

## ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ В НЕФТЕГАЗОВОЙ СФЕРЕ (ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ)

© 2020 Хамикоева А. О.

аспирант

Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Россия, Санкт-Петербург

E-mail: alinahamiokeva@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы внесения изменений в российское законодательство в сфере регулирования естественных монополий, а также представлен обзор нефтегазового зарубежного законодательства и нормативных актов, включая разработку природного газа, импорт/экспорт природного газа, а также распределение.

*Ключевые слова:* естественная монополия, государственное регулирование, конкуренция, импорт, экспорт, тарифное регулирование, транспортировка газа.

Рассмотрим опыт ряда зарубежных стран в регулировании естественных монополий в газовой и нефтяной сфере.

В Соединенном Королевстве было добыто 40,6 миллиарда куб метров природного газа к концу 2018 года и это около 1% от общего объема добычи газа в мире. Стоит отметить, что в последние годы наблюдается небольшое увеличение добычи природного газа по сравнению с предыдущим годом, что связано с тем, что Северный бассейн является достаточно архаичским, и в нем наблюдается постепенное снижение ресурсов, а уровень добычи газа в 2018 году составлял примерно 40% от пикового уровня в 2000-х годах. Тем не менее, Великобритания является вторым по величине производителем природного газа в Европе после Норвегии. Доказанные запасы природного газа в Великобритании на конец 2018 года составляли 0,2 триллиона кубометров, подавляющая часть которых находится в секторе Северного моря.

Великобритания относится к странам, импортирующим газ с 2004 года, среди которых Норвегия, Нидерланды, Россия и другие европейские страны. Стоит отметить, что в 2018 году был осуществлен первый импорт СПГ из России и США, что связано с запуском новых проектов.

Природный газ экспортируется в Великобританию по следующим трубопроводам: Vastop-Zeebrugge, BVL, введенном в 2006 году, Vesterled (трубопровод в Северном море у побережья Норвегии и Великобритании), Tampen Link, один из самых первых трубопроводов в Северном море и др.

В Великобритании полностью отсутствует

экспорт СПГ, а также заводы по сжижению природного газа.

Природный газ доставляется в один из девяти пунктов приема в Великобритании либо по трубопроводу до пляжных терминалов, либо на корабле до терминалов приема СПГ. После обработки в терминалах ввоза газа обработанный природный газ обычно подается в Национальную Систему Передачи (National Transmission System). NTS принадлежит и управляется Национальной энергосистемой, которая осуществляет транспортировку газа непосредственно конечному потребителю, к которым относятся: электростанции, крупные промышленные пользователи и так далее.

В 2018 году природный газ обеспечил 39,5% электроэнергии, вырабатываемой в Великобритании. Остальная часть электроэнергии вырабатывается преимущественно за счет возобновляемых источников энергии (33%), ядерного топлива (19,5%), угля (5,1%) и других видов топлива (2,9%) [1].

Основным законом, который регулирует добычу и распределение газа и нефти является «Закон о нефти» 1998 года. В соответствии с ним все права на нефть и газ, а именно разведка, добыча принадлежат Королевской семье. До недавнего времени Госсекретарь по энергетике и Министерство по энергетике и изменению климата Великобритании (Department of Energy and Climate Change) отвечали главным образом за регулирование разработки британских ресурсов нефти и газа. Однако, правительство учредило новый независимый регулирующий орган, а именно «Управление по нефти и газу» (Oil and

Gas Authority), чтобы передать ему функции выдачи лицензий на разведку и добычу нефти и природного газа.

Роль органа «Управление по нефти и газу» состоит в том, чтобы регулировать, влиять и продвигать нефтегазовую отрасль в Великобритании для достижения своей основной цели – максимизировать добычу нефтегазовых ресурсов. Этот орган управления действует как полностью независимый регулирующий орган в форме государственной компании.

Закон об энергетике 2016 года внес поправки в Закон о нефти и газе и связанных с ним законам, тем самым, наделяя новый орган функциями и полномочиями, ранее принадлежавших госсекретарю.

Также одним из основных регулирующих органов в Великобритании является орган «Управление рынков газа и электроэнергии (Office of Gas and Electricity Markets)», регулирующий газ на этапе downstream (переработка и распределение газа). Полномочия и обязанности органа предусмотрены в законах о газе, об электроэнергетике, о коммунальных услугах и т.д. Его основная обязанность заключается в защите интересов потребителей, путем поощрения конкуренции, а основная цель заключается в защите интересов существующих и будущих потребителей в отношении газа, транспортировки газа и электроэнергии.

Права третьих сторон к допуску к нефтегазопроводам регулируются законом об энергетике 2011 года. В соответствии с этим законом владельцы инфраструктуры обязаны ежегодно публиковать свои основные коммерческие условия доступа. Третьи стороны, желающие получить доступ к данным объектам, добросовестно ведут переговоры непосредственно с владельцами на основе опубликованных коммерческих предложений. Если стороны не могут договориться о правах с владельцем, то сторона имеет право обратиться в OGA за помощью. OGA выражает свое мнение в виде уведомления двух сторон по поводу своего решения. Данное уведомление может быть основанием для подключения третьей стороны к инфраструктуре.

Закон о газе 1995 года касается доступа третьих сторон к предприятиям по переработке газа. Закон о газе применяется к предприятиям, которые перерабатывают газ с целью ввода газа в хранилище, к предприятиям по импорту СПГ и к газораспределительным компаниям.

Что касается конкуренции в Великобритании, то она регулируется с помощью:

1. Европейской комиссии, которая является основным институтом ЕС, ответственным за соблюдением положений о конкуренции по всему Европейскому союзу

2. Национального антимонопольного ведомства Великобритании «Управление по конкуренции и рынкам (Competition and Markets Authority)», а также отраслевых регуляторных органов с полномочиями по соблюдению законов о конкуренции.

Хотя все права на добычу и разведку природного газа и нефти принадлежат королевской семье по Закону о нефти и газе 1998 года, тем не менее, государство не участвует напрямую в добыче и распределении нефти и природного газа, кроме как с экономической заинтересованностью в разработке нефти и газа путем введения арендной платы за землю и определенных налогов. В Великобритании больше нет государственных нефтяных или газовых компаний, а разработкой нефти и газа полностью занимаются частные компании или иностранные государственные компании на основании лицензии, предоставленных государственным секретарем, OGA и Ofgem.

Что касается Франции, то национальное производство природного газа составляет менее 2% от общего потребления. Потенциал для новых запасов отсутствует, так как Франция запретила новые разведки нефти и газа в 2017 году [2]. Тем не менее, существует большой потенциал для производства биометана из сельскохозяйственных отходов. В 2018 году закачка биометана в сети природного газа увеличилась на 70%, что подтверждает развитие данного сектора.

В 2018 году импорт природного газа во Францию составил 49 млн. куб. м, из которых СПГ составило 25%.

Благодаря своему географическому положению Франция является центром транзита газа между северной и южной Европой. Газ поступает во Францию через пять основных пунктов. Природный газ транспортируется двумя операторами: GRT Gaz (дочерняя компания Enigie Energie Services) и Total Infrastructure Gaz France. Норвегия по-прежнему остается основным поставщиком Франции (42% от общего валового притока), за ней следует Россия (19%), Нидерланды (10%), Алжир (8%), Нигерия (6%) и Катар (4%).

Сегодня Франция использует два типа хранения газа: хранение в подземных хранилищах и хранение в соляных пещерах, а рынок газа полностью открыт для конкуренции, в том числе для бытовых потребителей. В настоящее время во Франции существует 34 поставщика природного газа.

Основными законами по разведке и добычи нефти и природного газа во Франции является Горный кодекс от 1995 года, а также Горный кодекс, принятый 2011 года. Большинство законов стартового Горного кодекса утратили силу, поэтому они абсолютно не противоречат новому горному кодексу [1].

Комиссия по регулированию Энергетики (Energy Regulatory Commission), созданная в соответствии с Законом от 10 февраля 2000 года следит за надлежащим функционированием внутренних рынков электроэнергии и газа, а также за торговлей на границах.

Закон № 2017–1839 от 30 декабря 2017 года запретил выдачу новых разрешений на разведку на территории французского муниципалитета, а также на заморских территориях Франции. Согласно данному закону к 2040 году Франция намерена запретить добычу нефти и газа на своей территории. Законопроект был разработан министром окружающей среды и не имеет обратной силы. Все существующие разрешения на добычу нефти и газа перестанут действовать после 2040 года.

Говоря о Китае, следует отметить, что благодаря постоянным исследованиям и разработкам запасы природных ресурсов Китая значительно увеличились в последние годы. Согласно отчету 2019 года, опубликованным Министерством природных ресурсов, запасы природного газа в

КНР составили около 5,794 миллиарда куб. метров, что на 4,9% больше по сравнению с 2017 годом. Относительно запасов на конец 2019 года точных данных нет, однако, в феврале 2019 года было установлено, что запасы природного газа, например, на Бухайском месторождении превышают 100 млрд. куб. метров.

По данным национального бюро статистики добыча природного газа за первые три квартала 2019 года составила 127,72 млрд. куб. метров. Производство сжиженного газа за тот же период составила 8,3 млн. тонн.

Что касается импорта природного газа, то в 2018 году произошло значительное увеличение импорта природного газа в Китай. Согласно статистике, опубликованной Главным таможенным управлением КНР [4], в Китай было импортировано 90,39 млн. тонн природного газа, что обеспечило рост на 31,9% по сравнению с 2017 годом. По состоянию на конец сентября 2019 года было импортировано в Китай 71, 22 млн. тонн природного газа, что почти на 10% больше, чем за предыдущий период.

В отличие от значительного роста импорта, экспорт в 2018 году снизился, он составил 2,44 млн. тонн, сократившись на 4, 2% по сравнению с 2017 годом. Однако, по всем данным экспорт 2019 года оказался больше, чем в 2018 году.

Согласно отчету China Mineral Resources [5] 2019 г., уголь по-прежнему составлял львиную долю в структуре энергопотребления КНР, в то время как природный газ занимает меньшую часть. В частности, потребление угля составляет 59% от потребления энергоносителей 2018 года, нефть составляет 18,9%, природный газ занимает только 7,8%, а другие источники энергии, такие как гидроэнергетика, атомная энергия и

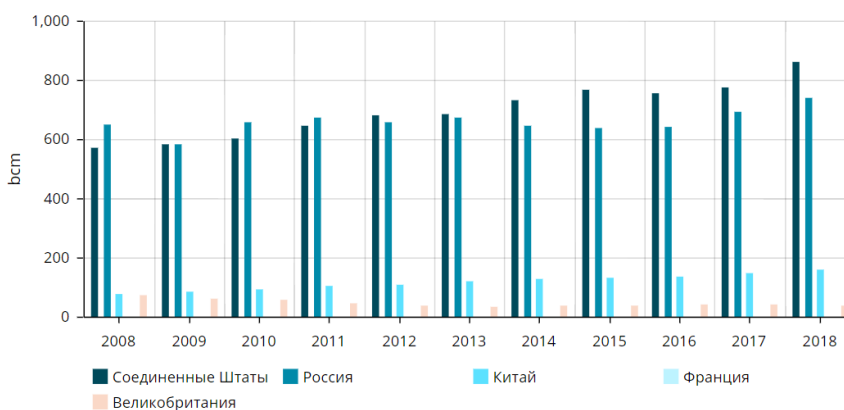


Рис. 1. Добыча природного газа за 2008–2018 гг. [3]

энергия ветра составляют 14,3%.

В соответствии с Отчетом о развитии нефтегазовой отрасли в стране в 2018 году, который был опубликован Научно-исследовательским институтом экономики и технологии в 2017 году, в результате быстрого роста потребления природного газа в Китае, Китай стал крупнейшим импортером природного газа в мире.

Что касается законодательства КНР в отношении энергетики, то тут все достаточно просто. Существует 6 законов об энергетике, а именно:

- Закон КНР об Угольной промышленности
- Закон КНР об электроэнергии
- Закон КНР об энергосбережении
- Закон КНР о возобновляемых источниках энергии

- Закон КНР о защите газо-нефтепровода
- Закон КНР о ядерной безопасности

В соответствии с законодательством КНР месторождения полезных ископаемых, включая запасы нефти и природного газа, принадлежат государству. Использование системы природных ресурсов Китая является платным, если иное не предусмотрено законом. Таким образом, тот, кто получает право на разведку и добычу полезных ископаемых, обязан платить налог на ресурсы и компенсацию, согласно соответствующим положениям КНР.

Положения об эксплуатации и использовании ресурсов нефти и природного газа изложены в Законе о минеральных ресурсах КНР, в Постановлении КНР о китайско-иностранном сотрудничестве, в Положении КНР об эксплуатации морских нефтяных ресурсов и т.д., регламентируя требования и правила в отношении эксплуатации соответствующих ресурсов, а также строительство и эксплуатацию соответствующей инфраструктуры.

В целом, эксплуатация и добыча нефти и природного газа должны быть одобрены Государственным советом и Министерством природных ресурсов КНР, а также проводиться в пределах области, которая утверждена правительством КНР. После одобрения государство выдает лицензию на добычу/разведку природного газа для инвестора или компании. Право на добычу, разведку природного газа платное. Роялти за разведку рассчитывается на основе площади участка.

Закон о собственности КНР предусматривает, что такая инфраструктура, как железные дороги, шоссе, телекоммуникации, оборудование

нефте-газопроводов находятся в собственности государства. Что касается реализации права на эксплуатацию нефтегазовой инфраструктуры, то ее основными операторами являются “Китайская национальная нефтегазовая корпорация (CNPC) и “Китайская национальная оффшорная нефтяная компания (CNOOC)”.

Транспортировка природного газа регулируется правительством, в том числе его уполномоченным органом Антимонопольным бюро, которое отвечает за регулирование и надзор за антиконкурентной и антимонопольной деятельностью.

В США газ добывается внутри страны и легко доступен конечным пользователям через обширную трубопроводную инфраструктуру. Рост добычи сланцевого газа в последние годы является одной из жизненно важных сил на энергетических рынках США. До 2008 года аналитики предвидели растущую зависимость США от импортных источников природного газа, и значительные инвестиции были сделаны в объекты регазификации для импорта сжиженного природного газа (СПГ). Сегодня основное внимание уделяется сжижению и экспорту СПГ [1].

За последние несколько лет разработка сланцевого газа на внутренних месторождениях США стала “переломным моментом” для рынка природного газа, превратив США в крупнейшего производителя газа в мире. Устойчивость этого бума зависит от размера ресурсной базы сланцевого газа, уровня цен, необходимого для поддержания его развития, и от того, имеются ли технические или экологические факторы, которые смогут сдерживать его развитие. Помимо этих вопросов, уровень будущей добычи природного газа в США будет также зависеть от уровня внутреннего потребительского спроса (США является крупнейшим потребителем природного газа в мире), который будет зависеть от цен, экономического роста и политики, влияющей на выбор топлива.

В 2018 году США произвел 30,6 триллионов куб. футов сухого газа, превысив предыдущие максимумы, установленные в 2015 году. Крупнейшие месторождения расположены в Техасе, Оклахоме, Вайоминге, Нью-Лексико, Луизиана, Северная Дакота и Колорадо. Оффшорная добыча осуществляется, в основном, в Мексиканском заливе.

Увеличение внутреннего производства в последние годы привело к снижению объемов им-

порта природного газа. Федеральная комиссия по регулированию энергетики [6] (The Federal Energy regulatory Commission) сообщает, что по состоянию на 8 октября 2019 года в США имеется 12 терминалов для импорта СПГ и, в некоторых случаях будет осуществляться переоснащение существующих объектов для импорта на объекты для экспорта. С 2015 года экспортный потенциал страны увеличился в 5 раз. Большая часть экспорта природного газа из США осуществляется по трубопроводу в Канаду и Мексику, но все большее количество экспортируется танкерами в виде СПГ.

Природный газ продается в разных местах по всей территории США. Эти места, называемые «рыночными узлами», существуют по всей стране и находятся на пересечении основных трубопроводных систем. В США насчитывается более 30 крупных рыночных центров, наиболее известным из которых является Henry Hub, расположенный недалеко от Брата, штат Луизиана. Будущие контракты на природный газ торгуются на Нью-Йоркской товарной бирже (NYMEX). Эти контракты основаны на природном газе для физической доставки в Henry Hub.

Добыча и доставка природного газа в США подлежит существенному регулированию со стороны ряда регулирующих органов, включая Федеральную комиссию по регулированию энергетики (The Federal Energy regulatory Commission), Министерство энергетики (Department of Energy), Министерство транспорта (Department of Transport).

По состоянию на 2019 год природный газ оставляет 31% потребления энергии США, нефть- 36%, уголь- 13%, возобновляемые источники

энергии- 11%, а атомная электроэнергия- 8%. В 2018 году внутреннее производство сухого природного газа достигло рекордного уровня в 31, 5 квадриллиона, что оказалось большим, нежели потребление природного газа в США [7].

Разработка запасов нефти и газа на федеральных землях осуществляется в рамках лизинговых программ, управляемых Министерством внутренних дел (Department of the Interior). Деятельность по разведке и добычи на федеральных береговых объектах регулируется Актами о лизинге полезных ископаемых 1920 и 1947 годов, а также регулируется службой «Бюро по управлению земельными ресурсами (Bureau of Land Management)», это агентство является частью Министерства внутренних дел. Бюро по управлению земельными ресурсами рассматривает и утверждает разрешения и лицензии для компаний на разведку и добычу нефти и природного газа, а после утверждения следит за соблюдением нормативных требований. Оффшорная разработка регулируется Законом о землях внешнеконтинентального шельфа и службой «Бюро по управлению океанской энергией (Bureau of Ocean Management)» [1].

На государственном уровне обычно регулируется разработка и добыча нефти и природного газа, а также аренда земель, находящихся в государственной собственности, в то время как аренда частных земель для разработки нефти и природного газа, как правило, остается за каждым отдельным землевладельцем.

Федеральное правительство и правительства штатов в основном получают выгоду от разработки месторождений и природного газа посредством аренды месторождений полезных

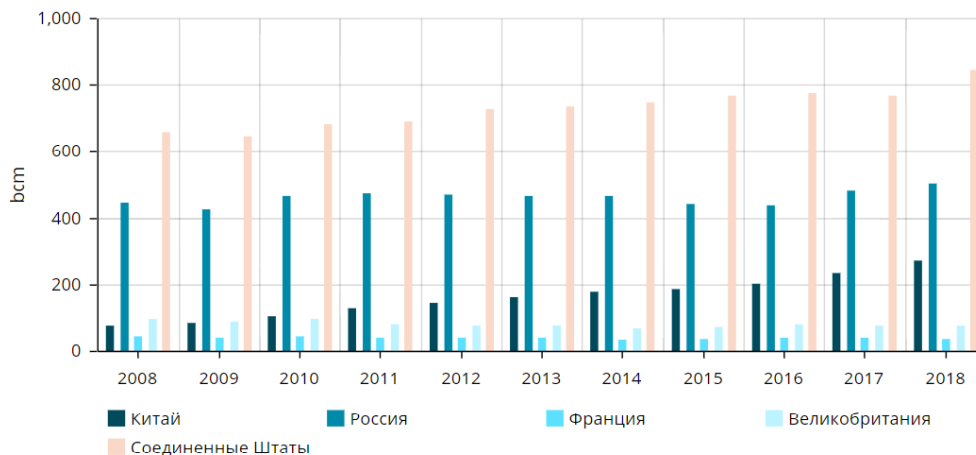


Рис. 2. Потребление природного газа за 2008–2018 гг. [3]

ископаемых, лежащих в основе федеральных земель и земель штатов, а также сбора рояли и налогов.

FERC регулирует межгосударственные трубопроводы, которые транспортируют нефть и природный газ в рамках межгосударственной торговли, в то время как внутригосударственные трубопроводы, работающие полностью в пределах одного государства, как правило, регулируются государством.

Ключевым компонентом нормативно-правовой базы является то, что трубопроводы должны предоставляться всем участникам рынка на недискриминационной основе, которая называется “открытый доступ”, тем самым, предоставляя производителям и конечным пользователям доступ к транспорту на равной основе.

FERC включила в транспортировку- хранение, обмен и транзит, а тарифы и условия указаны в тарифах FERC для каждой трубопроводной компании.

Нефтепроводы и газопроводы также регулируются различными законами об охране окружающей среды и безопасности при строительстве и эксплуатации инфраструктуры. Как только трубопроводные проекты начинают действовать, безопасность будет регулироваться Департаментом транспорта.

Розничная продажа и распределение природного газа в США регулируются отдельными штатами и местностями, в которых работают местные распределительные компании, а также

под их регулирование попадают тарифы, которые взимаются с разных классов потребителей (бытовые потребители, мелкие коммерческие, коммерческие и крупные промышленные потребители).

Во всех 50 штатах существуют комиссии, которые регулируют тарифы, услуги и операции местных распределительных компаний. Традиционно, местным распределительным компаниям предоставляют франшизу на продажу природного газа на определенной географической зоне. Тем не менее, во многих штатах созданы программы розничного выбора, благодаря которым, клиенты имеют возможность выбирать у кого покупать газ.

Конкуренция в данной отрасли контролируется главным образом Министерством Юстиции (Department of Justice) и Федеральной торговой комиссией (Federal Trade Commission). Данные органы власти обеспечивают соблюдение антимонопольных законов общего применения (так называемых “антимонопольных законов”), установленных в соответствии с Законом об усилении антимонопольного законодательства Карла Скотта Родило 1976 года, Антимонопольным актом Клейтона 1914 и т.д.

Принципы конкуренции также определяют изменение и утверждение FERC тарифов на услуги по транспортировке и хранению, а также создано Управление по защите прав, которое отвечает за выявление и принятие мер по борьбе с мошенничеством.

### Библиографический список

1. Международные правовые руководства и международные бизнес-отчеты: Global Legal Group [Электронный ресурс].— Режим доступа: <https://iclg.com/view-basket>
2. Lizzie Dearden: «France to ban all new oil and gas exploration in renewable energy drive» [Электронный ресурс].— Режим доступа: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/france-ban-new-oil-gas-exploration-stop-granting-licences-macron-hulot-renewable-energy-drive-a7806161.html>
3. Статистический ежегодник мировой энергетики 2019г [Электронный ресурс].— Режим доступа: <https://yearbook.enerdata.ru/>
4. Официальный сайт Главного таможенного управления КНР [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.customs.gov.cn/>
5. Отчет о минеральных ресурсах КНР 2019 г. (China Mineral Resources) [Электронный ресурс].— Режим доступа: [http://www.chinaminingtj.org/images/document/2019/CM\\_Resources\\_2019\\_en.pdf](http://www.chinaminingtj.org/images/document/2019/CM_Resources_2019_en.pdf)
6. Официальный сайт Федеральной комиссии по регулированию в области энергетики США [Электронный ресурс].— Режим доступа: <https://www.ferc.gov/>
7. Энергетическая бюллетень, ноябрь 2019 [Электронный ресурс].— Режим доступа: <https://ac.gov.ru/archive/files/publication/a/26044.pdf>