



# Компромисс на конце трубы

Является ли отказ от «Южного потока» «эмоциональной реакцией» на санкции или частью долгосрочной стратегии развития российского НГК?



Введение западных санкций против российского нефтегазового комплекса и общее ухудшение экономической ситуации в стране вынуждают и компании отрасли, и государство искать адекватные механизмы реагирования на изменившиеся внешние условия. Вместе с тем, крупные проекты в НГК имеют очень длительный срок реализации и окупаемости. А значит, инвестиционные решения об их осуществлении должны базироваться на долгосрочных интересах страны, а не на сиюминутных вызовах, возникших перед ней. Как укладываются в эту логику последние шаги российских властей, в частности отказ от строительства «Южного потока» и заключение газового контракта с Китаем? Изменится ли «под влиянием момента» стратегия по отношению к освоению Восточной Сибири и нетрадиционных углеводородных ресурсов? Журнал «Нефть России» решил обсудить данные темы с Андреем КОНОПЛЯНИКОМ, одним из ведущих российских экспертов в нефтегазовой сфере, доктором экономических наук, профессором Российского государственного университета нефти и газа им. И. М. Губкина, советником генерального директора ООО «Газпром экспорт»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Взгляды, изложенные в настоящем интервью, отражают личную точку зрения А. Конопляника и могут не совпадать с официальной позицией Группы «Газпром» (включая ООО «Газпром экспорт»).

– Андрей Александрович, в конце прошлого года произошло знаковое событие для российской энергетической политики: было объявлено об отказе от сооружения газопровода «Южный поток» и замене его «Турецким потоком». Означает ли это, на Ваш взгляд, изменение стратегии российского газового экспорта?

– Прежде всего, давайте разберёмся, что представляет собой эта стратегия, когда именно и в чём конкретно произошло её изменение. С момента начала экспорта советского газа в Западную Европу в 1968 г. действовала госплановская концепция «один рынок – одна труба». При этом надёжность поставок гарантировалась тем, что система экспортных трубопроводов проходила по территории стран-членов СЭВ. Эти юридически суверенные государства были на практике подконтрольны указаниям из Москвы, откуда осуществлялся фактический контроль над трубой. А право собственности на газ в трубе до пунктов сдачи-приёмки на западной границе СЭВ принадлежало всеоюзному внешнеторговому объединению «Союзгазэкспорт». Но страны СЭВ не были заинтересованы создавать риски для бесперебойности транзита через их территорию, ибо поставки советского газа в сами эти государства осуществлялись по льготным ценам, а его доставка шла по тем же экспортным трубам. А значит, никакой угрозы транзиту в то время не существовало.

В начале 1990 гг., после распада системы СЭВ и затем СССР, новые транзитные государства на пути теперь уже российского газа в Европу стали собственниками газотранспортных систем (ГТС), расположенных на их территории. Возможности прямого контроля из Москвы над операторами ГТС в этих странах оказались утраченными, но механизм льготных цен поставляемого газа (вплоть до конца 1990-х – в европейские страны бывшего СЭВ, до середины прошлого десятилетия – в Белоруссию и на Украину) создавал мощные стимулы для сохранения бесперебойности транзита. Затем Россия подписала серию межправительственных соглашений с большинством этих государств, минимизируя тем самым потенциальные транзитные риски, а кое-где «Газпром» смог войти в акционерный капитал компаний-собственников ГТС.

Но с начала 2000-х возникли транзитные проблемы с Украиной и Белоруссией. Из-за сохранения «пакетного харак-



тера» поставок газа в эти страны (на условиях льготного ценообразования и транзита газа по льготным тарифам в Европу) стороны разошлись во мнениях относительно сбалансированности предоставляемых друг другу льгот в условиях изменившейся ценовой конъюнктуры. Это привело к краткосрочным сбоям поставок нашего газа в Европу, наиболее известные – январские 2006-го и 2009-го гг. В результате мы были вынуждены перейти к концепции «один рынок – две трубы», диверсифицируя пути (маршруты) доставки газа на существующие рынки. Концепция «множественности трубопроводов» (путей доставки энергоресурсов) явилась нормальной реакцией экспортёра на изменившиеся условия на рынке (столь же нормальной, насколько нормальной является провозглашённая еще в 1911 г. Уинстоном Черчиллем диверсификация поставщиков и путей доставки как механизма повышения надёжности энергоснабжения для импортера). Она преследовала цель обеспечения надёжности, бесперебойности и безопасности поставок, в том числе и для импортёра.

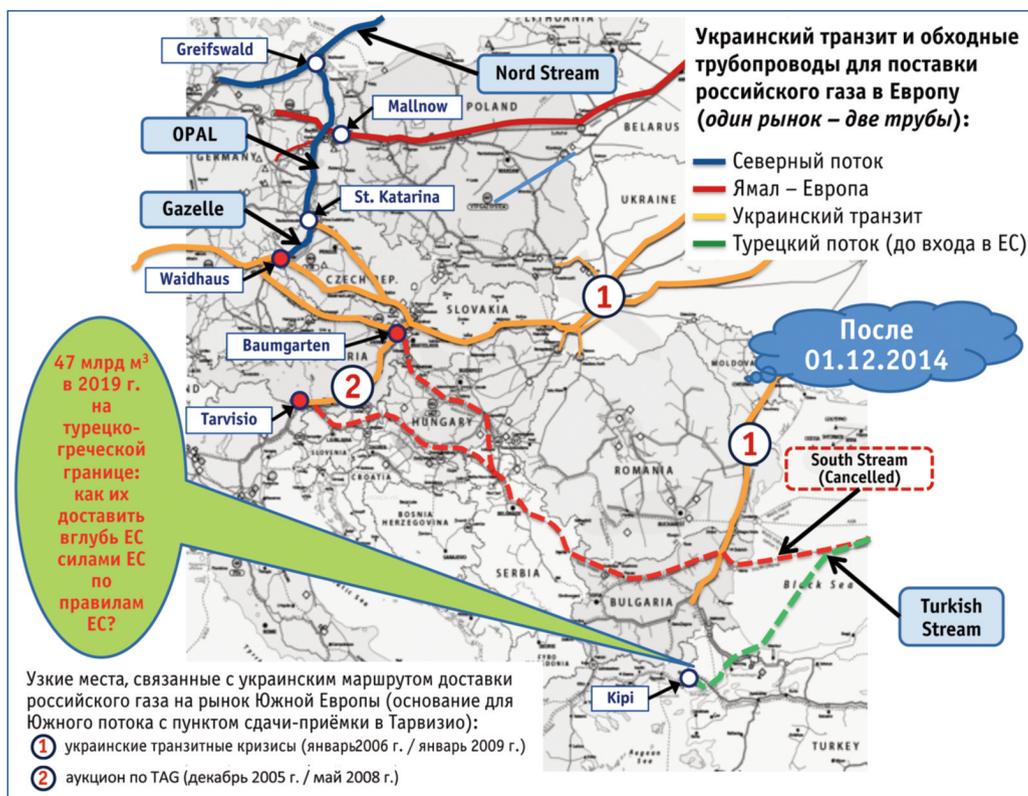
Следует помнить, что в 2003 г. в результате принятия Второго Энергопакета ЕС было произведено разделение вертикально интегрированных компаний по видам деятельности: конкурентные (добыча, переработка, сбыт) были отделены от естественно-монопольных (транспортировка). В результате рынок товарного газа в ЕС (где между продавцом и покупателем заключаются контракты на поставку) отделили от рынка мощностей транспортировки (здесь за-

ключаются контракты на предоставление услуги транспортировки между грузоотправителем или держателем контракта на поставку, которому необходимо прокачать в том или ином направлении принадлежащий ему газ, и оператором ГТС).

Поэтому «Газпром» в рамках заключённых им с европейскими партнёрами контрактов на поставку (некоторые из которых имеют срок действия до 2035 г.) обязан доставить газ в оговорённые сроки и в оговорённых объёмах в пункты сдачи-приёмки. А они находятся далеко в глубине территории ЕС и отделены от границы России территориями нескольких государств, с операторами ГТС которых «Газпром», как грузоотправитель, должен заключать соглашения на транспортировку.

Таким образом, «Газпрому» необходимо заключить несколько контрактов на транспортировку для доставки своего газа в ЕС – с каждым оператором ГТС на пути следования до пункта сдачи-приёмки. Это увеличивает число субъектов разной юрисдикции, с которыми концерну требуется подписать различные типы контрактов, и ведёт к росту транзакционных издержек и рисков.

Иными словами, после распада системы СЭВ и СССР возникли, а после 2003 г. появились дополнительные объективно обусловленные транзитные риски для поставки российского газа в ЕС (то есть не зависящие от названия конкретной транзитной страны). Один из основных – это риск так называемого «контрактного несоответствия». Мне много приходилось



писать и говорить о его природе в период работы в Секретариате Энергетической Хартии в Брюсселе<sup>2</sup>. Именно эффективным механизмам его предотвращения были посвящены, наряду с двумя другими существенными проблемами, долгие неформальные консультации делегаций России и ЕС по проекту Протокола к Энергетической Хартии по транзиту в 2004–2007 гг. Они, увы, так и не были завершены, хотя по вопросу о «контрактном несоответствии» сторонам удалось найти взаимоприемлемый и эффективный (но оказавшийся тогда не востребуемым) механизм развязки.

Итак, если мы, как поставщик, несвоевременно или не в полном объеме доставляем газ в пункт сдачи-приёмки (пусть даже по не зависящим от нас причинам в рамках многократно усложнившейся после 1988-го, 1991-го и 2003 г. системы контрактов), то это чревато достаточно высокими штрафами и судебными исками. В 2006-м и 2009 г. их, к счастью, удалось избежать: наши европейские партнёры проявили мудрость и дальновидность и не стали разминивать долгосрочные устойчивые отношения с Россией и «Газпромом» на сомнительные краткосрочные экономические или по-

литические дивиденды. Но, учитывая нынешнюю политическую ситуацию, высока вероятность того, что в случае ещё одного срыва транзитных поставок (экономический механизм которого доходчиво объяснил, например, Сергей Куприянов<sup>3</sup>) будут предъявлены финансовые претензии к «Газпрому».

Поэтому было решено создать альтернативные пути доставки газа на рынки Северо-Западной и Южной Европы – транспортные системы «Северный поток» и «Южный поток»... Обратите внимание – они должны были прийти в те же пункты сдачи-приёмки, куда доставляется газ и по украинской ГТС (см. рис.). «Северный поток» через трубопроводы Opal и Gazelle «дотягивается» до германского Вайдхауса. Для «Южного потока» (его морской и сухопутной частей) после ряда перипетий было выбрано два конечных пункта – австрийский Баумгартен и итальянский Тарвисиио. Выбор последнего предопределён коллизиями вокруг аукциона по созданию новых мощностей на трубопроводе TAG в 2005 и 2008 гг.. Оператор ГТС при активном содействии Директората по конкуренции Еврокомиссии выбрал аукционную процедуру, в результате которой «Газпром» фактически оказался «отлучённым от трубы». Мне в своё

<sup>2</sup> См. мои публикации и презентации того и более позднего периода на [www.konoplyanik.ru](http://www.konoplyanik.ru)

<sup>3</sup> См.: <http://www.kommersant.ru/doc/2646499>

время пришлось подробно в этом разбираться, о чём я написал в одной из своих статей<sup>4</sup>.

То есть сооружение данных трубопроводов, альтернативных украинской ГТС, – это попытка поиска динамического равновесия в рамках концепции «один рынок – две трубы», нейтрализующей появление новых транзитных рисков.

**– Но ведь их строительство требовало больших финансовых средств, что не могло не отразиться на стоимости транспортировки...**

– С одной стороны, конечно, это дополнительные затраты. С другой стороны, для коммерческого проекта большое значение имеют не только затраты, но и риски, которые в итоге также трансформируются в дополнительные затраты, например обусловленные возможностью неисполнения контракта на транзит или привлечения финансирования для модернизации действующих магистралей.

Во-первых, есть имеющий свою цену риск, связанный с эксплуатацией действующей транзитной системы (риск арбитражных разбирательств из-за возможного неисполнения поставщиком своих контрактных обязательств по вине третьей, транзитной, стороны).

Во-вторых, затраты на модернизацию действующей транзитной трубопроводной системы могут не окупиться, ибо возврат вложенных (как правило – заемных) средств осуществляется за счёт прокачки транзитных объёмов и транзитных тарифов. Если есть риск прерывания транзита, то это реальная угроза для финансовых институтов. Им могут быть своевременно не возвращены финансовые ресурсы, предоставленные займы на модернизацию транзитной ГТС. Значит, их либо выделят под более высокий процент, либо они не будут предоставлены вовсе.

Эти риски как раз характерны для украинской ГТС. Их снижение путём дополнительных расходов – вполне логич-

<sup>4</sup> Конопляник А. Правовые аспекты процедуры недискриминационного конкурентного доступа к свободным мощностям транспортировки (ДЭХ, TAG и ЕСГ) // Нефтегаз, энергетика и законодательство / Информационно-правовое издание топливно-энергетического комплекса России и стран СНГ (ежегодник). – М.: «Нестор Экономик Паблшерз», 2009. – Вып. 8. – С. 142–156.

ное с точки зрения экономики решение. То есть альтернативные трубопроводы строятся не для поставки новых объёмов российского газа, а для минимизации транзитных рисков путём переброски на новые транспортные маршруты имеющих обязательств по поставкам через украинскую ГТС на рынки Северо-Западной (в Вайдхаус) и Южной (в Баумгартен) Европы. Иными словами, идёт размен дополнительных затрат на повышение надёжности поставок путём минимизации транзитных рисков.

Так всегда происходит в экономике: хотите добиться снижения эксплуатационных расходов – осуществляйте капиталовложения в повышение технического уровня действующих мощностей или их замену на новые. Хотите сократить транзитные риски – ищите механизмы их минимизации в рамках действующих маршрутов. Не помогает или помогает недостаточно – ищите альтернативные маршруты доставки.

**– Но давайте вернёмся к первоначальному вопросу об изменении стратегии поставок...**

– Да, давайте. Болгария так и не дала согласия на прокладку трассы «Южного потока» по своей территории к тому моменту, когда по условиям контракта с подрядчиками должны были начаться работы по укладке морской части трубы. Поэтому 1 декабря, во время визита в Турцию, Владимир Путин заявил о том, что морская часть газопровода меняет точку выхода на побережье. Отмечу, что неустойчивое поведение Болгарии (она то соглашается, то не соглашается на прокладку трубопровода через свою территорию) означает худший вариант действия для любого участника инвестиционного проекта. Ибо это не даёт возможности не только просчитать экономику нового трубопровода, но даже и однозначно установить его трассу.

Однако 1 декабря была изменена не стратегия поставок, но лишь точка выхода на берег морской части трубы как элемента обходного (альтернативного украинскому) трубопроводного маршрута поставок российского газа в Южную Европу.

Тогда же, 1 декабря, «Газпром» и турецкая BOTAS подписали меморандум о взаимопонимании по поводу сооружения морского участка, названного «Турецким потоком». Соответственно, изменится и дальнейший маршрут поставки по суше в направлении существую-

щих пунктов сдачи-приёмки, расположенных в глубине ЕС.

Планируемые объёмы перекачки по морской части «Турецкого потока» остаются такими же, что и для морской части «Южного потока», – 63 млрд м<sup>3</sup> в год. Из них 16 млрд м<sup>3</sup> газа пойдут на рынок Турции, а 47 млрд м<sup>3</sup> должны быть доставлены на турецко-греческую границу для дальнейшей транспортировки в глубину территории Европейского союза.

Ещё раз отмечу: поскольку речь идёт о переброске на новый маршрут действующих контрактов на поставку, то указанные 47 млрд м<sup>3</sup> должны быть доставлены на существующие пункты сдачи-приёмки. То есть они неизбежно обязаны отчасти повторить сухопутный маршрут «Южного потока». В своём выступлении Президент РФ 1 декабря сказал о готовности, *«если будет признано целесообразным, создать на турецкой территории, на границе с Грецией, дополнительный газовый хаб для потребителей в Южной Европе»*<sup>5</sup>.

Для абсолютного большинства комментаторов ключевыми в этой фразе В. В. Путина стали слова о создании хаба на турецко-греческой границе. Они кочуют из комментария в комментарии в России и на Западе на безальтернативной основе. Как будто создание такого хаба является делом решённым и предопределённым. Для меня же ключевыми в этой фразе являются слова *«если будет признано целесообразным»*. Мне ясно, что сегодня экономические предпосылки создания такого хаба отсутствуют: на турецко-греческой границе нет рынка (спроса), достаточной инфраструктуры, мощностей по хранению газа (при отсутствии ПХГ обеспечить ликвидность хаба практически невозможно) и т. п. То есть на создание хаба (при наличии спроса на газ) требуются время и деньги, и то и другое – довольно значительные...

Глава «Газпрома» Алексей Миллер заявил в интервью 7 декабря 2014 г. по поводу отказа от «Южного потока»: *«...это начало конца нашей модели работы, когда мы сами доставляем газ конечным потребителям»*. Но в то же время Россия не может допустить, чтобы газ, который пришёл на турецко-греческую границу, там и «завис». Значит, надо искать какие-либо взаимоприемлемые решения с нашими европейскими партнёрами... И, как это ни покажется странным, такие решения могут быть найдены в рамках Третьего Энергопакета ЕС.

**– И каковы могут быть эти решения?**

– Газ должен пойти дальше, в Австрию и Италию, поскольку это газ по действующим контрактам на поставку, для которых формируются новые (альтернативные украинским) транспортные маршруты и контракты на транспортировку. Однако сегодня никто: ни Владимир Путин, ни Алексей Миллер в России, никто из политиков или газовиков ЕС не может предсказать окончательную конфигурацию наземной части трубопроводной системы по доставке российского газа с турецко-греческой границы вглубь ЕС. Это станет результатом обсуждений и переговоров, главным образом внутри ЕС.

Почему так? Потому что так, в соответствии с правилами Третьего Энергопакета, устроена процедура формирования новых газотранспортных мощностей. Статья 13.2 Третьей Газовой Директивы гласит, что *«каждый оператор ГТС обязан строить достаточные трансграничные мощности для объединения европейской газотранспортной инфраструктуры, покрывающие весь экономически целесообразный и технически реализуемый спрос на мощности, и принимать во внимание соображения по надёжности газоснабжения»*. То есть при наличии рыночного спроса на новые мощности оператор ГТС обязан их создать (профинансировать и построить).

Для реализации этого положения в 2014 г. был разработан специальный «Сетевой кодекс по новым мощностям» в виде Дополнения к Регулированию 984/2013 от 14.10.2013. Он включает специальную процедуру так называемой «открытой подписки» (open season), которая как раз и предусматривает выявление рыночного спроса на новые мощности на период 15–25 лет вперёд и последующий механизм его удовлетворения путём использования существующих и создания новых мощностей.

Поэтому фразу Алексея Миллера следует, на мой взгляд, понимать таким образом, что Россия и «Газпром» теперь намерены действовать по правилам Третьего Энергопакета, возложив на операторов ГТС соответствующих стран-членов ЕС обязанность (не право, а именно обязанность) по созданию новых мощностей. То есть от новой точки входа российского газа на территорию ЕС на турецко-греческой границе в направлении Баумгартена и Тарвизио по территории стран Юго-Восточной Европы. А попутно они должны удовлетворять законтрактованный и новый спрос на газ в этих странах.

<sup>5</sup> См.: <http://www.kremlin.ru/transcripts/47126>

### – И что мешает?

– Упомянутый выше «Сетевой кодекс» существует пока в качестве проекта. 26 декабря 2014 г. он был передан разработавшим его Европейским объединением операторов ГТС (ENTSOG) в Европейское агентство энергорегуляторов (ACER). Оно 4 марта нынешнего года завершило процедуру «публичных консультаций» с участниками рынка. Кодекс будет дорабатываться по итогам этих обсуждений, затем снова его представят в ACER, потом в Еврокомиссию на утверждение и т. д. Пока в нём есть ряд существенных изъянов, которые, увы, делают процедуру «открытой подписки» по формированию новых трансграничных мощностей нефинансируемой.

Однако мы видим, что эти изъяны можно устранить путём внесения в Кодекс незначительных дополнений, без необходимости его переписывания. Ваш покорный слуга с коллегой Алексом Барнсом из компании «Газпром Маркетинг энд Трейдинг» в течение прошлого года входил в образованную ENTSOG группу из шести так называемых Prime Movers («основных представителей рынка») по подготовке Кодекса. Разработанный нами проект статьи 20(h) представляет финансируемую (на принципах проектного финансирования) процедуру «скоординированной открытой подписки» для трансграничных проектов новых мощностей ГТС. Наш вариант основан на соблюдении всех требований Третьего Энергопакета. Мы неоднократно обсуждали этот механизм в ходе заседаний ENTSOG, в рамках Консультативного Совета по газу Россия – ЕС и т. д. и не получили возражений по его сути.

Тем не менее наш вариант статьи не был внесён в итоговый текст подготовленного ENTSOG проекта Кодекса по техническим (процедурным) соображениям. Мы с Алексом представили его в ACER в рамках вышеуказанных «публичных консультаций», вновь обосновав, что предлагаемая нами процедура отражает не частные интересы России или «Газпрома» в отношении конкретного индивидуального проекта, но представляет собой финансируемый механизм, общий для всех существующих и потенциальных проектов по созданию новых мощностей трансграничных ГТС внутри ЕС. Причём он построен исключительно на правилах Третьего пакета, а не на изъятиях из них. А ведь именно такой подход – изъятие из правил ЕС – является до настоящего времени единствен-

ным способом реализации новых капиталоемких инвестиционных инфраструктурных проектов в ЕС, будь то новые трубопроводы или мощности приёмых терминалов СПГ.

### – А как могут отразиться на этом процессе недавние разногласия сторон по «Южному потоку»?

– На мой взгляд, переход от «Южного потока» к «Турецкому потоку», от дискуссии относительно правомочности двусторонних межгосударственных соглашений как основы строительства сухопутной части «Южного потока» к реализации продления «Турецкого потока» вглубь ЕС на основе правил Третьего Энергопакета, даёт возможность обеим сторонам (России и ЕС) перевернуть страницу связанных с «Южным потоком» противоречий. Тем самым они могут, «сохранив лицо», вести речь о продлении «Турецкого потока» вглубь ЕС, как говорится, «с чистого листа», не будучи обременёнными разногласиями в отношении выбора регулятивной модели создания новых мощностей.

Теперь стороны могут сконцентрироваться (например, в рамках существующих механизмов взаимодействия, таких как Консультативный совет по газу Россия – ЕС) на повышении эффективности регулятивных процедур, разрабатываемых в рамках Третьего Энергопакета.

### – Возникает вопрос: где здесь место и роль России, если это внутренние законодательные процедуры ЕС?

– Зависящий от импорта, в том числе из России, Евросоюз неразрывно связан единой стационарной капиталоемкой энергетической инфраструктурой с другими странами «Большой Энергетической Европы», охватывающей пространство всей географической Европы, Северной Африки, части Азии (Западной Сибири, Средней Азии). Поэтому и сам ЕС, и Россия, и другие нынешние и будущие поставщики энергоресурсов в ЕС (например, государства Ближнего и Среднего Востока), и транзитные государства (например, Турция) заинтересованы в совершенствовании правил формирования инфраструктуры внутри ЕС. Они должны быть финансируемыми, предсказуемыми, экономически рациональными. Только в этом случае у всех названных групп государств будет заинтересованность поставлять газ на рынок ЕС (или предоставлять свою территорию для создания нацеленной на рынок ЕС инфраструктуры).

### – Но как Вы думаете убедить европейских коллег, если они, насколько можно судить, не приняли пока Вашего предложения?

– Аргументом, на основании которого ENTSOG не приняло нашего предложения и не включило статью 20(h) в проект Сетевого кодекса по новым мощностям, было утверждение о её противоречии условиям технического задания по разработке этого Кодекса, подготовленного в своё время ACER для ENTSOG. Хотя техзадание ACER не является юридически обязательным документом, оно само противоречило положениям Третьего Энергопакета, ибо представляло их зауженную интерпретацию.

Чтобы перевести доработку Кодекса в максимально конструктивное русло, я предлагаю нашим европейским коллегам следующее. 9 февраля нынешнего года в Софии состоялось заседание министров энергетики стран Юго-Восточной Европы, на котором обсуждались возможные сценарии развития событий в связи с «Турецким потоком». Российская сторона туда, однако, приглашена не была. Участники заседания приняли решение проработать возможность создания так называемого «Вертикального газового коридора», то есть вариантов продолжения «Турецкого потока» внутрь ЕС, его возможного сочетания с «Южным газовым коридором ЕС» (связка трубопроводов TANAP и TAP по доставке азербайджанского газа в ЕС).

Поэтому моё предложение странам Юго-Восточной Европы и коллегам из Еврокомиссии – подготовить «тестовый проект» формирования трансграничного «Вертикального газового коридора» на основании проекта Сетевого кодекса в двух его вариантах: без включения и с включением в него подготовленного нами варианта статьи 20(h). По результатам такого «теста» (не сомневаюсь, что без статьи 20(h) процедура формирования новых трансграничных мощностей не работает) можно будет внести необходимые корректировки в это Регулирование до его утверждения странами ЕС.

Чем более эффективной будет процедура создания новых трансграничных мощностей, тем более быстрым и эффективным окажется её применение на практике. Значит, больше шансов обеспечения к 2019 г. необходимой комбинации существующих и новых мощностей (как того требует законодательство ЕС) для дальнейшей транспортировки внутри ЕС 47 млрд м<sup>3</sup> российского газа с турецко-греческой границы.

(Окончание следует) ■