

# К вопросу о равнодоступности (о так называемом равном доступе к трубопроводам)



**А.А. Конопляник,**  
доктор экономических наук, консультант  
Правления, ОАО «Газпромбанк»  
(2002–2008 гг. — заместитель  
Генерального Секретаря Секретариата  
Энергетической Хартии)

Прежде всего необходимо уточнить, о чем конкретно идет речь, а именно: что такое «равнодоступность» (так называемый равный доступ к трубопроводам) и о каких конкретно категориях мощностей трубопроводов может идти речь в данном случае.

Понятно, что вести речь о «равном» доступе в смысле «всем сестрам по серьгам» (то есть когда каждому претенденту на место в трубе предоставляются одинаковые объемы прокачки) было бы неверно с экономико-правовой точки зрения.

Примером формального подхода к обеспечению равнодоступности может быть проведенная в декабре 2005 г. и подвергнутая впоследствии резкой критике многими ее участниками процедура распределения дополнительных мощностей второй очереди транс-австрийского трубопровода (TAG)<sup>1</sup>.

**Корректная постановка проблемы:** речь должна идти о выработке процедуры недискриминационного конкурентного доступа к свободным (так называемым наличным) мощностям транспортировки.

Эти и другие вопросы активно обсуждались в ходе подготовки проекта Протокола Энергетической хартии по транзиту (далее — Транзитный протокол)<sup>2</sup>.

## Определение наличных мощностей транспортировки (проект Транзитного протокола, статья 1.2)

Документы хартии формулируют взаимоприемлемые и взаимно согласованные правила доступа к наличным мощностям сооружений по транспортировке энергетических материалов и продуктов (ЭМП)<sup>3</sup>. Определение наличных мощностей (статья 1.2 проекта Транзитного протокола, см. документ Энергетической хартии CC251<sup>4</sup>) было одним из ключевых и наиболее обсуждаемых вопросов в ходе многосторонней фазы переговоров по Транзитному протоколу и стало последним вопросом, согласованным всеми сторонами Энергетической хартии, прежде чем многосторонняя фаза переговоров была прервана в декабре 2002 г.

Наличные мощности определяются в отношении каждого конкретного трубопровода по состоянию на текущий момент и на ту или иную конкретную дату в будущем и учитывают как запланированные

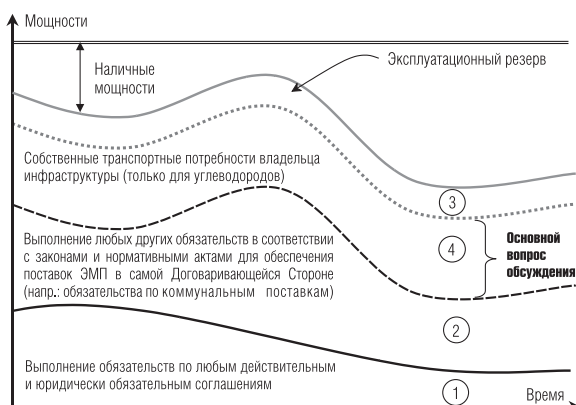
<sup>1</sup> См., например: *Фейгин В.И., Медведева Е.А.* «Дьявол в деталях» европейской либерализации: вокруг аукциона по TAG / Институт энергетики и финансов // Экономическое обозрение. 2006. № 5. С. 37–39; *Конопляник А.* Российский газ для Европы: об эволюции контрактных структур (от долгосрочных 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; *Конопляник А.* Взаимоотношения России и Европейского союза в газовой сфере и роль Энергетической хартии // Нефтегаз, Энергетика и Законодательство. Ежегодник. 2008. Вып. 7. М., 2008. С. 166–196.

<sup>2</sup> Данная статья подготовлена на основе материалов обсуждений вопроса о наличных мощностях и выработанных согласованных подходов в ходе многосторонних переговоров по Транзитному Протоколу в 2000–2002 гг., а также обсуждений на неформальном рабочем уровне экспертами России (представителями Минпромэнерго России, «Газпрома», МИД России), ЕС (сотрудниками Директората по энергетике и транспорту Еврокомиссии и представителями председательствававших в тот период в ЕС стран) и Секретариата Энергетической хартии в ходе серии консультаций сторон в рамках обсуждения остающихся открытыми вопросов по Транзитному протоколу (вопрос о конкурентной недискриминационной процедуре доступа) в 2004–2007 гг.

<sup>3</sup> Документы Энергетической хартии не рассматривают и не ставят вопросы так называемого свободного доступа к транспортной инфраструктуре, хотя якобы именно за такую постановку вопроса, к которой они не имеют никакого отношения, они зачастую подвергаются необоснованной критике.

<sup>4</sup> См.: [www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/CC251.pdf](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/CC251.pdf).

Рис. 1. **Наличные транзитные мощности (в соответствии с проектом Транзитного протокола)**



изменения технических мощностей, так и подтвержденные объемы каждого из нижеследующих изъятий из них. Определение «наличных мощностей» предписывает четыре вида изъятий из технических мощностей транспортировки того или иного трубопровода (см. рис. 1), а именно мощности зарезервированные под:

- 1) выполнение обязательств по любым действительным и юридически обязательным соглашениям;
- 2) выполнение любых других обязательств в соответствии с законами и нормативными актами для обеспечения поставок энергетических материалов и продуктов в самой транзитной стране (например, обязательства по коммунальным поставкам);
- 3) эксплуатационный резерв;
- 4) собственные транспортные потребности владельца инфраструктуры (только для углеводородов).

Изъятие 1 призвано обеспечить защиту существующих долгосрочных контрактов<sup>5</sup>. Оно включает мощности, зарезервированные для исполнения как внутренних, так и экспортных действующих

долгосрочных контрактов на весь срок действия каждого из них.

Наиболее остро обсуждаемым вопросом в ходе многосторонней фазы переговоров в 2000–2002 гг. было изъятие 4. Причиной его появления был тот факт, что в ряде газодобывающих стран — членов Договора к Энергетической хартии (ДЭХ) (например, в России, Казахстане, Украине) газодобывающие вертикально интегрированные компании являются также собственниками системы газоснабжения (как, например, «Газпром» в России, «Нафтогаз» на Украине, «КазМунайГаз» в Казахстане), а сегментирование таких вертикально интегрированных компаний (unbundling) законодательством этих стран не предусмотрено.

Для таких стран обеспечение недискриминационного доступа для третьих сторон должно было иметь объективно обусловленные отличия от стран — членов ЕС, поскольку принятая в 1998 г. Первая газовая Директива ЕС<sup>6</sup> предусматривала как обязательный, так и переговорный доступ к мощностям по транспортировке газа, но уже принятая в 2003 г. Вторая газовая Директива ЕС<sup>7</sup> предусматривает обязательный доступ для третьих сторон к системам транспортировки (в том числе к трубопроводам) в условиях обязательного разделения бизнеса по предоставлению услуг по транспортировке газа и бизнеса по добыче, закупкам и поставкам газа потребителям.

Экономическим обоснованием изъятия 4 была необходимость обеспечить для вертикально интегрированных добывающих компаний, являющихся собственниками нефте- и газотранспортной системы, гарантии доступа к трубе с нефтью или газом, которые будут ими добыты из осваиваемых и (или) запланированных к освоению в намеченное время, но пока не выведенных на стадию эксплуатации месторождений. Резервирование мощностей в трубе под неэксплуатируемые, но запланированные к освоению месторождения необходимо вследствие специфики финансово-экономически-правового цикла освоения газовых месторождений, когда наличие долгосрочного контракта на транспортировку (а значит, юридически обязывающие гарантии долгосрочного доступа к трубе на законтрактованные объемы поставки) является необходимым условием привлечения заемного финансирования на разработку месторождения, из которого будут поставляться законтрактованные объемы газа.

Изъятие 4 означает, что если, например, в трубопроводных мощностях «Газпрома» («Нафтогаза», «КазМунайГаза») отсутствуют свободные («наличные») мощности на какую-либо дату, поскольку

<sup>5</sup> Обсуждение этого вопроса в начале десятилетия пришлось на пик дебатов между Россией и ЕС, а также внутри ЕС об «обоснованности» сохранения долгосрочных экспортных газовых контрактов (ДСЭГК), якобы нарушающих требования конкурентного законодательства ЕС.

<sup>6</sup> Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas.

<sup>7</sup> Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC.

все мощности зарезервированы под существующие ДСЭГК и под будущую добычу из конкретных месторождений, освоение которых запланировано «Газпромом» («Нафтогазом», «КазМунайГазом»), никто не может требовать от «Газпрома» («Нафтогаза», «КазМунайГаза») предоставить доступ к мощностям их трубопроводов на эту дату<sup>8</sup>. Однако это означает, что такая информация о наличных мощностях транспортировки по состоянию на сегодняшний день и на перспективу должна быть доступной и надежной.

### Обеспечение недискриминационного конкурентного доступа к наличным мощностям по транспортировке (проект Транзитного протокола, статьи 10 и 10bis)

Одним из трех вопросов по Транзитному протоколу, оставшихся открытыми в диалоге между Россией и ЕС после завершения многосторонней фазы переговоров в декабре 2002 г., был вопрос об аукционном доступе к трубопроводным мощностям для целей транзита (ст. 10).

Статья 10.3 проекта Транзитного протокола устанавливает следующий принцип формирования транзитных тарифов, согласованный всеми странами — участницами многосторонних переговоров: эти тарифы «должны опираться на эксплуатационные и инвестиционные издержки, включая разумную норму прибыли»<sup>9</sup>. Понимание 11 документа СС251 гласит, что механизмы управления транспортными перегрузками (обращающимися в результате возникновения дефицита мощностей по транспортировке) могут включать аукционы и что транзитные тарифы, установленные в ходе аукционов, должны опираться на издержки<sup>10</sup> (необходимые для обеспечения транспортной работы). Однако тарифы, установленные в ходе аукциона, в принципе не будут опираться на издержки, они предполагают по определению отрыв цены (транзитных тарифов) от стоимости (работы по обеспечению транзитной транспортировки) и получение чистого дохода, большего, чем «разумная» норма прибыли. Поэтому требовалось обеспечить процедуру, при которой у операторов (собственников) транспортных систем не было бы стимулов для сохранения аукционов и вызвавших их дефицитов транзитных мощностей в целях блокировки

дополнительных объемов транзита и искусственного завышения транзитных тарифов.

В ходе длительных и интенсивных неформальных консультаций экспертам России и ЕС удалось не только решить эту «периферийную» задачу, но и найти решение более общей проблемы — разработать недискриминационную конкурентную процедуру распределения наличных мощностей инфраструктуры по транспортировке энергии (см. рис. 2).

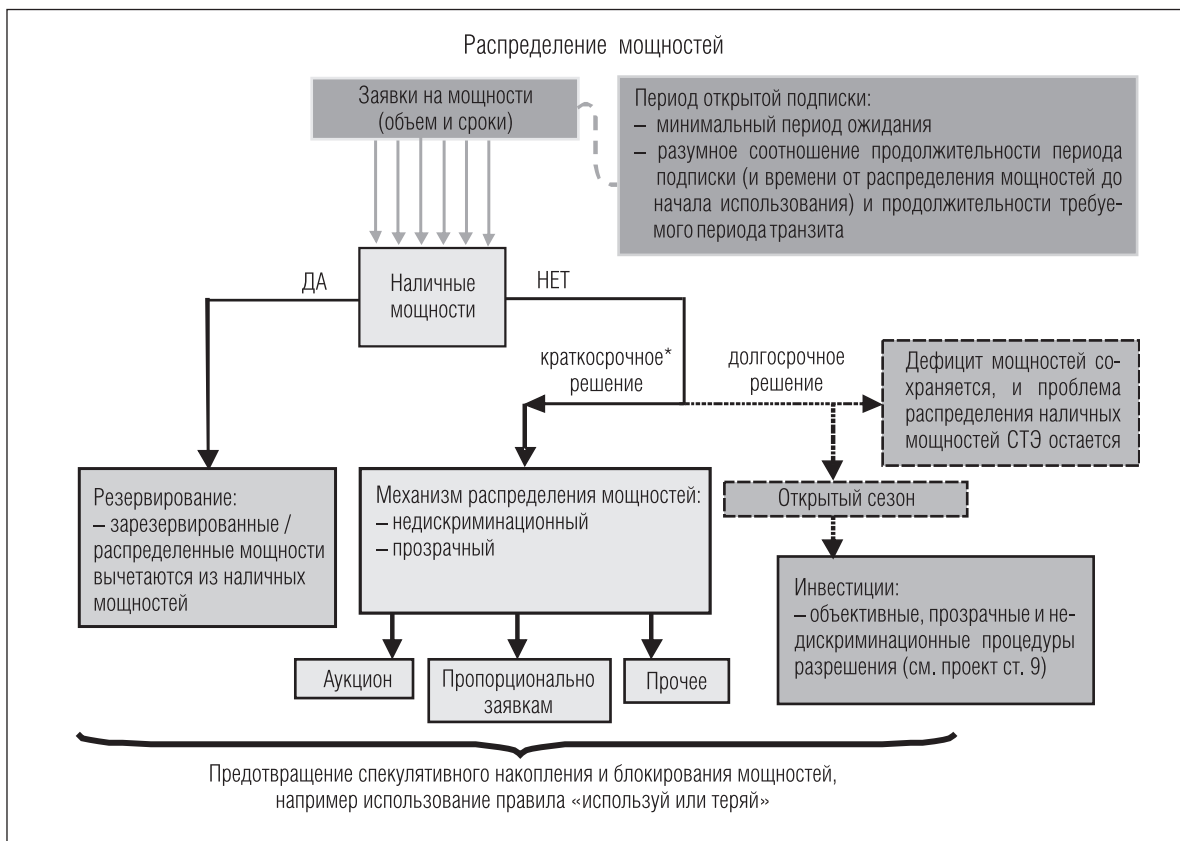
В условиях растущих энергетических потребностей важно обеспечить необходимое расширение (наращивание) существующей инфраструктуры по транспортировке энергии, в том числе для нужд транзита. В зависимости от времени и средств дефицит транспортных мощностей может быть преодолен посредством инвестиционных решений, особенно если грузоотправители готовы принять участие в необходимых для этого дополнительных затратах, или другими мерами. Период, в течение которого аукционы могут применяться в качестве механизма управления транспортными перегрузками и доступа к мощностям по транспортировке энергии, будет ограничен временем, необходимым для устранения этих транспортных перегрузок. Во избежание соблазна сохранения дефицита мощностей по транспортировке дополнительные аукционные доходы, полученные сверх эксплуатационных и инвестиционных затрат и разумной нормы прибыли, должны использоваться для сокращения или смягчения дефицита или же для снижения транзитных тарифов (возвратной компенсации грузоотправителям) (см. рис. 3).

<sup>8</sup> Многосторонняя фаза переговоров по Транзитному протоколу была прервана в декабре 2002 г., то есть до июня 2003 г., когда вступила в силу Вторая газовая Директива ЕС. Поэтому в ходе неформальных консультаций экспертов России и ЕС в рамках двусторонних консультаций 2004–2006 гг. делегация ЕС предложила уточнение определения наличных мощностей, отражающее новые (по сравнению с Первой газовой Директивой ЕС 1998 г.) требования законодательства ЕС (Второй газовой Директивы ЕС 2003 г.) в отношении разделения бизнесов вертикально интегрированных компаний по транспортировке и добыче, закупкам и поставкам газа и применения исключительно обязательного доступа к мощностям по транспортировке для третьих сторон. Предложенное ЕС уточнение коснулось как раз последнего изъятия в определении наличных мощностей, а именно резервирования под собственные транспортные нужды (под будущую добычу) трубопроводных мощностей компаниями — собственниками газотранспортной системы. В соответствии с законодательством ЕС такого феномена на территории ЕС быть не может. Поэтому данная поправка в изъятие 4 распространяется исключительно на территорию ЕС и стран, применяющих аналогичные законодательные подходы к управлению своей газовой отраслью (например, на членов Соглашения об энергетическом сотрудничестве между странами Юго-Восточной Европы и ЕС).

<sup>9</sup> См.: [www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/CC251.pdf](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/CC251.pdf).

<sup>10</sup> Там же.

Рис. 2. Недискриминационная конкурентная процедура распределения наличных мощностей сооружений по транспортировке энергии (СТЭ) (согласованное предложение экспертов ЕС и России)



Проект текста статьи 10bis с детальным изложением принципов прозрачной и недискриминационной процедуры управления транспортными перегрузками был согласован экспертами России и ЕС в 2006 г. и доложен многостороннему сообществу Энергетической хартии в 2007 г. (при условии достижения всеобщего согласия по остальным пунктам Транзитного протокола). Текст статьи 10bis описывает:

- период времени, в течение которого должен применяться механизм управления транспортными перегрузками, прежде чем произойдет расширение транспортных мощностей, полностью устраняющее их дефицит;
- использующие идею так называемой открытой подписки (открытого сезона) принципы недискриминационного распределения мощностей транспортировки при возникновении дефицита транспортных мощностей.

В случае если запрос на предоставление мощностей транспортировки превышает по объему и (или) срокам наличные мощности, возникает ситуация транспортной перегрузки. В статье 10bis предлагается два возможных варианта поведения собственника (оператора) газотранспортных систем в таком случае:

- продолжать распределять существующие дефицитные мощности в рамках прозрачной и недискриминационной процедуры посредством одного или нескольких механизмов (пропорциональное распределение, аукцион, иные механизмы)<sup>11</sup>;
- выбрать инвестиционное решение по расширению существующих или созданию новых мощностей (см. рис. 2).

Механизм распределения существующих дефицитных мощностей предоставляет немедленное, но временное решение проблемы транспортных перегрузок. С другой стороны, инвестиционное решение требует длительного времени реализации, поэтому не может рассматриваться в качестве оперативного инструмента решения проблемы транспортной перегрузки. Следовательно, сис-

<sup>11</sup> Механизм лотереи, предложенный в июне 2007 г. Еврокомиссией как один из «недискриминационных» инструментов управления транспортными перегрузками в рамках формируемого единого рынка газа ЕС, в ходе консультаций по Транзитному протоколу экспертами ЕС не предлагался, но, полагаю, не был бы поддержан другими участвовавшими в консультациях сторонами.

темным решением является разумная комбинация обоих вариантов.

Вопросам создания новых мощностей посвящена статья 9 проекта Транзитного протокола, которая была предварительно согласована всеми странами — членами Энергетической хартии при условии достижения всеобщего согласия по остальным пунктам Транзитного протокола. Открытым остается вопрос, кто уполномочен или обязан инвестировать в развитие транзитной инфраструктуры, ответ на который во многом зависит от выбранной в той или иной стране модели регулирования газовой отрасли (обязательный доступ с оператором газотранспортной системы или переговорный доступ).

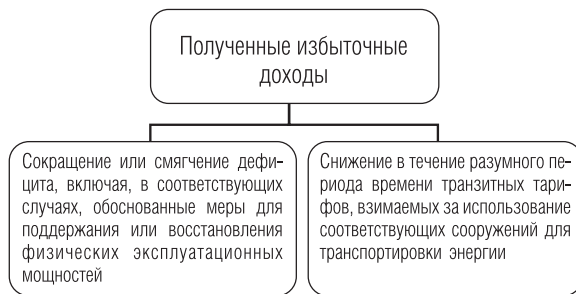
В случае с единым оператором газотранспортной системы и обязательным доступом необходимо возложить на оператора газотранспортной системы обязательства по созданию транзитных мощностей с целью избежать создания препятствий транзиту. Это обязательство не станет непомерным бременем для оператора газотранспортной системы в силу опирающегося на издержки принципа формирования транзитных тарифов.

В случае переговорного доступа, где каждый субъект предпринимательской деятельности, включая потенциального пользователя нового транзита, имеет право инвестировать в создание новых мощностей по транспортировке, важнейшим вопросом для компаний-инвесторов является вопрос о выборе трассы и отчуждении участков земли под выбранную трассу газопровода. В случае внутренней транспортировки и государственной компании — собственника газотранспортной системы вопрос решается довольно просто: государство использует свое суверенное право на принудительное отчуждение частной собственности (*eminent domain*). При отсутствии такого права у иностранных компаний или негосударственных компаний транзитной страны транзитные проекты на ее территории будет затруднительно реализовать, по крайней мере этим двум группам компаний (если в транзитной стране отсутствует государственная монополия на владение трубопроводами), из-за необходимости проводить многочисленные переговоры с собственниками земельных участков по трассе нового трубопровода.

Проект Транзитного протокола обращается к различным аспектам создания новых мощностей транспортировки путем либо расширения существующих трубопроводов, либо создания новых трубопроводных маршрутов:

- новая статья 10bis, разработанная экспертами России и ЕС, требует принимать все ра-

Рис. 3. Использование избыточных доходов от аукционного распределения наличных мощностей (согласованное предложение экспертов ЕС и России)



зумные меры для смягчения транспортных перегрузок (дефицита мощностей транспортировки) (см. рис. 2);

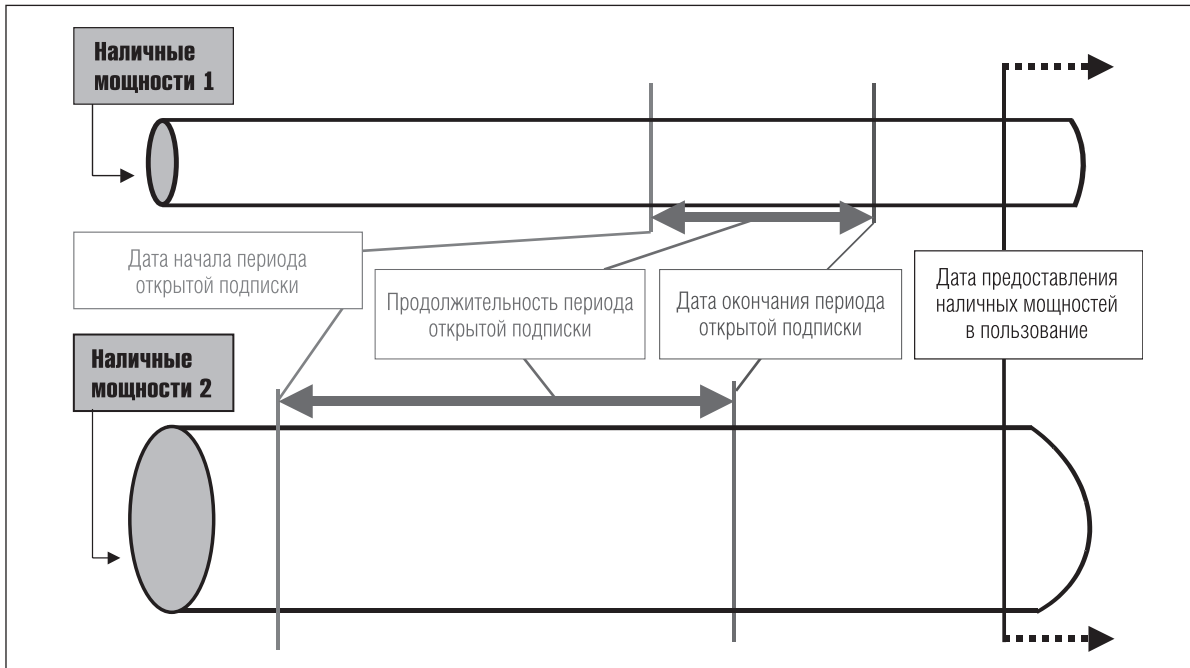
- статья 9 устанавливает в качестве особых условий объективность, прозрачность и недискриминационный характер (в отношении источника происхождения, места назначения и принадлежности права собственности на энергетические материалы и продукты) разрешительных процедур и законодательства по созданию новых мощностей по транспортировке энергии в транзитной стране;
- статья 9 также предусматривает недискриминационный характер разрешительных процедур и законодательства в отношении транзита и в отношении внутренней транспортировки.

Прежде чем принимать решение о распределении существующих наличных мощностей или об инвестициях в новые (дополнительные) мощности, должна быть проведена процедура так наз. «открытой подписки» («открытого сезона»). Эта процедура позволит определить рыночный спрос на дополнительные мощности транспортировки (чего, например, не было сделано в ходе подготовки вышеупомянутого аукциона по TAG). В соответствии с вышеуказанными требованиями проекта Транзитного протокола эта процедура должна быть основана на объективных, прозрачных и недискриминационных принципах.

Каковы основные критерии объективности, прозрачности и недискриминационности процедуры открытой подписки (открытого сезона)? Основные характеристики этой процедуры должны различаться для различных по объемам и продолжительности наличных мощностей, подлежащих распределению и (или) наращиванию.

Чем больше запрашиваемый потенциальными грузоотправителями (выставляемый на распре-

Рис. 4. Основные критерии объективности, прозрачности и недискриминационности процедуры открытой подписки по доступу к различным наличным мощностям транспортировки



деление собственником (оператором) газотранспортной системы) объем и период резервирования и (или) наращивания наличных мощностей, тем при прочих равных условиях больше должны быть продолжительность периода открытой подписки и заблаговременность открытия и закрытия (то есть начальная и конечная даты) этого периода (см. рис. 4).

Это связано с тем, что большой объем поставок и наращивания наличных мощностей требует более капиталоемких и более продолжительных по времени («времяемких») инвестиционных решений, что и предопределяет большую заблаговременность и большую продолжительность периода открытой подписки (открытого сезона).

В особых случаях, когда дефицитные мощности распределяются на основе аукционных процедур, итоговые тарифы определяются спросом грузоотправителей на мощности (а не затратами собственника (оператора) газотранспортной системы на выполнение соответствующей транспортной работы) и поэтому уровень тарифов не может соответствовать требованию, чтобы они опирались

на издержки. Поэтому следует ограничить использование дополнительных доходов собственниками (операторами) газотранспортной системы сверх затрат на выполнение ими транспортной работы плюс разумная норма прибыли, чтобы исключить появление у них экономических стимулов к сохранению транспортных перегрузок.

Проект процедуры доступа к мощностям по транспортировке, согласованный экспертами России и ЕС, предусматривает использование избыточных доходов

Проект процедуры доступа к мощностям по транспортировке, согласованный экспертами России и ЕС, предусматривает использование избыточных доходов от аукционного распределения наличных мощностей таким образом, что у собственника (оператора) трубопроводной системы отсутствуют стимулы к повышению транзитных тарифов с целью обогащения.

от аукционного распределения наличных мощностей таким образом, что у собственника (оператора) трубопроводной системы

отсутствуют стимулы к повышению транзитных тарифов с целью обогащения. Дополнительные (избыточные — сверх опирающихся на издержки) аукционные доходы, накопленные оператором (собственником) трубопроводной системы, предлагается использовать на нужды «расшивки» узких мест путем сокращения или смягчения дефицита мощностей или для возвратной компенсации грузоотправителям повышенных тарифов, установленных для них в ходе аукционной процедуры распределения наличных мощностей (см. рис. 3). □