Конопляник А.А.

Quo Vadis: оценка эффективности Третьего энергопакета ЕС или подготовка новой «линии Керзона»?¹

Quo Vadis

В сентябре 2016 г. Директорат по энергетике Еврокомиссии (ДЭЕК) объявил тендер на проведение исследования о путях развития (Quo Vadis = «куда идешь?») системы регулирования (европейского) рынка газа ("Study on Quo vadis gas market regulatory framework")², которое должно быть выполнено в течение 2017 г. На сайте ДЭЕК сказано, что «целью исследования является проведение доказательного анализа с целью определения, является ли современная система регулирования газового сектора ЕС наиболее эффективной с точки зрения максимизации всеобщего благосостояния ЕС или же необходимы ее корректировки, и если последнее верно, то предоставить рекомендации»³.

Первоначальной (главной) целью данного аналитического проекта ДЭЕК должна (была бы) быть оценка эффективности созданного в период 2010-2016 гг. комплекса Сетевых Кодексов ЕС в развитие положений Третьего (2009 г.) энергетического пакета ЕС по газу. При том, что подготовка этой системы только-только завершена, а вся совокупность регуляторных правил на рынке газа ЕС, как признает сама Еврокомиссия, еще полностью не внедрена в практику всех стран-членов ЕС.

ДЭЕК в результате проведенного конкурса выбрал победителем консорциум консультантов (далее – Консультант) в составе компаний EY (Ernst & Young, Пражский филиал) и REKK (Regional Center for Energy Policy Research, Венгрия).

1

¹ Расширенная версия данной статьи будет представлена в ближайших номерах журнала «Нефть, газ и право».

² https://ec.europa.eu/energy/en/funding/funding-and-support-programmes/service-contract-study-quo-vadis-eu-gas-market-regulatory

³ http://ec.europa.eu/energy/en/studies/study-quo-vadis-gas-market-regulatory-framework

В настоящее время реализация проекта Quo Vadis идет полным ходом. 26 июня 2017 г. в Брюсселе, Бельгия, в штаб-квартире Еврокомиссии состоялось уже второе заседание⁴, организованное ДЭЕК для участников рынка газа ЕС по проекту Quo Vadis (в первом, состоявшемся в январе, представители российской стороны участия не принимали). Участникам заседания был представлен для обсуждения предварительный доклад «Куда идет развитие системы регулирования газового рынка ЕС: исследование архитектуры газового рынка Европы. (Предварительный доклад; проект для обсуждения)»⁵, подготовленный Консультантом.

По моему мнению, предлагаемые Консультантом «несколько вариантов архитектуры рынка газа ЕС» предполагают довольно радикальные ее изменения, которые, во-первых, существенно отклоняются от общего тренда развития европейского рынка газа, во-вторых, при их максимально неблагоприятной экономикоправовой интерпретации, ведут к существенным негативным последствиям для российской стороны. И эти предлагаемые изменения фактически были уже заложены в ТЗ по проекту⁶, каковые Консультанту было предложено смоделировать и обсчитать на модели с целью получения (обоснования) позитивного экономического эффекта – «роста благосостояния ЕС».

⁴ https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/quovadisworkshop26june

⁵ «Quo Vadis EU gas market regulatory framework – Study on a Gas Market Design for Europe: Preliminary Report; Draft for discussion purposes». Written by EY & REKK, June 2017. На сайте Еврокомиссии и/или Консультанта доклад отсутствует, но был разослан накануне заседания 26.06.2017 его участникам для ознакомления.

⁶ В частности, сценарии 1-3. Так, на стр. 8 ТЗ ДЭЕК указано, что «после всестороннего анализа было сделано заключение, что слияние (объединение) рыночных зон в рамках ЕС и их присоединение к более крупным торговым зонам является наиболее эффективным решением по созданию лучше функционирующих рынков» (сценарии 2-3) и что «другой способ повышения эффективности функционирования рынка ЕС ... это устранение тарифов («вход-выход» – А.К.) на пунктах пересечения границ между рыночными зонами внутри ЕС и перенос этих платежей на пункты входа в ЕС и/или пункты выхода (с оптового на розничный рынок – А.К.) внутри ЕС (с разными суб-опциями)» (сценарий 1, неизбежно влекущий за собой, на мой взгляд, сценарий 4).

Фактически, предлагается поменять существенные элементы Целевой Модели Рынка Газа ЕС (ЦМРГ)⁷, что означает, на мой взгляд, смену самой ЦМРГ ЕС. При этом предлагаемые изменения, похоже, предложены в рамках «игры с нулевой суммой», где все предполагаемые улучшения для конечных потребителей и компаний среднего сегмента газовой цепочки (так называемые «мидстримеры» (midstream companies), то есть оптовые покупатели-перепродавцы, в значительной степени — импортного, газа) будут обеспечены за счет соответствующих ухудшений для внешних поставщиков газа в ЕС (перекладывания на них дополнительных рисков и затрат).

Если это – моделируемая новая реальность на рынке газа ЕС (по крайней мере, именно так я вижу возможные последствия предлагаемых – пока на качественном уровне – в Quo Vadis обновлений системы регулирования рынка газа ЕС), то необходимо было, во-первых, убедиться, что дело обстоит именно так (на что нацелена деятельность российской части РГ2 КСГ/Консультаций⁸), во-вторых, стараться вырабатывать адекватные действия/противодействия этой линии поведения суверенных разработчиков законодательства ЕС, чтобы эти модели действительно

-

⁷ Draft Vision for a European Gas Target Model. A CEER Public Consultation Paper, Ref: C11-GWG-77-03, 5 July 2011 (https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-2c95f768-1b53-9eae-8c0f-c74e71461d3c); European Gas Target Model review and update, ACER, January 2015 (http://www.acer.europa.eu/events/presentation-of-acer-gas-target-model-/documents/european%20gas%20target%20model%20review%20and%20update.pdf).

⁸ РГ2 КСГ = Рабочая группы 2 «Внутренние рынки» Консультативного совета по газу Россия-ЕС; заседания проходят с ноября 2011 г. Консультации = неформальные консультации экспертов России/Группы Газпром с энергорегуляторами и операторами ГТС стран ЕС при участии представителей Еврокомиссии по вопросам Третьего энергетического пакета ЕС; заседания проходят с января 2010 г. С момента формирования КСГ, заседания РГ2 КСГ и Консультации проходят в совмещенном режиме. 23-е заседание РГ2 КСГ, совмещенное с 30-м раундом Консультаций, прошло 27.06.2017 в ДЭЕК в Брюсселе (на следующий день после заседания по Quo Vadis в Еврокомиссии). Описание деятельности и материалы заседаний представлены на сайте по адресу: www.fief.ru/GAC.

не стали новой реальностью. При этом конструктивная линия поведения имеет в своем арсенале, на мой взгляд, исключительно «силу аргумента» и только в рамках конструктивного же профессионального сотрудничества (насколько это возможно в рамках сегодняшних политических реалий) сторон (об этом ниже).

Предпосылки Quo Vadis: Третий энергопакет EC

В сентябре 2009 г. в ЕС был принят так называемый Третий Энергетический пакет (вступил в силу в марте 2011 г.), в соответствии с которым формировалась новая архитектура единого внутреннего рынка газа ЕС, построенная по принципу совокупности рыночных зон на территории ЕС (см. рис. 1).

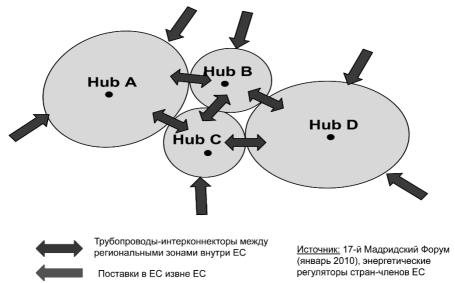


Рис. 1. Организация единого внутреннего рынка газа ЕС в соответствии с Третьим Энергетическим пакетом ЕС (2009 г.)

Эти рыночные зоны формируются по принципу сообщающихся между собой посредством трубопроводов-интерконнекторов «бассейнов» в рамках разделенных (несвязанных/unbundled) еще Вторым энергетическим пакетом (2003 г.) рынков товарного газа (commodity) и рынка газотранспортных мощностей (capacity).

Газотранспортные тарифы формируются по принципу «на входе-выходе». Доступ к мощностям ГТС на границах зон должен предлагаться грузоотправителям в виде «связанных продуктов», то есть пакетом «вход-выход» на каждом пункте перехода границы зоны (внутри зон ответственность за транспортировку газа несет оператор ГТС). Это — радикальный отход от преимущественно применявшейся ранее методологии «дистанционных» тарифов на транспортировку (и/или иных методологий их калькуляции, таких как «почтовые» или «от пункта к пункту» 9) и (в рамках) связанных (bundled) рынков.

Продажа газа во всех новых контрактах должна осуществляться на виртуальных торговых площадках (хабах) в рамках каждой зоны по ценам, формируемым на этих торговых площадках. Это достаточно радикальный отход от исторически действовавшего с начала экспортных поставок газа в ЕС в 1960-е годы принципа, во-первых, продажи газа в пунктах сдачи-приемки на границе той или иной страны, во-вторых, ценообразования в рамках срочных контрактов на основе различных модификаций т.н. Гронингенской формулы», привязывающей контрактные цены на газ к стоимости замещающих его энергоресурсов у конечного потребителя.

Предпосылки Quo Vadis: Сетевые кодексы и ЦМРГ

В 2010 г. начался процесс подготовки Сетевых кодексов $(CK)^{10}$ – подзаконных актов к Третьему энергопакету, который

-

 $^{^9}$ см. Тарифы за транзит газа в отдельных странах Договора к Энергетической Хартии. Секретариат Энергетической Хартии, 2006, 90 с. (http://www.energycharter.org/what-we-do/trade-and-transit/trade-and-transit-thematic-reports/gas-transit-tariffs-in-selected-ect-countries-2006/).

¹⁰ Трансграничные ГТС стран ЕС функционируют на основании правил, определяющих кто и как может их использовать, которые в прошлом разрабатывались на национальном уровне. С ростом трансграничного характера торговли газом в рамках формируемого единого рынка газа ЕС, возрастает потребность в единых для всего ЕС правилах его регулирования с целью повышения эффективности его функционирования. Набор этих правил и называется Сетевыми кодексами, которые регулируют все трансграничные потоки газа внутри ЕС

продолжался до начала 2017 г. (см. рис. 2). Данный процесс является сложной длительной многоступенчатой бюрократической процедурой, в которую вовлечены все основные участники европейского рынка газа как со стороны регулирующих органов (Еврокомиссия, ACER, ENTSOG), так и со стороны газового бизнеса (через их участие в т.н. «публичных консультациях»)¹¹.

Сначала Еврокомиссия, совместно с ACER и ENTSOG, готовит ежегодный приоритетный перечень сфер деятельности, по которым должны быть подготовлены СК. На основании такого перечня АСЕК готовит Рамочные Руководящие Указания (РРУ), в которых устанавливаются принципы, которыми должны руководствоваться разработчики каждого соответствующего СК. На основании PPУ ENTSOG разрабатывает проект СК и отправляет его для оценки в ACER. Если ACER считает, что кодекс соответствует РРУ и целям внутреннего рынка газа ЕС, Агентство направляет проект кодекса в Еврокомиссию, которая его изучает и направляет в Газовый комитет, состоящий из представителей национальных энергетических министерств, для получения их мнения. Если комитет одобряет проект СК, он принимается путем т.н. «процедуры комитологии» и одобряется Советом Министров ЕС и Европарламентом. На всех этапах подготовки представители бизнеса (отдельные компании и их ассоциации) могут высказывать свое мнение в отношении проектов СК через участие в т.н. «публичных консультациях», которые проводятся в открытом режиме и участие в которых доступно для всех заинтересованных лиц. Именно поэтому процесс подготовки СК растянулся на долгих семь с лишним лет, обеспечив преемственность работы трех последовательных составов Еврокомиссии: одна Комиссия (состав 2004-2009 гг., период первого президентства Ж.М. Баррозу) разрабатывала и принимала Третий энергопакет, две следующие (состав 2010-2014 гг., период второго президентства Баррозо, и нынешний состав 2015-2019 гг., период президентства Ж.К. Юнкера) – Сетевые кодексы к этому энергопакету.

_

¹¹ см.: http://ec.europa.eu/energy/node/54



Рис. 2. Третий Энергопакет ЕС (газ) и его дальнейшее развитие

За это время были подготовлены и приняты юридически обязательные СК по управлению транспортными перегрузками 12 , по доступу к действующим и новым мощностям ГТС 13 , по балансировке ГТС 14 , по возможности совместной работы ГТС и взаимодействию их операторов (правила обмена информацией) 15 , по тарифам 16 , по целостности и прозрачности оптовых рынков (РЕМИТ) 17 и др. Подготовка новых СК текущими планами Еврокомиссии не предусмотрена 18 . То есть Третий энергопакет ныне оформлен (сформирован) во всей исчерпывающей совокупности подзаконных к нему актов — СК.

Разработка Сетевых кодексов велась в рамках шедшей все это время дискуссии в ЕС о параметрах ЦМРГ, в ходе которой были приняты две ее редакции (2011 и 2014 гг.) 19 . ЦМРГ хоть и

_

¹² Commission Decision (EU) 2015/715 of 30 April 2015 amending Annex I to Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council on conditions for access to the natural gas transmission networks (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1430901862899&uri=OJ:JOL_2015_114_R_0004).

¹³ Commission Regulation (EU) 2017/459 of 16 March 2017 establishing a network code on capacity allocation mechanisms in gas transmission systems and repealing Regulation (EU) No 984/2013 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1503060564207&uri=CELEX:32017R0459).

¹⁴ Commission Regulation (EU) No 312/2014 of 26 March 2014 establishing a Network Code on Gas Balancing of Transmission Networks (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.091.01.0015.01.ENG).

¹⁵ Commission Regulation (EU) 2015/703 of 30 April 2015 establishing a network code on interoperability and data exchange rules (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1430734293842&uri=OJ:JOL_2015_113_R_0003).

¹⁶ Commission Regulation (EU) 2017/460 of 16 March 2017 establishing a network code on harmonised transmission tariff structures for gas (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017R0460).

¹⁷ Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency (http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1227).

¹⁸ Commission Implementing Decision (EU) 2017/89 of 17 January 2017 on the establishment of the annual priority lists for 2017 for the development of network codes and guidelines (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1491991122999&uri=CELEX:32017D0089).

¹⁹ Draft Vision for a European Gas Target Model. A CEER Public Consultation Paper, Ref: C11-GWG-77-03, 5 July 2011 (https://www.ceer.eu/documents/104400/-/2c95f768-1b53-9eae-8c0f-c74e71461d3c); European Gas Target Model review

не является юридически обязательным документом, но описывает ключевые параметры эффективно функционирующего рынка газа ЕС, какой она видится участникам этой дискуссии. Разработка ЦМРГ ведется под эгидой ACER и национальных энергорегуляторов стран ЕС.

Необходимость подготовки европейской стороной документа, аналогичного по своей сути ЦМРГ, который бы обобщал и консолидировал на непротиворечивой основе РРУ по подготовке намеченных к разработке СК (первоначально 12), была высказана российской стороной еще в ходе первого раунда Консультаций в январе 2010 г., т.е. можно сказать, что была отчасти инициирована ею (см. рис. 2).

Впервые в истории взаимоотношений?

Необходимо отметить, что к разработке некоторых подзаконных актов к Третьему энергопакету были привлечены эксперты российской стороны/Группы Газпром — в качестве так называемых "Prime Movers", то есть своего рода ключевых «спаррингпартнеров» для разработчиков этих разделов законодательства ЕС под эгидой ENTSOG; при этом взаимодействие между нами (рабочая группа ENTSOG vs. группа Prime Movers²⁰) происходило, что называется, «в режиме онлайн» (не пост-фактум, когда законодательство принято и исправить уже ничего нельзя, а в процессе ежедневного взаимодействия на стадии законотворчества, когда новые законодательные акты только формируются и существует практическая возможность донести до коллег-разработчиков с европейской стороны иную точку зрения). Это давало возможность оперативно донести до разработчиков СК с евро-

and update, ACER, January 2015 (http://www.acer.europa.eu/events/presentation-of-acer-gas-target-model-/documents/european% 20 gas% 20 target% 20 model% 20 review% 20 and % 20 update.pdf).

 $^{^{20}}$ Шесть человек от участников рынка газа ЕС, двое из которых (Алекс Барнс, тогдашний руководитель департамента регулирования, «Газпром Маркетинг энд Трейдинг» и автор), были представителями России/Группы Газпром на этом рынке.

пейской стороны обоснованные озабоченности российской стороны/Группы Газпром по тем или иным вопросам формируемого суверенной европейской стороной своего законодательства порынку газа.

Непосредственное участие экспертов с российской стороны в качестве спарринг-партнера разработчиков законодательства ЕС дает больше возможностей понять логику его формирования «изнутри», по характеру внутренних дискуссий между законодателем ЕС и участниками рынка газа ЕС, а не по высказываниям СМИ, политиков и других внешних «комментаторов». При этом мы опирались при подготовке новых кодексов на правила проектного финансирования, механизмы оценки рыночного спроса грузоотправителей на мощности ГТС (например, в рамках процедуры т.н. «открытой подписки» (open season)) и соответствующие положения Третьего энергопакета ЕС. Например, на ключевую в этом отношении статью 13.2 Третьей Газовой Директивы²¹, суть которой в том, что если существует рыночный спрос на газотранспортные мощности – оператор ГТС обязан его удовлетворить. Результаты обсуждений регулярно докладывались на заседаниях РГ2 КСГ/Консультаций

Вместо оценки эффективности – радикальные изменения?

Доклад, представленный для обсуждения участникам заседания по Quo Vadis 26.06, представляет предварительные результаты первой фазы этого проекта. Он содержит качественную оценку эффективности функционирования рынка газа ЕС после полного применения всей совокупности документов Третьего энергетического пакета ЕС (хотя данный процесс еще не завершен).

Консультант выделяет в докладе следующие предполагаемые им «зоны недостаточной эффективности» рынка газа ЕС:

Directive 2003/55/EC (https://dx.doi.org/10.1003/55/EC (https://dx.doi.org

²¹ Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (http://eur-lex.europa.eu/legal-con-

- различный уровень и несбалансированную структуру газотранспортных тарифов,
- сохраняющиеся контрактные и
- физические ограничения в поставках,
- недостаточную эффективность (неполноту) использования газотранспортной системы,
- высокую рыночную концентрацию на уровне ЕС и отдельных стран,
- сохранение страновой специфики в регулировании,
- ограниченную прозрачность функционирования рынка.

На основании этой оценки предложены к применению некоторые дополнительные регуляторные меры (альтернативные к действующей целевой модели рынка газа ЕС решения), которые нацелены на преодоление существующих, по оценке Консультанта, узких мест в системе регулирования рынка газа ЕС и на повышение «благосостояния ЕС».

Однако, странно и противоестественно, на мой взгляд, предлагать такие дополнительные регуляторные меры, не дожидаясь полного внедрения и оценки эффективности фактического применения системы регулирования рынка газа ЕС на основе всей совокупности Третьего энергопакета — Сетевых кодексов, которые разрабатывались в течение последних 7 лет и в такой целостной совокупности еще не применялась на практике в ЕС²².

_

²² Так, последние СК (по новым мощностям ГТС и по тарифам) вступили в силу в начале апреля 2017 г., т.е. 9 месяцев спустя выдачи ТЗ на проект Quo Vadis, или 5 месяцев спустя назначения победителя. Принимая во внимание двухлетний цикл процедуры получения доступа к новым мощностям ГТС в соответствии с этим СК, первое применение которой началось лишь в апреле 2017 г. и завершится к марту 2019 г. (по итогам чего можно будет судить об эффективности или недостаточной эффективности данной процедуры), это означает, что сегодняшние (в 2017 г.) выводы об эффективности выстроенной в период 2010-2016 гг. системы регулирования рынка газа ЕС будут неизбежно построены на системе допущений, а не на достаточном практическом опыте ее полномасштабного применения на практике. Это означает, что данные выводы могут быть предвзяты, искажены и, с учетом нынешних политических реалий, понятно в какую сторону.

Более того, на мой взгляд, предлагаемые Консультантом «несколько вариантов архитектуры рынка газа ЕС» предполагают весьма радикальные изменения против существующей системы регулирования рынка газа ЕС, которые, при максимально неблагоприятной интерпретации, в случае их реализации приведут к существенным негативным последствиям для российской стороны. По-видимому, эти изменения в своей совокупности даже можно уже было бы предварительно назвать «Четвертым энергетическим пакетом ЕС», если бы не одно «но» (об этом далее).

На второй фазе проекта эти предлагаемые регуляторные изменения будут количественно оценены на основе модельных расчетов (за основу будут взяты модельные построения $REKK^{23}$) с точки зрения их вклада в совокупное «повышение благосостояния EC».

Базовый сценарий доклада построен на предположении Консультанта о состоянии рынка газа ЕС в 2020 г. с учетом продолжающегося процесса внедрения положений Третьего энергопакета и Сетевых кодексов на страновом уровне.

На основе такой – весьма обобщенной – оценки эффективности предположительного функционирования рынка газа ЕС, авторы выделяют пять (четыре понумерованных, и один как бы дополнительный, без номера) основных сценариев, предлагающих дополнительные регулятивные меры по отношению к Базовому сценарию. Их реализация, по мнению Консультанта, поможет повысить эффективность функционирования рынка газа ЕС.

На мой же взгляд, эти сценарии представляют собой комплексную программу замещения российского газа в EC американским СПГ.

 четыре пронумерованных сценария в своей совокупности фактически представляют взаимосвязанную систему действий по вытеснения российского газа на периферию зоны

²³ с описанием модели EGMM (European Gas Market Model) компании REKK можно ознакомиться на сайте REKK по ссылке: http://rekk.hu/research_paper/56/a_top-down_approach_to_evaluating_cross-border natural gas infrastructure projects in europe

применения законодательства ЕС,

 пятый (дополнительный, без номера) – программу создания инфраструктуры ГТС от приемных терминалов СПГ к традиционным пунктам сдачи-приемки российского газа в ЕС (откуда он должен быть вытеснен на российско-украинскую границу, а объемы его поставок системой искусственных мер должны/могут быть сокращены).

Каждый из предложенных модельных сценариев предлагает существенное изменение по крайней мере одного регулятивного параметра (существенного элемента существующей архитектуры рынка газа ЕС на основе Третьего энергопакета), ведущее к «росту благосостояния ЕС». Поэтому рассматривая каждый сценарий по отдельности, можно не прийти к озвученному выше выводу. Но их совокупность, на мой взгляд, очевидно свидетельствует в пользу сделанного мной вывода.

И хотя доклад презентовал лишь предварительные результаты, характер его обсуждения и последующее развитие событий показывают, на мой взгляд, предопределенность дальнейших модельных расчетов в рамках заданных сценариев без их существенных корректировок, которые, в частности, учитывали бы высказанные российской стороной и направленные в адрес ДЭЕК и REKK в рамках публичных консультаций по проекту замечания и предложения. Означает ли это, что совокупность данных сценариев можно интерпретировать как «первый кирпичик» в фундамент построения (видимо, уже следующим составом Еврокомиссии) иной, более дискриминационной по отношению к внешним поставщикам сетевого газа, модели рынка газа ЕС, чем сформированная Третьим энергопакетом? Об этом далее.

Предложенные модельные сценарии

Сценарий 1: тарифная реформа. Предлагается перераспределение тарифов между операторами ГТС оптового рынка внутри рыночной зоны и внешними по отношению к оптовому рынку зоны игроками в рамках «игры с нулевой суммой». Предлагается обнуление тарифов «вход-выход» внутри рыночных зон ЕС и

компенсация операторам ГТС этих зон недобора их тарифных поступления за счет переноса либо 100% этого недобора на входные тарифы в зону (см. рис. 3), либо его распределения в пропорции 50/50 между входными тарифами в рыночную зону оптового рынка (перекладывание 50% дополнительных затрат на экспортеров) и выходными тарифами из зоны оптового рынка в зону розничного рынка (перекладывание 50% дополнительных затрат на конечных потребителей)²⁴.

Аккумулирование и перераспределение (части?) повышенных входных/выходных тарифов в зону в пользу операторов ГТС зоны для сохранения за ними возможности финансировать функционирование и развитие ГТС зоны предлагается обеспечить за счет создания специального фонда (ТСF = TSO Compensation Fund) под управлением ACER. На мой взгляд, это напоминает предложение о фактическом формировании аналога «Люблянского Госплана» (штаб-квартира ACER находится в Любляне). Этот фонд присутствует в качестве основного элемента во всех предложенных для осуществления сценариях Консультанта.

Сценарий 2: реальное слияние (укрупнение до «региональных») рыночных зон с примерно одинаковым уровнем ликвидности (однородности), что дает возможность выравнивать уровни котировок торговых площадок (хабов) внутри зоны. В Quo Vadis предложено четыре укрупненных региональных зоны (см. зоны 1-4 на базовой карте — основе для рис. 4).

_

²⁴ Идея о целенаправленно неравномерном распределении тарифов «вход-выход» для управления (экономического стимулирования) входными-выходными потоками газа в рыночную зону и из нее не нова и в данном случае пальма первенства не принадлежит Консультанту. Изложенная в сценарии 1 идея была обоснована (хотя и предложена для дальнейшей дискуссии), например, в работе опубликованной западногерманским институтом EWI в конце 2015 г. (Dr. Harald Hecking. Rethinking Entry-Exit: Two New Tariff Models To Foster Competition And Security Of Supply In The EU Gas Market. ewi Policy Brief. // ewi Energy Research & Scenarios gGmbH, Cologne, 14.12.2015.) Вопрос о пропорциях распределения входных-выходных тарифов в рамках рыночной зоны (сохранять «нейтральное» 50/50 — или неравномерное, измененное в пользу входных или выходных тарифов) активно обсуждался в ходе подготовки СК по тарифам в период 2013-2016 гг.

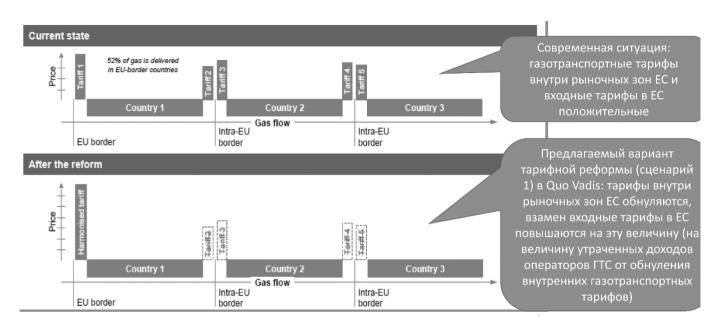


Рис. 3. Предлагаемая тарифная реформа (Сценарий 1 в Quo Vadis): обнуление внутренних газотранспортных тарифов, соответствующее компенсационное повышение входных тарифов в ЕС



Рис. 4. Возможные последствия применения пяти сценариев Quo Vadis, предложенных для дальнейшего количественного моделирования Консультантом (EY & REKK): худшее прочтение = новая «Линия Керзона»?

Сценарий 3: условное (виртуальное) слияние рыночных зон, то есть виртуальное объединение разнородных (по уровню ликвидности) рыночных зон, что дает возможность применять внутри неликвидной зоны котировки с торговых площадок более ликвидной зоны.

Важным условием такого виртуального объединения зон является наличие между ними инфраструктуры ГТС, что делает довольно очевидной, цель предложенного предприятия. Очевидным и естественным первым претендентом на такое виртуальное объединение зон является, на мой взгляд, виртуальное присоединение Украины (страны-члена Договора об Энергетическом Сообществе (ДЭС), включенной в модель REKK и, тем самым, в проект Quo Vadis) к региональной зоне 2, включающей Герма-

нию, страны Бенилюкса, Чехию и Словакию (см. рис. 4). «Виртуальное объединение» с этой зоной Украины строится вокруг существующей экспортной ГТС для поставок российского газа через Украину-Словакию-Чехию в Германию. Таким образом, создаются предпосылки для применения на всем протяжении этой цепочки рыночных зон «виртуального реверса». Это, в свою очередь, дает возможность «виртуального импорта» в страны на востоке такой «виртуально объединенной» региональной зоны, которые сегодня не имеют собственного ликвидного газового внутреннего рынка, а значит торговых площадок с представительными рыночными (не искаженными) ценовыми котировками, вполне реального уровня цен с ликвидных торговых площадок Северо-Западной Европы.

И тогда мне становится понятным, что именно (какой именно механизм) имеют ввиду высокопоставленные представители НАК «Нафтогаз Украины», которые в ходе недавних своих публичных выступлений говорили о скором применении на территории Украины рыночных котировок непосредственно с ликвидных торговых площадок Германии²⁵ (то есть вожделенных «европейских цен»), причем без затрат на транспортировку газа из одной рыночной зоны в другую, что имеет место сегодня, поскольку такая «виртуально объединенная» зона станет единой.

Но такая задача может быть в принципе реализована только в том случае, если будут сохранены устойчивые масштабные экспортные транзитные поставки российского газа по этому коридору (с Востока на Запад), чтобы можно было – хотя бы на уровне технической концепции – применять «виртуальный реверс» в обратном (с Запада на Восток) направлении для импорта, в том числе, и газовых цен с ликвидных торговых площадок Северо-

²⁵ Об этом, например, говорили на конференции «Нафтогаз и будущее энергетического сектора Украины», состоявшейся 19.06.2017 в Атлантическом Совета США в Вашингтоне, председатель правления компании А. Коболев и ее финансовый директор Ю. Витренко (http://www.atlanticcouncil.org/events/webcasts/naftogaz-and-the-future-of-ukraine-s-energy-sector).

Западной Европы. Таким образом, это еще один аргумент, объясняющий настойчивое желание европейских государств и их компаний-«мидстримеров» — торговых партнеров Газпрома сохранить широкомасштабный транзит российского газа через Украину после 2019 г.

Понятно, что эта идея вынашивалась и реализация ее «продавливалась» в период, когда цены на нефть еще были высоки (до 2014 г.), но на европейском рынке газа уже сложилось физическое, но главное - контрактное, превышение предложения над спросом (после 2009 г.), что существенно опустило спотовые цены относительно ликвидных торговых площадок в Северо-Западной Европе ниже контрактных цен российского газа, сохраняющих преимущественно нефтепродуктовую индексацию (максимальный разрыв достигал двукратного). Отсюда стремление и европейских органов регулирования, и западноевропейских и украинских покупателей российского газа реализовать идею виртуального реверса российского (по происхождению) газа из ЕС в Украину. При этом с пониженными для него «входными» тарифами, как выяснилось, например, в ходе дискуссии автора настоящей статьи по докладу К. Бергшнайдера (ФРГ, cbc consulting & engineering GmbH) на конференции ENERGETIKA-XXI в Санкт-Петербурге в ноябре $2016 \, \hat{\Gamma}^{26}$, в ходе которой докладчик ссылался на еще одну работу EWI²⁷, в которой было предложено (рассмотрены сценарии) распределения тарифов «вход-выход» на Украине для российского газа после 2019 г. (поскольку Украина как член ДЭС начала применять на своей территории энергетическое законодательство ЕС) в пропорции 70 (входные)/30 (выходные). Это увеличивает тарифную нагрузку на поставки российского газа на Украину с востока (из России), но облегчает реверсные

 $^{^{26}}$ Dr. Claus Bergschneider. Russian gas for Europe: a strong relationship @ risk ? // ENERGETIKA XXI: economy, policy, ecology - The Role for Russian Resources under Changed Energy Prices and De-carbonization. St. Petersburg, 10-11th of November 2016

²⁷ А именно: EUCERS-EWI. Final Report. Options for Gas Supply Diversification for the EU and Germany in the next Two Decades. Cologne and London, October 2016 (http://www.ewi.research-scenarios.de/en/energy/natural-gas/#studien-2016).

поставки (ставшего уже де-юре не российским, но европейским, после его покупки европейскими компаниями-контрагентами «Газпром эспорта», но источником происхождения которого все равно фактически является Россия) газа на Украину с запада, т.е. из ЕС.

Сценарий 4: перенесение пунктов сдачи-приемки (ПСП) на внешнюю границу ЕС (см. рис. 4). На практике, как следовало из обсуждения предварительного доклада Quo Vadis 26.06 и следует из модели EGMM компании REKK²⁸, которая построена применительно к 33 европейским государствам, куда включены также Молдова и Украина, - на внешнюю границу зоны применения энергетического законодательства ЕС (территория стран ЕС плюс стран ДЭС). Этот пункт практически целиком относится исключительно к российским поставкам, ибо остальные экспортеры газа в ЕС осуществляют свои поставки на внешнюю границу первой входной зоны. И опять-таки это не первое такое предложение. Аналогичные идеи уже озвучивались стороной ЕС в рамках заседаний РГ2 КСГ/Консультаций. У них есть сторонники и в России, некоторые их которых, например, считают, что «наилучшим вариантом торговли для России является продажа предназначенных для Европы объемов газа на российско-украинской (и/или российско-белорусской) границе». 29

Модель REKK (пусть и с оговоркой, что «гипотетически») предусматривает, что все продажи российского газа будут теперь осуществляться в рамках этого сценария в первой пограничной стране EC после пересечения российским газом границы EC. При

-

²⁸ Этот сценарий подробно расписан в разделе 4.2 «Изменение ПСП российских долгосрочных контрактов» в описании модели EGMM REKK (см. András Kiss, Adrienn Selei, and Borbála Takácsné Tóth. A Top-Down Approach to Evaluating Cross-Border Natural Gas Infrastructure Projects in Europe. May 14, 2016, http://rekk.hu/downloads/academic_publications/gasinfra.pdf).

²⁹ С.Я. Чернавский, О.А. Эйсмонт. Как торговать российским газом с Европой? // Российская Экономическая Школа/New Economic School, Препринт # WP 2007/078, Москва 2007, 31 с. (с.30); S.Chernavsky, O.Eismont. How to sell Russian gas to Europe via Ukraine? // OPEC Energy Review March 2012, p.87-103 (102).

этом в опубликованном описании модели допускается, что транзитные поставки в ЕС через Украину с востока (из России) более не осуществляются, а странами входа российского газа по ДСЭГК на территорию ЕС являются Германия, Польша или Болгария. При этом «газ предназначенный сегодня для Австрии, Франции, Венгрии и Италии будет поначалу продан в Германии, контрактные объемы для Чехии, Нидерландов и Словакии – в Польше, а газ поставляемый по Транс-Балканскому газопроводу будет вместо этого приходить в Болгарию через Турцию ... как будто держатели контрактов продают все контрактные объемы в этих трех странах и позволяют тем самым трейдерам на спотовом рынке зарабатывать дальнейшими поставками газа внутрь (европейского – А.К.) континента» 30.

В случае сохранения транзита российского газа через Украину после 2019 г., изложенный в модели ЕGMM REKK подход предполагает перенос ПСП на российско-украинскую границу и дальнейший транзит через Украину уже силами западноевропейских компаний. Либо, как было в свое время выявлено в ходе обсуждений на РГ2 КСГ/Консультациях, путем возможной организации централизованных закупок российского газа и его транзита через Украину неким Европейским «Агентством по централизованным закупкам» (EU Single Purchasing Agency), упомянутым в пакете документов по Энергетическому Союзу ЕС «для коллективных закупок газа во время кризисов или там, где странычлены ЕС зависят от единственного поставщика», и дальнейшей перепродажи в ЕС компаниям-потребителям и/или трейдерам³¹.

Таким образом, модель REKK, выбранная ДЭЕК для обоснования «оптимального дизайна европейского рынка газа», не

³⁰ A Top-Down Approach to Evaluating Cross-Border Natural Gas Infrastructure Projects in Europe, p.11-12.

³¹ A. Konoplyanik. Transit risk minimization instruments for Russian gas supplies through Ukraine to the EU: arguments of the resource-owning sovereign state – and the motives of the opponents. // Presentation at the 21st WS2 GAC meeting / 28th round of Consultations, Gazprom export, St.Petersbourg, 21.10.2016 (http://www.fief.ru/WS2 meetings.htm).

только принципиально меняет в период действия ДСЭГК местоположение ПСП для этих контрактов, перенося их на внешнюю границу ЕС (зоны применения законодательства ЕС), но меняет и саму контрактную структуру поставок, вводя в ее цепочку дополнительных посредников. Поэтому данные упражнения ДЭЕК и Консультанта, на мой взгляд, имеют далеко не чисто академический интерес и поэтому требуют пристального внимания и максимальной вовлеченности российской стороны (например, по опыту Prime Movers, в качестве спарринг-партнера) в данный проект в рамках имеющихся возможностей (одна из немногих сохранившихся сегодня, на мой взгляд, — в рамках РГ2 КСГ/Консультаций).

Понятно, что сценарий 4 нереализуем на практике в одностороннем порядке — его претворение в жизнь не входит в зону суверенных полномочий стран ЕС и его институтов. Он вызвал много вопросов и нареканий со стороны участников рынка газа, принявших участие в заседании 26.06 в Брюсселе. Но данное предложение о переносе ПСП в российских ДСЭГК — это, как минимум, еще одна попытка в их длинном ряду, который, на моей памяти, начинается с принятием Второго энергопакета ЕС (2003 г.) и расширением ЕС (2004 г.). Именно тогда началось систематическое давление на российские ДСЭГК, часть транспортных составляющих которых оказалась на территории ЕС, где как раз перед этим поменялись «правила игры».

Первоначально борьба против российских ДСЭГК в ЕС началась под эгидой борьбы против содержащихся в них «положений о пунктах конечного назначения» (завершившихся серией тройственных соглашений Газпрома, Еврокомиссии в лице ее Генерального директората по конкуренции и соответствующей компании ЕС-покупателя российского газа, первой такой компанией была ЭНИ)³².

³² Экономическое обоснование введения «оговорок о пунктах конечного назначения» в ДСЭГК и природа экономико-правового конфликта «суверенное право собственника невозобновляемых природных ресурсов на получение максимальной монетизируемой ресурсной ренты при экспортных поставках

Затем эта борьба продолжилась под лозунгами отказа от нефтяной (нефтепродуктовой индексации). Причем, в период до 2009 г., когда спрос на газ превышал его предложение в Европе, а цены на нефть резко взлетели вверх и вместе с ними (через нефтепродуктовую привязку) и цены на газ в российских ДСЭГК, в ЕС озвучивались лозунги борьбы против ДСЭГК с нефтепродуктовой индексацией в целях сдерживания роста цен на газ. После 2009 г., когда на рынке газа ЕС образовался избыток предложения, контрактные цены на газ оставались высокими (поскольку нефтяные цены восстановились после провала во второй половине 2008 г. и оставались на уровне свыше 100 долл./барр. до 2014 г.), а спотовые, наоборот, резко провалились вниз, и плюс к этому (так совпало) вступил в силу Третий энергопакет ЕС, борьба против нефтепродуктовой индексации велась уже в целях снижения цен на газ - под лозунгами отказа от ДСЭГК и повсеместного перехода к спотовой торговле в ЕС или как минимум перевода ценообразования в ДСЭГК на привязку к споту.

Теперь же продолжение фактической борьбы против российских ДСЭГК в их традиционном понимании (срочные контракты Гронингенского типа с механизмом ценообразования, опирающимся на межтопливную конкуренцию, с последующей их эволюционной адаптацией в соответствии с реалиями меняющегося конкретного рынка), которая просматривается в рамках Quo Vadis, как будто нацелена на попытку привести их к туркменской модели (когда страна продает свой газ на своей внешней границе в отрыве от конкурентной ситуации на рынке у потребителя).

<u>Сценарий 5</u>: предложен также дополнительный (непонумерованный) сценарий для моделирования, нацеленный на снижение

.

vs. конкурентное законодательство ЕС и принцип свободы торговли» объяснено автором в: А. Конопляник. Российский газ для Европы: об эволюции контрактных структур (от долгосрочных контрактов, продаж на границе и оговорок о пунктах конечного назначения − к иным формам контрактных отношений?). − «*Нефть, газ и право*», 2005, № 3, с. 33-44; № 4, с. 3-12, и ряде последующих работ.

уровня рыночной концентрации в ЕС за счет расширения трубопроводной инфраструктуры для доставки СПГ из существующих приемных его терминалов на границе ЕС внутрь ЕС к основным потребителям/пунктам сдачи-приемки (запитываемым сегодня преимущественно поставками из России) (см. рис. 4).

Этот сценарий имеет двойную мотивировку. Во-первых, прямо заявлено, что «только СПГ потенциально может внести вклад и оказать существенное конкурентное давление на основных трубопроводных поставщиков газа ... Нынешняя ценовая политика Газпрома и связанная с этим стратегия залить ЕС газом по низким ценам хорошо иллюстрирует конкурентную угрозу, возникающую в условиях грядущего избытка предложения СПГ. Такая ценовая политика преследует цель отсечь СПГ от ЕС там, где и до тех пор, пока он будет реально угрожать рыночной позиции Газпрома». 33 Во-вторых, возможности по физической доставке регазифицированного СПГ от приемных его терминалов вглубь ЕС существенно ограничены. По расчетам REKK, только с 22% мощностей приемных терминалов СПГ газ может быть доставлен вглубь ЕС, а 78% мощностей обеспечены инфраструктурой ГТС для распределения газа только на примыкающих к терминалам территориях. Только СПГ с терминалов из Нидерландов, Бельгии, Италии и (частично) Франции может быть физически доставлен вглубь EC^{34} .

_

³³ «Quo Vadis EU gas market regulatory framework – Study on a Gas Market Design for Europe: Preliminary Report; Draft for discussion purposes». Written by EY & REKK, June 2017., p. 56.

³⁴ Ibid., р. 57-58. Впрочем, представители российской стороны говорили об этом еще несколько лет назад в ходе заседаний РГ2 КСГ/Консультаций, когда европейская сторона стала заявлять, что ЕС существенно нарастил мощности приемных терминалов СПГ и что их неиспользуемый объем достаточен, чтобы полностью заместить поставки российского газа. На что еще тогда российская сторона приводила контр-аргументы, объясняя, что для того, чтобы заместить российский сетевой газ в ЕС поставками СПГ, необходимо, помимо наличия свободных мощностей, иметь, во-первых, привлекательный уровень цен в ЕС для того, чтобы СПГ предпочел идти в Европу, а не на иные рынки. Поэтому низкий уровень загрузки приемных терминалов СПГ в ЕС свидетельствует, в первую очередь, о недостаточной ценовой привлекательности европейского рынка для поставщиков СПГ. Во-вторых, – трубопроводную инфраструктуру

Возникает вопрос: откуда взять деньги на создание этой инфраструктуры? Напрашивается ответ: через механизм ТСF за счет реализации сценария 1. И тогда это (как минимум отчасти) деньги внешних поставщиков, на кого будет переложено дополнительное бремя финансирования конкурентной инфраструктуры. Или через механизмы РСІ (проекты общего интереса) и TYNDP (десятилетние планы развития инфраструктуры). В обоих случаях это означает дополнительный спрос на доступ к публичным финансам ЕС, т.е. к деньгам европейских налогоплательщиков, на кого таким образом ляжет дополнительная финансовая нагрузка, уменьшающая рост их благосостояния. Но даже создание этой инфраструктуры (создание технических возможностей для доставки СПГ после его регазификации вглубь ЕС) не гарантирует изменение потоков СПГ с других мировых рынков на Европу. Для этого в ЕС должны вырасти цены, сделав европейский рынок более привлекательным (премиальным). Как решается эта задача под американский СПГ покажем дальше. Пока же отметим, что повышение оптовых цен газа в ЕС, необходимое для увеличения поставок СПГ в Европу, повышения уровня загрузки существующих терминалов СПГ и обеспечения окупаемости, тем самым, недостающих сегодня (но намечаемых к строительству в рамках сценария 5 – иначе зачем вообще нужен этот сценарий?) трубопроводных мощностей от приемных терминалов СПГ на побережье ЕС к ПСП (сегодня – преимущественно российского газа) в глубине ЕС (см. рис. 4), входит в прямой конфликт с задачей «повышения благосостояния EC» в результате предложений Консультанта в соответствии с ТЗ ДЭЕК.

Детализация предложенных для возможной реализации пяти (четыре понумерованных плюс один дополнительный) вышеиз-

.

на суше ЕС по доставке газа (регазифицированного СПГ) от приемных терминалов на северо-западном, западном и юго-западном побережье ЕС (где сосредоточены основные терминалы) в ПСП российского газа, т.е. с запада в центр ЕС, при том, что исторически инфраструктура его доставки к этим ПСП расположена на востоке ЕС, т.е. с востока в центр ЕС. Это предопределяет необходимость смены логистики, потоков газа и конфигурации ГТС.

ложенных сценариев представлена на уровне, необходимом и достаточном для их понимания, обоснования целесообразности их применения и возможных последствий с экономической и регулятивной точки зрения. Правовые, технические, налоговые и/или иные аспекты, связанные с их применением, Консультантом не анализировались. Это предполагается сделать в рамках второй фазы проекта.

Отложенные модельные сценарии

Еще восемь сценариев, рассмотренных консультантом, были им по разным причинам отвергнуты (на данном этапе?) и не будут подлежать дальнейшему моделированию и количественной оценке возможных последствий по «повышению благосостояния ЕС» в ходе второй фазы проекта Quo Vadis. Это:

- 1) полное слияние рыночных зон и образование в рамках всего EC (или зоны применения законодательства EC?) одной единственной рыночной зоны. Сценарий отвергнут, поскольку, как пишет Консультант, он «политически нереализуем», хотя именно этот сценарий формирования единого внутреннего рынка газа EC презентовался с 2003 г. (с момента принятия Второго энергетического пакета EC) всеми институтами EC как конечная цель реформирования и либерализации рынка газа EC;
- 2) введение ограничений по продолжительности контрактов на транспортировку для контрактов со сроком более одного года (путем взимания повышенной платы за доступ к мощностям на долгосрочной основе и сокращения объема мощностей транспортировки, доступных на долгосрочной основе, чтобы большая часть мощностей ГТС была доступна для резервирования только на краткосрочной основе);
- 3) введение (по примеру электроэнергетического рынка ЕС) «имплицитных» (implicit) аукционов на доступ к трансграничным (между зонами) мощностям «на следующий день» (одновременная продажа входных и выходных мощностей трубопроводов-интерконнекторов, связывающих соседние зоны, на торговых площадках (хабах) этих зон);

- 4) включение ПХГ в качестве составного элемента виртуальных торговых площадок, предполагающее отказ от платы за транспортировку газа между хабом и ПХГ (то есть фактическое включение ее в тариф «вход-выход»);
- 5) отказ от каких-либо изъятий из правила «обязательного доступа третьих сторон» (ОДТС) (при том, что именно изъятия из этого правила, в соответствии со статьями 21-22 Второй и 35-36 Третьей Газовой Директивы ЕС обеспечили финансируемость всех крупных инфраструктурных проектов в ЕС трубопроводов-интерконнекторов и приемных терминалов СПГ после 2003 г., когда правило ОДТС стало законодательным императивом);
- 6) создание «региональных операционных центров» с мандатом на формирование инфраструктуры, попавшей в списки «проектов общего интереса» (projects of common interest/PCI);
- 7) введение обязательных минимальных объемов реверсивных мощностей транспортировки (например, 15% от доминирующих объемов прокачки к 2025 г.);
- 8) введение разделения по собственности регазификационных мощностей приемных терминалов СПГ (запрет на продажу газа собственниками приемных терминалов СПГ).

Последствия применения: предварительная оценка

Предварительная оценка последствий для экспорта российского газа применения пяти предложенных сценариев, на мой взгляд, очевидна (хотя пока что они представлены Консультантом лишь как попытка смоделировать и оценить их количественные последствия вне зависимости от практической реализуемости того или иного сценария³⁵; понятно, например, что сцена-

РГ2 КСГ. Открывая заседание 26.06 куратор проекта Quo Vadis от ДЭЕК призывал рассматривать предварительный доклад лишь как «интеллектуальное

³⁵ О «нецелесообразности» рассматривать сценарные разработки как «программу практических действий со стороны ЕС» мне неоднократно говорил и сопредседатель РГ2 КСГ, и представитель Директората по энергетике Еврокомиссии, «курирующий» на рабочем уровне вопросы европейской стороны в РГ2 КСГ. Открывая заселание 26.06 куратор проекта Опо Vadis от ЛЭЕК при-

рий 4 связан с пересмотром действующих контрактов и нереализуем в одностороннем порядке). В своей совокупности они нацелены на:

- вытеснение поставок российского газа (перенос его ПСП) на внешнюю границу ЕС, а с учетом стремления ЕС принудить Россию к сохранению масштабного транзита газа через Украину и после 2019 г. – и на российско-украинскую границу, с уплатой повышенного входного тарифа на транспортировку российской стороной. Это уменьшает маржу российского поставщика и делает его бизнес по экспорту газа в ЕС менее конкурентоспособным, расчищая, тем самым, зону конкурентоспособности для альтернативных поставщиков, в первую очередь для СПГ США. У роста тарифов на транспортировку по действующим трубопроводным маршрутам в этом случае есть две причины: (a) тарифы «вход-выход» после 2019 г. становятся выше по сравнению с ныне действующими дистанционными тарифами, что уже было объявлено и «обосновано» украинской стороной (как результат ее перехода, в рамках членства Украины в ДЭС, на энергетическое законодательство ЕС), и (б) это повышение целиком переносится на «входной» тариф, то есть на российского поставщика.

Намерение на вытеснение российских поставок на восточную границу ЕС/Украины сопровождается практическими действиями по формированию (в рамках 10-летних планов развития инфраструктуры ЕС (TYNDP) и программ развития «проектов общего интереса» (PCI) газотранспортного коридора Север-Юг, связывающего новые (построенные, строящиеся и запланированные, стационарные и плавучие) приемные терминалы СПГ на севере, в новых странах-членах ЕС

упражнение». Однако, на мой взгляд, любой такой сценарий, любое такое «упражнение» отражает картину «желательного» (для стороны ЕС) развития событий и с течением времени может быть взято за основу для дальнейших практических действий. Именно поэтому целесообразно (и даже необходимо) оценить возможные последствия применения на практике результатов подобного «интеллектуального упражнения» («...ведь если звезды зажигают, значит, это кому-нибудь нужно?»).

(Польша, Литва), и на юге, в Хорватии, Греции, Турции. По этому трубопроводному, с реверсными мощностями, коридору Север-Юг может пойти (судя по всему, таково намерение архитекторов этой модели) регазифицированный американский и/или иной СПГ и/или трубопроводный газ нероссийского происхождения (см. рис. 5), замещая в этой зоне (бывших странах СЭВ) российский трубопроводный газ (см. рис. 4), которому предлагается создавать повышенными входными тарифами на входе в зону применения законодательства ЕС условия, ухудшающие его конкурентоспособность на рынке ЕС, в первую очередь – против СПГ США;

передачу функций транзита газа до существующих пунктов сдачи-приемки внутри ЕС компаниям среднего звена ЕС газовой цепочки (midstream companies) – посредникам между производителем-экспортером извне ЕС, с одной стороны, и конечным потребителем внутри ЕС и/или основным историческим импортерам российского газа, с другой. Эта мера даст возможность компаниям-посредникам сохранить свой бизнес грузоотправителя в ЕС. Ведь после вступления в силу Третьего энергопакета происходит неизбежное сжатие зоны бизнеса в ЕС для таких посредников, поскольку Третий энергопакет предоставил возможность производителям-экспортерам прямого выхода на конечных потребителей, минуя посреднические структуры оптовых перепродавцов/перекупщиков. А именно они исторически обеспечивали доставку газа конечным потребителям ЕС от пунктов сдачи-приемки советского /российского газа. Такое искусственное расширение зоны бизнеса для компаний среднего звена, безусловно, ведет к «повышению благосостояния ЕС», поскольку расширяет в ЕС налогооблагаемую базу, создаваемую этими компаниями.

Таким образом, уже предварительная оценка показывает, что «повышение благосостояния ЕС» предполагается достигать, в рамках предложенных Консультантом к реализации сценариев в

проекте Quo Vadis, за счет перекладывания дополнительных рисков и затрат на плечи внешних поставщиков, в первую очередь на Россию

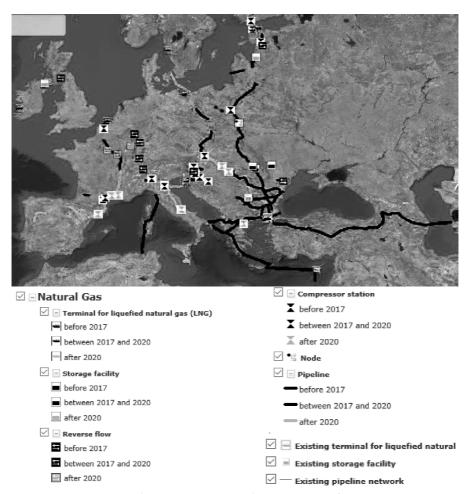


Рис. 5. Новая (дополнительная) газовая инфраструктура Европы – «проекты общего интереса» (PCI)

Предложенные сценарии в своей совокупности, на мой взгляд, нацелены, а в случае их реализации – ведут к вытеснению поставок российского газа на периферию зоны применения законодательства ЕС (то есть на российско-украинскую границу) и к

«расчистке» зоны конкурентоспособности для СПГ США в Европе. В частности, эта «расчистка» происходит путем создания искусственных барьеров, в том числе тарифных и нетарифных ограничений, для альтернативных поставкам американского СПГ более дешевых поставок и поставщиков, каковыми является российский трубопроводный газ, который, по многочисленным оценкам³⁶, в том числе и самих американских должностных лиц³⁷, выигрывает сегодня конкурентную борьбу с СПГ США в Европе.

В качестве подтверждения приведу только один пример из вышеперечисленного неисчерпывающего списка авторов, безусловно доказавших, на мой взгляд, этот тезис — результаты расчетов, выполненные в ООО «Газпром экспорт» и представленные в выступлении зам. Председателя Правления ПАО «Газпром» А.И. Медведева на пресс-конференции 6 июня 2017 г. «Экспорт и повышение надежности поставок газа в Европу» (см. рис. 6).

Получается, что в нынешнем виде «Quo Vadis» фактически нацелено на обоснование замены в ЕС более дешевого российского трубопроводного газа, на пути которого в ЕС предлагается создать дополнительные барьеры, более дорогим СПГ из США. Сценарии Quo Vadis хорошо коррелируются с содержанием рас-

-

³⁶ См., например: J. Stern, J. Henderson (Oxford Institute for Energy Studies), Т. Bros (бывш. Societe General), Т. Митрова (Сколково/ИНЭИ РАН), В. Кулагин (ИНЭИ РАН/ВШЭ), М. Белова и Е. Колбикова (Vygon Consulting), С. Комлев, М. Пригоровская (Газпром экспорт), А. Конопляник и Дж. Сун (РГУ нефти и газа им.Губкина) и др.; см. ссылки на источники их публикаций, например, в: А. Konoplyanik. "US LNG vs Russian pipeline gas in the EU: to get rid of the rival?" // Presentation at the Free webinar "US LNG and European gas market", organized by Vostock Capital prior to "LNG 2017 Congress Russia", Moscow-London, 26.10.2016; А. Конопляник, Дж. Сун. «Диверсификация по-американски: конкурентная борьба двух моделей ценообразования на СПГ и ее последствия для ЕС и экспорта российского газа в Европу» // Выступление на международной конференции «13-й Российский Нефтегазовый Конгресс / RPGC 2017.», 27-28 июня 2017 г., Крокус Экспо, Москва.

³⁷ cm. «Comments regarding LNG from Gary Cohn, President Donald Trump's director of the National Economic Council», 29.06.2017, http://www.lng-global.com/comments-regarding-lng-from-gary-cohn-president-donald-trump-s-director-of-the-national-economic-council

ширенных антироссийских санкций США, препятствующих созданию обходящих Украину газопроводов, но ведут не к повышению, а к снижению «уровня благосостояния ЕС». Похоже, сценарии проекта выстроены не в интересах ЕС, а в интересах США.



Рис. 6. Низкая коммерческая привлекательность поставок СПГ из США в Европу

Российский газ, антироссийские санкции и американский СПГ

Попытка вытеснения более дешевых российских поставок на периферию расширенного ЕС и замещение их более дорогим американским СПГ вписывается в ведущуюся в настоящее время политическую дискуссию, развернутую в международных СМИ антироссийскую кампанию по широкому фронту, а, скорее всего, является одним из ее ожидаемых результатов. Но в основе лежит прагматическая политика всех американских администраций по защите интересов своего национального бизнеса. В данном случае — облегчение внешнеэкономической экспансии американского СПГ путем выстраивания административных барьеров на

путях более дешевого российского сетевого газа в Европу, недопущение появления более прямых и менее затратных путей для последнего на рынок ЕС.

Цель – повышение конкурентоспособности СПГ США в Европе и создание, тем самым, новых рабочих мест, а также защита и расширение бизнеса в самих США. Но если не получается выигрывать в честной конкурентной борьбе, то надо «насыпать битого стекла в кроссовки конкуренту».

Наиболее выпукло и неприкрыто этот тезис артикулирован в тексте упомянутого закона S.722 от 02.08.2017, причем в статье 257 «Энергетическая безопасность Украины». Ее завершающий пункт 10 гласит, что «правительство США должно уделять первостепенное внимание экспорту американских энергоресурсов с целью создания новых рабочих мест в США, помощи союзникам и партнерам США, и укрепления внешней политики США». Пунктом 9 в статье 257 стоит также прямое противодействие строительству газопровода «Северный поток 2», «принимая во внимание его пагубное влияние на энергобезопасность ЕС, развитие рынка в Центральной и Восточной Европе, и энергетические реформы на Украине». Раздел 232 целиком посвящен противодействию развития экспортно-ориентированных трубопроводов в Российской Федерации.

В ходе выступлений Президента США Д. Трампа во время его визита в Польшу в начале июля с.г., содержащих неприкрытую рекламу американского СПГ и его преимуществ для Европы, он, как бы между делом, обронил ключевую фразу для понимания, как изменится благосостояния ЕС после прихода сюда американского СПГ.

Выступая на Саммите «Инициатива Трех Морей» 04.07.2016 в Варшаве, Президент Д. Трамп рекламировал поставки американского СПГ как часть своей новой политики «энергетического доминирования». А затем, в ходе пресс-конференции с президентом Польши А. Дудой в тот же день, Президент США, как бы между делом, произнес те самые ключевые слова: «Возможно, цены немного подрастут, но это ничего».

Итак, за удовольствие надо платить: хотите диверсифицироваться — уйти от зависимости от России к поставкам СПГ из США, — заплатите «страховую премию». Правда, Трамп не сказал при этом, что эта «страховая премия» необходима самим США, чтобы их СПГ мог быть конкурентоспособным на европейском рынке (сегодня поставщики американского СПГ в Европу не зарабатывают, но теряют на этом деньги).

Основатель и директор ведущей американской частной разведывательно-аналитической компании в области геополитики Strategic Forecasting Inc. (STRATFOR), которую в США называют «теневым ЦРУ», Дж. Фридман в своем выступлении в Чикагском совете по глобальным делам разъяснил, что конечная цель США заключается в строительстве «Междуморья» — территории между Балтийским и Черным морями, «концепцию которого придумал еще Ю. Пилсудский».

Для США, по словам Фридмана, «первая цель – не допустить, чтобы немецкий капитал и немецкие технологии соединились с русскими природными ресурсами и рабочей силой в непобедимую комбинацию. ... США работают над этим уже целый век. ... Козырь США, бьющий такую комбинацию, – линия разграничения между Прибалтикой и Черным морем. Ведь Германия – мощнейшая экономическая держава, но одновременно - очень ранимая и геополитически слабая», если верить Фридману, для Вашингтона куда важнее, чем борьба с исламским радикализмом, который докладчик назвал «проблемой, но не существенной угрозой для США». В отличие от объединения России и Германии, которые, действуя вместе, становятся, по Фридману, «единственной силой, представляющей для США существенную угрозу». Создать «санитарный кордон», как определил американские задачи Фридман, вокруг России с помощью которого можно будет держать в дальнейшем на коротком поводке Германию и весь Евросоюз»³⁸ [46].

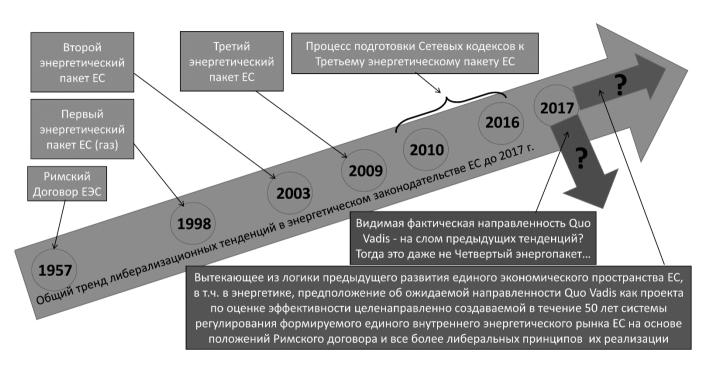
³⁸ Е. Шестаков. Что у Белого дома на уме. Основатель «теневого ЦРУ» Джон Фридман разъяснил внешнеполитические приоритеты США. // Российская газета - Федеральный выпуск №6644 (73), 07.04.2015.

И вот в эту идею очередного «санитарного кордона» вокруг России (напомню, что первый «санитарный кордон» выстраивали вокруг советской России в начале 1920-х гг. по «линии Керзона»), похоже, замечательно вписывается «интеллектуальное упражнение» в виде предпринимаемого ДЭЕК проекта Quo Vadis в его нынешнем предварительном (но, похоже, остающимся неизменным и в окончательном) наборе модельных сценариев, де факто предусматривающих заполнение зоны «Междуморья» поставками американского СПГ вместо вытесняемого оттуда путем изменения системы регулирования российского сетевого газа, путем создания для него (де факто административными методами) дополнительных барьеров на пути в Европу. Правда, «возможно, цены немного подрастут, но это ничего» (Д. Трамп). А «рост благосостояния ЕС», видимо, будет рассчитываться в Quo Vadis без учета этого компонента.

Четвертый Энергопакет?

«Quo Vadis», похоже, можно рассматривать не столько как оценку эффективности сформированного, наконец, полностью (но еще не апробированного в такой завершенной композиции на практике) Третьего энергопакета ЕС, сколько как предлагаемую программу действий для следующей (после 2019 года) Еврокомиссии. Это – ее проект, он осуществляется по ее ТЗ и под ее (в лице ДЭЕК) руководством. Ведь заблаговременный вброс в общественное мнение результирующих оценок «роста благосостояния ЕС» в результате реализации предложенных сценариев будет облегчать следующему составу Еврокомиссии начало их практической реализации. Радикальный характер предлагаемых в Quo Vadis изменений рыночной архитектуры газовой отрасли ЕС предопределяет вопрос: не является ли Quo Vadis фактической подготовкой к Четвертому энергопакету?

Однако, на мой взгляд, предлагаемые изменения являются слишком радикальными и направлены не столько на продолжение линии по либерализации рынка газа ЕС, сколько на слом предыдущих тенденций (см. рис. 7).



Puc. 7. Quo Vadis 2017: продолжение линии на последовательную либерализацию энергетического законодательства EC – или резкий поворот в сторону (разворот либерализационных тенденций)?

Носящая на практике дискриминационный характер по отношению к внешним поставщикам (участникам оптового рынка ЕС) и конечным потребителям ЕС (участникам розничного рынка) предложенная тарифная реформа, предлагаемое формирование аналога советского Госплана в виде ТСF — фонда, централизованно аккумулирующего и перераспределяющего собранные тарифы как в пользу операторов ГТС стран-членов ЕС для их нормального функционирования, так и, похоже, на финансирование инфраструктуры ГТС для доставки регазифицированного СПГ вглубь ЕС, моделируемое (пусть пока гипотетическое) одностороннее изменение условий ДСЭГК, влекущее за собой «эффекты домино» и т.п. — все это существенно отличается от линии на построение открытого, конкурентного, недискриминационного рынка газа ЕС, каковая цель исторически декларировалась в течение долгих лет.

Похоже, что вместо продолжения линии на последовательную либерализацию энергетического законодательства ЕС (что на практике выливается во все большую его бюрократизацию) в проекте Quo Vadis предложен (пока, правда, в качестве теста, «интеллектуального упражнения») резкий поворот в сторону или разворот либерализационных тенденций.

Так ли это будет на самом деле или нет, покажет дальнейшее развитие событий и ход работы по проекту в рамках, как теперь уже очевидно, данных пяти сценариев, в которые в лучшем случае могут быть внесены изменения лишь по «технике счета». Тем не менее, я рассчитываю на продолжение взаимодействия по Quo Vadis с европейской стороной как в рамках традиционного многостороннего диалога (публичных консультаций) ДЭЕК с участниками рынка газа ЕС, так и в рамках российско-европейского двустороннего профессионального диалога в формате РГ2 КСГ/Консультаций.