От 30.08.2017 г. № 24551-СШ/Д26и

|  |
| --- |
| ФАС России |
|  |

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта постановления |
| На письмо ФАС России  от 7 августа 2017 г. № АГ/53796/17 |

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)[[1]](#footnote-1).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 14 по 27 декабря 2016 г., а также публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия   
(далее – сводный отчет) в срок с 22 февраля по 24 марта 2017 года.

Степень регулирующего воздействия положений, содержащихся   
в подготовленном проекте акта, в соответствии с пунктом 6 Правил определена разработчиком как средняя.

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 на сегодняшний день 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.

Согласно пункту 5.1 сводного отчета проект акта разработан в целях закрепления минимальных величин природного газа, добытого и подлежащего транспортировке   
по единой системе газоснабжения и продаваемого на организационных торгах, закрепление параметров ликвидности рынка, а также отмена ограничений, наложенных на ПАО «Газпром» действующей редакцией постановления № 323.

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

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России   
были проведены публичные консультации по проекту акта в период   
с 14 по 21 августа 2017 года. Проект акта и перечень вопросов по нему были направлены письмом Минэкономразвития России от 14 августа 2017 г. № Д26и-542 в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «Опора России», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия»,   
а также в заинтересованные субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности.

В результате проведения публичных консультаций поступили позиции   
АО Санкт-Петербургская Международная Товарно-сырьевая Биржа, ПАО «Новатэк», ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Лукойл», ПАО «НК «РуссНефть»,   
ПАО «Т Плюс», ПАО «Интер РАО», а также ОАО «Сургутнефтегаз», часть из которых указывают на наличие в представленной редакции проекта акта рисков, которые могут привести к негативным последствиям для независимых производителей газа.

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

1. Пунктом 1 проекта акта отменяется предельный объем природного газа, разрешенный ПАО «Газпром» для реализации 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 с половиной 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, по информации, представленной участниками дополнительных публичных консультаций, из общего объема торгов за весь период их проведения   
в 38,5 млрд. куб. метров природного газа ПАО «Газпром» реализовал 73 процента.   
В 2017 году данный показатель может составить 90 процентов.

При этом основными покупателями газа на биржевых торгах являются   
дочерние компании по реализации газа, такие как ООО «Газпром межрегионгаз» –   
с октября 2014 года их доля в совокупном приобретении газа составила 55 процентов. Дополнительное влияние на рынок со стороны спроса может оказывать   
ООО «Газпром энергохолдинг» – один из крупнейших энергетических холдингов страны, потребляющий более 25 процентов всего газа, сжигаемого для выработки электроэнергии и тепла.

Таким образом, для группы ПАО «Газпром» биржа, с одной стороны, является инструментом по выводу объемов газа из-под ценового регулирования, а с другой, вышеприведенные данные позволяют сделать вывод о том, что ПАО «Газпром» может   
в значительной степени влиять на биржевую цену.

Кроме того, действующие правила биржевой торговли предусматривают необходимость согласования допуска участников к биржевым торгам   
с ООО «Газпром межрегионгаз поставка», на 100 процентов входящим в группу   
ПАО «Газпром».

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 отличающимся от того, который сформировался бы 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.

Также дополнительно отмечаем, что согласно позициям участников дополнительных публичных консультаций, проблема, описанная разработчиком   
в пунктах 1.4 и 3.1 сводного отчета, не является актуальной, так как риск остановки биржевых торгов природным газом минимален.

В соответствии с текущей редакцией постановления № 323, максимальный объем, разрешенный для продажи на организованных торгах ПАО «Газпром», составляет 17,5 млрд. куб. метров, при этом, согласно данным независимых производителей, по состоянию на август 2017 года реализовано менее 13 млрд. куб. метров газа.

Таким образом, за оставшиеся 5 месяцев ПАО «Газпром» может реализовать более 4,5 млрд. куб. метров (минимум по 0,9 млн. куб. метров в месяц). С учетом объема торгов в январе этого года, когда ПАО «Газпром» реализовал 1,1 млрд. куб. метров,   
а существенного роста цены на газ не было, считаем, что текущая ситуация принципиально не отличается от первого квартала 2017 года.

На основании вышеизложенного считаем отмену ограничений для   
ПАО «Газпром» по объемам реализации газа на бирже преждевременной. Проект акта необходимо доработать в части увеличения предельного объема природного газа, реализуемого на организованных торгах ПАО «Газпром», с целью минимизации рисков остановки биржевых торгов.

1. Подпунктом «б» пункта 2 проекта акта вводится норма, согласно которой независимые производители газа будут вынуждены продавать 10 процентов   
   от месячного объема добытого и подлежащего транспортировке по единой системе газоснабжения природного газа на бирже. При этом может возникнуть ситуация, когда минимальная величина газа для продажи на бирже у поставщика отсутствует ввиду его долгосрочных обязательств по поставке газа по внебиржевым договорам. Продажа   
   на организованных торгах минимальной величины газа в таких случаях должна будет обеспечиваться за счет расторжения заключенных договоров, что приведет к срыву поставок и, как следствие, к нестабильности гражданского оборота.

Переход к реализации независимыми производителями 10 процентов собственного газа на биржевых торгах в сегодняшних условиях в сроки, установленные разработчиком, невозможен в связи с тем, что на весь объем добываемого газа могут быть заключены долгосрочные договоры поставки.

Таким образом, считаем введение минимальных обязательных объемов реализации газа на бирже для независимых производителей преждевременным, требующим значительного переходного периода и поэтапного достижения предлагаемого разработчиком показателя.

Также в отношении закрепления в проекте акта нормы, устанавливающей конкретное значение обязательных минимальных продаж газа на организованных торгах, обращаем внимание, что в соответствии с подпунктом 1 пункта 5 статьи 6 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»   
(далее – Федеральный закон № 135-ФЗ) минимальная величина продаваемого на бирже товара устанавливается совместно двумя федеральными органами исполнительной власти, такими как ФАС России и Минэнерго России. Таким образом, содержащиеся   
в подпункте «б» пункта 2 проекта акта предложения противоречат Федеральному закону № 135-ФЗ, а также вводят дублирующую правовую норму.

Учитывая изложенное, считаем необходимым исключить предлагаемые нормы, как не относящиеся к предмету его регулирования.

1. В соответствии с информацией, представленной участниками публичных консультаций, указанной в замечании 1 настоящего заключения, правовые нормы, установленные пунктом 2 постановления № 323, в части паритета объемов природного газа, реализуемого на организованных торгах ПАО «Газпром» и независимыми организациями, не соблюдаются. Вместе с тем разработчик предлагает исключить указанные требования по соблюдению паритета из действующего регулирования. Отмена паритета, по мнению Минэкономразвития России, может значительно ухудшить ситуацию монопольного влияния на ценообразование при реализации природного газа на организованных торгах, изложенную в замечании 1 настоящего заключения.

Учитывая вышеуказанное, считаем необходимым сохранить требование   
о соблюдении паритета, рассмотрев при участии ПАО «Газпром» и независимых организаций вопрос альтернативного решения проблемы, например, через установление минимально необходимого для биржевых торгов объема реализации природного газа независимыми организациями, при недостижении которого паритет может быть нарушен в виде исключения.

1. Минэкономразвития России считает необходимым рекомендовать разработчику рассмотреть предложения и замечания независимых производителей газа, поступившие по итогам проведения дополнительных публичных консультаций (приложение к настоящему заключению), на предмет их учета и реализации при выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий.

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.

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

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

С.А. Ефимов

(495) 650 87 00 доб. 2658

Департамент оценки регулирующего воздействия

Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений   
в постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 г.   
№ 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»

Замечания и предложения участников дополнительных публичных консультаций, поступившие в Минэкономразвития России

1. В пояснительной записке к проекту Постановления указывается, что цены, рассчитанные организатором торгов на основании информации   
   о договорах, заключенных на биржевых торгах, признаются конкурентными и не могут быть признаны монопольно высокими. Указанное не в полной мере отражает суть части 7 статьи 6 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ   
   «О защите конкуренции», требующей для непризнания монопольно высокой цены товара обязательного соблюдения частей 5 и 6 статьи 6 указанного Федерального закона.

Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» понятия «конкурентная цена/индексы/иные показатели» не определены. Вопросы регулирования отношений, возникающих на организованных торгах, в том числе расчета организатором торгов цен, индексов и иных показателей стоимости, регламентируются Федеральным законом от 21.11.2011 № 325-ФЗ   
«Об организованных торгах».

При рассмотрении вопроса о емкости конкурентного товарного рынка природного газа полагаем необходимым исключить из него объемы газа, поставляемые населению и бюджетным потребителям.

Также необходимо отметить что, в целях определения объема природного газа, подлежащего реализации на организованных торгах, необходимо однозначно определить понятие хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на оптовом рынке газа, что не представляется возможным до определения в установленном порядке ФАС России границ «соответствующего оптового товарного рынка».

Доминирующее положение на региональных рынках занимают газоснабжающие организации, а не добывающие предприятия, в связи с чем неясно, каким образом будут рассчитываться месячные объемы газа   
по региональным рынкам для реализации на бирже.

Остается неопределенным вопрос реализации газа на бирже для газодобывающих предприятий, являющихся 100% дочерними обществами   
ПАО «Газпром» и не имеющих технической возможности доступа к биржевым торгам (например, добывающие предприятия Краснодарского края).

Требуется конкретизация периода и базы расчета для определения минимальной величины объема газа: фактические данные или плановые; предыдущий месяц, последующий, соответствующий месяц прошлого года или среднемесячный объем предшествующих трех лет и т.п.

1. Законопроект предусматривает следующие основные изменения:

‒ отмену паритета по реализации газа на бирже между Газпромом   
и независимыми производителями газа (сейчас для Газпрома установлено ограничение 17,5 млрд куб м в год, но не более объема реализации независимых производителей газа);

‒ введение минимальных обязательных объемов реализации газа   
на бирже в размере 6% от добычи для ПАО «Газпром» и 10% для независимых производителей газа.

Развитие биржевой торговли газом является важным инструментом повышения гибкости для покупателей и продавцов газа и для формирования рыночного индикатора ценообразования на газ по спотовым сделкам.

Однако говорить о формировании объективного биржевого индикатора ценообразования на газ в текущий момент преждевременно. По данным   
ПАО «Газпром», объем реализации газа на бирже в 2016 году составил 10,7 млрд куб.м, доля продаж 64%, при этом, по данным ЗАО «СПбМТСБ», около половины реализуемого на бирже газа приобретается сбытовыми компаниями ПАО «Газпром». Таким образом, для Группы Газпром биржа с одной стороны, является инструментом по выводу данного газа из-под ценового регулирования, а с другой – позволяет сделать заключение, что Газпром, может в значительной степени влиять на биржевую цену.

Отмена ограничений для ПАО «Газпром» по объемам реализации   
на бирже фактически означает либерализацию ценообразования внутреннего рынка без симметричной либерализации экспорта и равных условий доступа   
к газотранспортной инфраструктуре, о недопустимости чего компания неоднократно сообщала в официальных обращениях в Правительство РФ   
и министерства.

Считаем, что до момента создания равных условий для всех участников рынка газа возможно рассмотреть вопрос реализации объемов газа   
ПАО «Газпром» на бирже сверх действующих лимитов исключительно исходя   
из параметров аффилированного газа, т.е. по ценам, не ниже минимальных границ регулируемых цен ФАС в соответствующих регионах поставки.

1. В случае принятия указанного Проекта создаются предпосылки   
   к злоупотреблению ПАО «Газпром» своим монопольным положением, а именно:

1) возможность демпинга путем существенного увеличения   
ПАО «Газпром» объемов газа, реализуемого на бирже, и соответствующего занижения цен путем субсидирования поставок на внутренний рынок за счет экспорта;

2) стимулирование перехода покупателей газа независимых производителей к покупке газа на бирже у ПАО «Газпром» в т.ч. за счет возможности создания искусственных ограничений по получению доступа   
к ГТС, а также формирования завышенных тарифов на использование подземных хранилищ газа;

3) возможность манипулирования ценообразованием со стороны   
ПАО «Газпром» за счет продажи собственного регулируемого газа аффилированным сбытовым компаниям Группы Газпром (ООО «Газпром межрегионгаз»), для дальнейшей перепродажи конечным потребителям   
по нерегулируемым ценам.

Данные действия приведут к вытеснению независимых производителей   
с внутреннего рынка газа и обратной монополизации рынка с разрушением конкурентной среды без формирования стимулов у монополиста к повышению эффективности.

Установление директивных минимальных объемов реализации газа   
на бирже для производителей газа противоречит целям газовой биржи как инструмента повышения гибкости и формирования объективного механизма ценообразования по спотовым сделкам.

В частности, внедрение искусственных директивных механизмов контрпродуктивно по следующим причинам:

1) возможности манипуляций со стороны отдельных участников торгов в условиях законодательных обязательств продавцов по минимальной реализации газа и, как следствие, увеличения спекулятивной составляющей   
на бирже;

2) риска необходимости прекращения долгосрочных контрактов   
со стороны покупателей и, как следствие, увеличение риска газовых проектов   
в условиях повышения волатильности цен реализации;

3) возможности возникновения дисбаланса оптимального портфеля производителей газа с потенциальной вероятностью нехватки ресурса для поставки по долгосрочным обязательствам;

4) на предлагаемые в ППРФ 10% объемов добычи газа независимых производителей газа (далее – НПГ) не будут заключены внебиржевые договоры поставки и, соответственно, не будет получен доступ к ГТС ПАО «Газпром»   
(в соответствии с ПП от 14.07.1997 № 858). При этом участие в биржевых торгах не гарантирует данным производителям газа реализацию газа на бирже, следовательно, у НПГ возникнет ситуация, когда они буду вынуждены платить штрафы ПАО «Газпром» за оставленные нереализованные объемы газа в ГТС Газпром. Одновременно, данная ситуация влечет также принудительное   
(со стороны ЦПДД ПАО «Газпром») ограничение сдачи газа в ГТС Газпром   
на объем, ранее оставленный в ГТС Газпром и, как следствие последующую приостановку газовых месторождений НПГ и потенциальные существенные затраты на повторные запуски данных месторождений.

1. Для развития биржевой торговли газом необходимо в первую очередь провести работу по повышению привлекательности торгов для участников рынка за счет:

1) уменьшения расходов участников торгов в соответствии   
с фактическими обоснованными затратами оператора поставки путем:

‒ сокращения расчетного тарифа от месторождения до балансового пункта и от балансового пункта до конечного потребителя до уровня тарифа при «прямой» транспортировке от месторождения до конечного потребителя;

‒ независимого аудита затрат оператора услуг по организации транспортировки ООО «Газпром межрегионгаз поставка» и приведения комиссии для участников торгов до экономически обоснованного уровня.

2) внедрения дополнительных инструментов торгов на газовой бирже,   
в том числе контрактов и фьючерсов с поставкой на квартал, сезон и год вперед, увеличение числа доступных балансовых пунктов;

3) для повышения объективности ценообразования и снижения рисков использования биржи как инструмента обхода регулирования ограничить совершение сделок между аффилированными контрагентами (в том числе адресных сделок).

1. <http://regulation.gov.ru/projects#npa=60267>. [↑](#footnote-ref-1)