными лицами на организованных торгах, не будет способствовать минимизации рисков остановки биржевых торгов природным газом, так как  
при таком подходе не устанавливается равномерность распределения объемом газа  
в течение года. В этой связи полагаем целесообразным установить квартальные значения предельных объемов реализации газа ПАО «Газпром», определенные пропорционально квартальным объемам реализации газа на внутреннем рынке.

При этом суммарный объем реализации газа на организованных торгах для   
ПАО «Газпром» за четыре квартала не должен превышать действующее ограничение до 17,5 млрд. куб. метров. Вместе с тем необходимо установить возможность увеличения квартального объема реализации газа ПАО «Газпром»  
на организованных торгах на разницу между предельным объемом реализации газа ПАО «Газпром» на торгах и фактическим суммарным объемом реализации газа  
на торгах независимыми компаниями в предыдущем квартале. Таким образом,  
в случае отсутствия на торгах газа независимых компаний объем реализации газа ПАО «Газпром» может быть увеличен до 35 млрд. куб. метров в год.

По мнению Минэкономразвития России, данный подход позволит увеличить объем реализации газа на организованных торгах, при этом обеспечивая заинтересованность в участии в торгах со стороны независимых производителей газа.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта   
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о недостаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования.

В проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

|  |  |
| --- | --- |
|  | С.В. Шипов |

С.А. Ефимов

(495) 870 87 00 доб. 2658

Департамент оценки регулирующего воздействия

1. В соответствии с текущей редакцией постановления № 323 максимальный объем, разрешенный для продажи на организованных торгах ПАО «Газпром», составляет 17,5 млрд. куб. метров. [↑](#footnote-ref-1)
2. Соответствующие данные использовались в заключение об оценке регулирующего воздействия на первоначальную редакцию проекта акта (письмо Минэкономразвития России от 30 августа 2017 г. № 24551-СШ/Д26и). [↑](#footnote-ref-2)