

# Вхождение Украины в Договор об Энергетическом Сообществе ЕС со странами Юго-Восточной Европы: последствия для всех заинтересованных сторон<sup>1</sup>

А. Конопляник

д.э.н., консультант правления, Газпромбанк, профессор, РГУ нефти и газа им. Губкина

## Место ДЭС в политике «экспорта *acquis*» ЕС

Говоря о присоединении Украины к Договору об энергетическом сообществе ЕС со странами Юго-Восточной Европы (ДЭС)<sup>2</sup>, следует понимать, что ДЭС является частью более широкой, системной, глубоко эшелонированной и всеобъемлющей политики ЕС по экспорту своего наднационального законодательства – законодательства ЕС (т.н. *acquis communautaire*) вовне, за пределы Европейского Сообщества. Безусловно, каждая страна (союз государств) имеет суверенное право проводить ту политику, которую она считает нужным, в том числе экономическую политику, в том числе в энергетической сфере. ЕС выстраивает свою внешнюю экономическую политику на принципах гармонизации своего законодательства с правовыми системами третьих стран, стран-соседей ЕС. Для ЕС, гармонизация законодательства ЕС с правовыми системами третьих стран означает применение законодательства ЕС на территории этих третьих стран, поскольку «для стран ЕС коммунитарное право является наднациональным. Оно рассматривается как уже завершённый продукт процесса конвергенции, который предлагается также и для внешнего потребления»<sup>3</sup>. Именно поэтому под гармонизацией права ЕС с правовыми системами третьих государств (то есть стран, не входящих в ЕС) Брюссель понимает принятие этими правовыми системами европейского права.

Данный подход распространяется и на энергетическую политику ЕС, ибо в качестве одной из доминант внешней энергетической политики ЕС, Еврокомиссия называет стремление «выстроить вокруг себя широкую сеть стран, действующих на основе общих правил и принципов, вытекающих из энергетической политики ЕС»<sup>4</sup>.

Именно такую политику ЕС я называю политикой «экспорта законодательства ЕС (*acquis communautaire*)».

Для зависящего от импорта энергоресурсов ЕС направлениями первоочередного интереса в энергетической сфере в такой политике является расширение зоны применения энергетического права ЕС вдоль существующих технологических цепочек энергоснабжения в направлении и вплоть до государств-экспортеров, и в первую очередь, вдоль таких цепочек в рамках имобильной, стационарной инфраструктуры энергоснабжения – линий

- Для ЕС, гармонизация законодательства ЕС с правовыми системами третьих стран означает применение законодательства ЕС на территории этих третьих стран, в т.ч. в энергетике => «экспорт законодательства ЕС (*acquis communautaire*)»
- ЕС стремится расширить зону применения своего внутреннего (в т.ч. энергетического) законодательства за пределами ЕС в рамках иерархически выстроенной внешней экономической политики (от «зонтичных соглашений» через инструменты «мягкого права» к инструментам «жесткого права»):
  - Жесткое право/вся экономика:
    - Расширение ЕС (ЕС-15 => ЕС-25 => ЕС-27 => ЕС-27+ ?)
  - Жесткое право/секторальный подход => энергетика:
    - Ужесточение:
      - положение о доступе третьих сторон для трубопроводов: от переговорного и/или обязательного доступа (Первые Энергетические Директивы ЕС, 1996/98) к только обязательному доступу (Вторые Энергетические Директивы ЕС, 2003),
      - вертикальная дезинтеграция (сегментация) энергетических компаний: от разделения счетов (Первые Энергетические директивы, 1996/98) к правовому и функциональному разделению (Вторые Энергетические Директивы, 2003) и к разделению по собственности (Третьи Энергетические Директивы, 2009),
      - положения о компаниях третьих стран (Третьи Энергетические Директивы ЕС, 2009) и др.
    - Расширение: Договор об Энергетическом Сообществе ЕС-ЮВЕ (ЕС-27 + 7) + новые страны-члены/наблюдатели (в т.ч. Украина)
  - Мягкое право:
    - «Политика добрососедства» ЕС (ЕС-27 + 10 стран Сев.Африки + 6 стран СНГ/бывшего СССР, в т.ч. Украина)
  - Зонтичные соглашения:
    - «Восточное партнерство» ЕС (6 стран СНГ/бывшего СССР, в т.ч. Украина)

Рисунок 1. Договор об Энергетическом Сообществе – часть политики ЕС по экспорту законодательства ЕС

электропередачи (ЛЭП), нефте- и газопроводов, стремясь распространить зону своего законодательного регулирования и на транзитные государства на пути импортных энергоресурсов в ЕС, к числу каковых относится и Украина как основное транзитное государство на пути российских экспортных энергоресурсов в Европу.

ЕС стремится расширить зону применения своего законодательства, в том числе энергетического, используя для этого разные механизмы, выстроенные в жесткую системную иерархию как по общеэкономическому и/или отраслевому охвату, так и по различной степени жесткости последствий подписания соответствующих документов для соответствующих стран («зонтичные соглашения», инструменты «мягкого права», инструменты «жесткого права»), начиная адаптацию (завоевание, подчинение) правовых систем соседних государств обычно с более мягких и переходя к более жестким инструментам «экспорта *acquis*» (см. рисунок 1). Договор об энергетическом сообществе (ДЭС) является одним из этих инструментов, встроены в указанную иерархию.

## Инструменты «жесткого права»

Основной инструмент «жесткого права» – это, естественно, расширение ЕС, предусматривающее применение в полной мере изменяющегося законодательства ЕС на территории новых стран-членов – в полном объеме и

<sup>1</sup> В основу статьи положено выступление автора на сессии «Украина и энергетическая безопасность в регионе Центральной и Восточной Европы» на 4-м Форуме «Европа-Украина», Киев, Украина, 27 апреля 2010 г.

<sup>2</sup> Договор об Энергетическом сообществе, OJ 2006 L 198/18, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/L\\_198/L\\_19820060720en00180037.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/L_198/L_19820060720en00180037.pdf).

<sup>3</sup> Энтин М Л, В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004–2005 годах – СПб: СКФ «Россия-Нева», 2006, с. 330.

<sup>4</sup> Цит. по: И. В. Гудков. Газовый рынок Европейского Союза. Правовые аспекты создания, организации, функционирования. – М: ООО «Издательство «Нестор Академик», 2007, с. 244.

во всех сферах экономики. Расширение ЕС – это открытый процесс. После распада СССР количество стран-членов ЕС увеличилось в мае 2003 г. с 15 до 25 и в январе 2007 г. – до 27. Во всех этих странах в полной мере применяется законодательство ЕС, включая приходящие на смену друг другу Энергетические Директивы ЕС<sup>5</sup>. Другие страны-кандидаты в члены ЕС (Хорватия, Македония и Турция) все еще переживают процесс совмещения с законодательством ЕС, но полное соответствие возможно только после присоединения к ЕС. Сербия и другие страны Балканского полуострова надеются получить статус кандидатов. По мере расширения ЕС расширяется и географическая зона применения всего европейского законодательства.

При применении механизма «жесткого права» в рамках политики «экспорта *acquis*» может осуществляться также и секторальный подход, в частности, в приоритетных отраслях, в первую очередь – в энергетике. Приоритетность энергетики как сферы применения политики «экспорта *acquis*» определяется высоким (и нарастающим в перспективе) уровнем импортной зависимости Евросоюза от поставок энергоресурсов из стран, правовые системы которых построены на иных принципах, чем правовая система ЕС. Поэтому унификация законодательно-нормативной базы вдоль цепочек энергоснабжения, нацеленных на ЕС, при прочих равных условиях, ведет к снижению рисков энергоснабжения для компаний из стран ЕС (снижение их транзакционных издержек, поскольку посредством экспорта «*acquis* *communautaire*» ЕС расширяет для своих компаний географическую зону действия в привычной, «домашней» для них среде). Однако это не означает, что транзакционные издержки для компаний стран-экспортеров и транзитных государств ЕС, входящих в зону действия законодательства ЕС, будут снижаться, особенно при реализации новых крупномасштабных инвестиционных проектов. Наоборот, эти издержки будут для них расти, по крайней мере, какое-то время. Во-первых, в случае «экспорта *acquis*» компаниям стран, не входящим в ЕС, в отличие от компаний стран ЕС, наоборот, придется действовать в непривычной для себя, чуждой законодательной среде – отсюда рост (как минимум временный) их транзакционных издержек. Во-вторых, законодательство ЕС рядом своих ключевых положений (например, обязательный доступ к инфраструктуре для третьих сторон, разделение по собственности вертикально-интегрированных компаний, особые требования по сертификации компаний из третьих стран и др.) создает дополнительные инвестиционные риски и барьеры для «проектного финансирования».

Политика секторального «экспорта *acquis*» имеет два измерения: назовем их «ужесточение» (требований по отношению к третьим странам) и «расширение» (географической зоны применения).

Расширение зоны секторального применения законодательства ЕС обеспечивается подписанием международных договоров ЕС с третьими странами (одним из

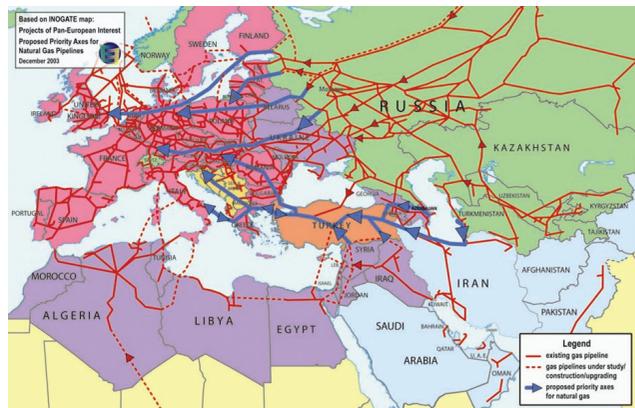


Рисунок 2-1. Экспорт законодательства ЕС

Зона	Страны зоны	Описание
	Страны-члены ЕС: 27 стран-членов ЕС	В полной мере применяется законодательство ЕС, в т.ч. энергетическое.
	Страны-кандидаты в члены ЕС: Турция (Хорватия является членом ДЭС, поэтому уже применяет энергетическое законодательство ЕС)	Находится в процессе адаптации к законодательству ЕС, но полное соответствие вряд ли возможно до членства в ЕС
	Договор об Энергетическом Сообществе ЕС со странами Юго-Восточной Европы: Албания, Босния, БЮР Македония, Косово, Сербия, Хорватия, Черногория; другие члены ДЭС уже являются членами ЕС	Применяется только энергетическое законодательство ЕС (Директивы по электроэнергетике и газу)
	Страны Политики Добрососедства ЕС: СНГ/бывш. СССР (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова, Украина = страны Восточного Партнерства ЕС) и Северная Африка (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестинская Автономия, Сирия, Тунис)	Расширенное энергетическое сотрудничество на основе Национальных Планов Действия с Украиной и Молдовой (а также с Израилем, Иорданией, Марокко, Палестинской Автономией и Тунисом); в будущем возможно частичное применение энергетической политики и законодательства ЕС

Рисунок 2-2. Экспорт законодательства ЕС

таких договоров и является ДЭС), в соответствии с которыми закрепляется применение отраслевого законодательства ЕС в странах-членах соответствующего Договора. В соответствии с Договором об Энергетическом Сообществе (вступившим в силу 1 июля 2006 г.) между Европейским Союзом и семью странами Юго-Восточной Европы (Хорватия, которая уже стала кандидатом в члены ЕС, Сербия, Черногория, Босния, бывшая Югославская Республика Македония, Албания и Косово – см. **рисунок 2**), формирующееся законодательство ЕС о внутренних рынках электроэнергии и газа применяется во всех восьми его сторонах. Целью является формирование единого внутреннего энергетического рынка ЕС и его распространение посредством Договора об Энергетическом Сообществе на страны-члены данного Договора. ДЭС расширяет географическую зону применения энергетического *acquis* (не всего *acquis* сразу, но все же важной его части, относящейся к энергетическому праву) с целью создания единого внутреннего энергетического рынка ЕС – ЮВЕ.

Для стран Балканского полуострова, не являющихся членами ЕС, то есть в основном для государственных образований на основе частей бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ), вхождение в Договор об Энергетическом Сообществе –

<sup>5</sup> Первые Энергетические Директивы ЕС – 1996 (электроэнергия) и 1998 (газ) гг., Вторые Энергетические Директивы ЕС – 2003 г., Третьи Энергетические Директивы ЕС – 2009 г.

это первый шаг по внедрению директив ЕС в этих странах до их присоединения к Европейскому Союзу в дальнейшем. Эта роль ДЭС схожа с ролью, которую Договор к Энергетической Хартии (ДЭХ) играл в странах Центральной и Восточной Европы после распада СЭВ. Договор к Энергетической Хартии послужил своего рода «тренировочной базой» («подготовительным классом») для внедрения Первых Энергетических Директив ЕС в странах Центральной и Восточной Европы до их присоединения к ЕС<sup>6</sup>. Договор об Энергетическом Сообществе выполняет аналогичную функцию в отношении Вторых Энергетических Директив ЕС для государств – бывших республик бывшей СФРЮ.

Различие между двумя договорами (на английском языке сокращенное наименование обоих договоров выглядит одинаково – ЕСТ, что довольно символично) состоит в том, что Договор к Энергетической Хартии (ДЭХ) основан на Первых Директивах ЕС по электроэнергии и газу (1996 г.<sup>7</sup> и 1998 г.<sup>8</sup>), в то время как Договор об Энергетическом сообществе (ДЭС) основан на более либеральных Вторых Директивах ЕС по электроэнергии и газу (от 2003 г.<sup>9</sup>). Кроме того, в Договоре к Энергетической Хартии установлены минимальные стандарты применения для стран-членов, Договор об Энергетическом сообществе обязывает своих членов в полной мере применять формирующийся *acquis communautaire* ЕС.

Украина является страной-кандидатом на вступление в члены ДЭС и к 1 января 2012 г. должна имплементировать положения Энергетических Директив ЕС на своей территории, то есть не только ратифицировать эти документы, но и привести в соответствии с ними свое внутреннее законодательство. Понятно, что вступление в ДЭС – это необходимый шаг для адаптации внутреннего законодательства Украины к положениям энергетического законодательства ЕС и важный промежуточный шаг на пути вступления Украины в ЕС, если нынешнее политическое руководство страны не снимает с повестки дня эту задачу.

Похоже, что не снимает, поскольку Президент Украины Виктор Янукович 16 июля с.г. подписал разработанный Министерством топлива и энергетики в соответствии с профильными директивами Евросоюза и принятый Верховной Радой 8 июля с.г. закон «О принципах функционирования рынка природного газа». 24 июля с.г. этот закон вступил в силу<sup>10</sup>. Закон направлен на приведение законодательства Украины в соответствие с основными положениями законодательства ЕС, которыми, в частности, регулируются отношения на газовом рынке (об этом ниже).

«Ужесточение» отраслевого законодательства ЕС по отношению к третьим странам означает последовательное ужесточение требований к компаниям третьих стран по нормам ведения бизнеса в странах ЕС вследствие последовательного принятия в ЕС все новых «более либеральных» отраслевых Директив, когда вступление в действие последующих из них отменяет действие предыдущих. Если Первые (1996/1998) и Вторые (2003) Энергетические Директивы ЕС ограничивались требованиями к компаниям третьих стран только в отношении правил ведения ими бизнеса на территории ЕС и не затрагивали элементы организации их бизнеса на территории материнских стран этих компаний, то Третьи Директивы – через положения о компаниях третьих стран – фактически вводят дискриминационные положения для компаний стран, внутреннее законодательство которых отличается от положений законодательства ЕС.

Эти положения фактически являются дополнительным инструментом экспорта законодательства ЕС на территорию этих третьих стран, поскольку требуют, например, чтобы компании третьих стран были организованы в своих материнских странах по образу и подобию компаний, организованных в соответствии с европейским законодательством на территории ЕС: то есть никакой вертикальной интеграции (сегментация бизнеса – *unbundling*, причем в соответствии с требованиями Третьих Директив ЕС – сегментация по максимально жесткому варианту, то есть «по собственности»), обязательный доступ третьих сторон и т.п. И неважно, идет ли речь о вертикально-интегрированной компании «Газпром» (Россия), или «Статойл» (Норвегия), или «Сонатрак» (Алжир), или о других вертикально-интегрированных компаниях-экспортерах стран, не входящих в ЕС. В случае нарушений этих требований, компании иностранных государств могут быть оштрафованы на сумму, достигающую 10% глобального оборота соответствующих материнских компаний (ст. 41.4(d)<sup>11</sup> Третьей Газовой Директивы ЕС).

### **Инструменты «мягкого права»**

К инструментам «мягкого права» я отношу, в первую очередь, так называемую «Политику добрососедства ЕС»<sup>12</sup>. Объектами данной политики являются восемь стран бывшего СССР (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина), а также десять стран Северной Африки и Восточного Средиземноморья (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестинская автономия, Сирия и Тунис) (см. **рисунок 2**).

<sup>6</sup> Более подробно об этом см., например: Т.Вальде, А.Конопляник. Договор к Энергетической Хартии и его роль в мировой энергетике. - «Нефть, газ и право», 2008, № 6, с. 56-61; 2009, № 1, с. 46-50; № 2, с. 44-49; № 3, с. 48-55.

<sup>7</sup> Директива 96/92/ЕС Европейского Парламента и Совета от 19 декабря 1996 г. о единых правилах внутреннего рынка электроэнергии, ОJ 1996 L 27/30.

<sup>8</sup> Директива 98/30/ЕС Европейского Парламента и Совета от 22 июня 1998 г. о единых правилах внутреннего рынка природного газа, ОJ 1998 L 204/1.

<sup>9</sup> Директива 2003/54/ЕС Европейского Парламента и Совета от 26 июня 2003 г. о единых правилах внутреннего рынка электроэнергии и отменяющая Директиву 96/92/ЕС, ОJ 2003 L 176/37; Директива 2003/55/ЕС Европейского Парламента и Совета от 26 июня 2003 г. о единых правилах внутреннего рынка природного газа и отменяющая Директиву 98/30/ЕС, ОJ 2003 L 176/57.

<sup>10</sup> «Голос Украины», № 136, 24.07.2010

<sup>11</sup> Directive 2009/73/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC, ОJ 14.8.2009, L211/94

<sup>12</sup> Сообщение Комиссии Совету и Европейскому Парламенту «Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», Брюссель, 11 марта 2003 г., COM(2003) 104 final, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf); Сообщение Комиссии «European Neighbourhood Policy. Strategy Paper» (SEC(2004) 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570), Брюссель, 12 мая 2004 г., COM(2004) 373 final, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf), etc.



Закон «О принципах функционирования рынка природного газа» предусматривает разделение функций транспортировки и распределения по трубопроводам, снабжения (поставки) природным газом и его хранения (сегментация бизнеса по видам деятельности – т.н. «unbundling»), и, следовательно, раздельное установление тарифов на транспортировку, снабжение (поставки) и хранение газа. Одна из норм документа – равные права доступа к единой газотранспортной системе (ГТС) Украины и подземным хранилищам газа (ПХГ) для всех субъектов рынка<sup>16</sup>. То есть закон имплементирует в национальное законодательство Украины некоторые базисные положения энергетического законодательства ЕС, что является необходимым условием для присоединения страны к ДЭС. Закон вступает в силу со дня его опубликования, однако некоторые положения закона вступают в силу с 01.01.2012 (к этому времени, в частности, должно быть осуществлено разделение функций по распределению и снабжению природным газом, проведено определение потребителей, которые получают статус «квалифицированных», и поставщиков, имеющих статус «гарантированных»), некоторые – с 01.01.2015 (к этому времени все категории потребителей приобретают статус «квалифицированных»).

Согласно закону, национальная вертикально-интегрированная компания-монополист НАК «Нафтогаз Украины» должна быть реорганизована. Документ разработан в соответствии с требованиями Евросоюза, который еще при прежней власти требовал от Киева либерализации газового рынка. Вопрос о дроблении «Нафтогаза» на отдельные компании по видам деятельности – добывающую, транспортирующую и поставляющую газ – поднимался весной 2009 г. в ходе переговоров правительства Юлии Тимошенко с Евросоюзом о финансировании модернизации газотранспортной системы страны. Те переговоры завершились подписанием декларации о намерениях по итогам Брюссельской конференции 23 марта 2009 г.<sup>17</sup> ЕС выдвинул Украине ряд условий, выполнение которых

должно было стать предпосылкой к началу финансирования. Эти условия, по сути, и были требованиями, предусмотренными положениями Договора об Энергетическом Сообществе к странам-членам и государствам, намеревающимся присоединиться к ДЭС. В частности, требовалось сделать прозрачной и контролируемой работу «Нафтогаза», ради чего и было предложено разделить компанию на отдельные функциональные структуры, а также повысить цену на газ на внутреннем рынке до рыночного уровня.

Новая власть вернулась к выполнению обязательств, взятых предыдущим правительством. 19 мая 2010 г. Кабинет Украины утвердил план первоочередных мер по интеграции Украины в ЕС на 2010 г., в частности, правительство поручило в мае разработать проект закона Украины о принципах функционирования рынка природного газа, поручило Минтопэнерго, НАК «Нафтогаз Украины», Минэкономики, Минфину, МИД на протяжении года принять меры по реформированию НАК «Нафтогаз Украины», разработать технико-экономическое обоснование проекта модернизации газотранзитной системы Украины.<sup>18 19</sup>

Принятый закон о либерализации газового рынка предполагает, что из подчинения «Нафтогаза» будут выведены дочерние структуры: «Укртрансгаз», «Газ Украины» и «Укргаздобыча». А коммерческие компании, в том числе иностранные, получают прямой доступ к использованию украинских газопроводов и подземных газовых хранилищ<sup>20</sup>.

В конце ноября 2008 г. тогдашний Комиссар ЕС по вопросам энергетики Андриш Пибалгс заявил, что Европейский Союз планирует присоединение Украины и Молдовы к Договору об Энергетическом Сообществе уже в 2009 г.<sup>21</sup> Этого не произошло. Сегодня в ЕС считают, что Украина может стать членом Энергетического Сообщества в 2010-2011 гг. «Оттингер считает, что Украина сделала важные шаги по членству в Энергетическом сообществе в части обеспечения прозрачности

<sup>16</sup> «Янукович подписал закон о рынке природного газа». - 16.07.2010, <http://economics.unian.net/rus/detail/53147>;

<sup>17</sup> Не могу не сделать короткий комментарий в отношении Брюссельской конференции, особенно в отношении участия/неучастия России в ней. На мой взгляд, основной изначальной целью конференции Украина-ЕС, состоявшейся 23.03.2009 в Брюсселе, и Меморандума по ее итогам (при их подготовке, начавшейся до январского 2009 г. российско-украинского газового кризиса) было ускорить вступление Украины в ДЭС, обсудить связанные с этим двусторонние (Украина – ЕС) вопросы. Для этого Россия на такой конференции была не нужна. Но проводить конференцию Украина – ЕС после январских событий 2009 г. и не затронуть вопросы только что состоявшегося газового кризиса было невозможно ни для той, ни для другой стороны.

Поэтому, по-видимому, в оставшееся между 19 января (дата завершения газового кризиса) и 23 марта (запланированная дата проведения конференции) время формат конференции был подправлен с акцентом на организацию финансирования модернизации ГТС с целью избежать повторения январских событий. И обе стороны постарались в этой ситуации, по-видимому, «спасти лицо», добавив, что смогли, по новым пунктам повестки дня. Еврокомиссия обеспечила присутствие представителей международных финансовых институтов (Всемирный Банк, ЕБРР, Европейский Инвестиционный Банк), Украина обеспечила «технико-экономические обоснования проектов для финансирования». Однако, как говорится, видимо, «шибко быстро делали». Поэтому в материалах конференции презентациях, собственно «обоснований», на мой взгляд, и не было. Были, скорее, заявки на определенные объемы инвестиционных ресурсов, необходимых для строительства тех или иных трубопроводов. Надеюсь, что просто не хватило времени лучше подготовить (или же «обоснования» не стали доступными широкой публике). Таким образом, эта конференция была изначально двусторонним мероприятием, которое должно было форсировать вхождение Украины в зону энергетического законодательства ЕС. Поэтому там Россия была не нужна. Однако почему стороны пошли на дополнительное обсуждение транзитных вопросов без участия России – непонятно. Эта конференция готовилась до января и никто не ждал январских событий. Не захотели – после событий января? Может просто не успели перестроиться?

<sup>18</sup> «Кабинет утвердил план первоочередных мер по интеграции Украины в ЕС на 2010 г.» - <http://www.rbc.ua/rus/newsline/show/kabmin-utverdil-plan-pervoocherednyh-mer-po-integratsii-26052010180900>

<sup>19</sup> Однако, есть основания сомневаться, что, как и в 2009 г. (в преддверие, в ходе, и по итогам Брюссельской конференции от 23 марта), так и в нынешнем году, при подготовке технико-экономического обоснования проекта модернизации газотранзитной системы Украины, будут учтены предложения, поступавшие как от российских, так и ЕС-овских экспертов, в отношении организации трехстороннего (включающего соответствующие структуры Украины, России и ЕС) газотранзитного консорциума, организуемого одновременно и в связи с реорганизацией НАК «Нафтогаз Украины» и выделением из последнего газотранспортной составляющей, что является необходимым условием вступления Украины в ДЭС (см.: E.Gnedina, M.Emerson. The Case for a Gas Transit Consortium in Ukraine: A Cost-Benefit Analysis. CEPS Policy Brief, No.180, January 2009; Андрей Конопляник: «Модернизация ГТС и ее расширение создадут позитивные макроэкономические эффекты для Украины». - «Экономические Известия», 2 марта 2009 г., № 36 (1034), с.1,3;

<sup>20</sup> «Нафтогаз» поделили на три. Преимуществами новых правил игры может воспользоваться разве что «Газпром». - «Независимая газета», 14.07.2010

<sup>21</sup> «По России ударят током. Евросоюз намерен уже в 2009 г интегрировать в свой энергетический рынок Украину и Молдову». - «Независимая газета», 28.11.2008



рует в рамках долгосрочных экспортных газовых контрактов, в пользу биржевого ценообразования, которое станет обеспечивать ценовые индикаторы для всех видов экспортных сделок,

- отказ от долгосрочных контрактов на транспортировку и/или на транзит (газа) в пользу краткосрочных контрактов на доступ к газотранспортным мощностям вслед за изменением срочности контрактов на поставку,
- перенос на восточную границу Украины пунктов сдачи-приемки российского газа при его поставках в ЕС в результате образования единого энергетического пространства Украина-ЕС, вызванного присоединением Украины к ДЭС.

Таким образом, все эти мифы вызваны (в добросовестной своей части), как правило, неверным или недостаточным представлением о принципах функционирования рынка газа ЕС в результате реализации положений Третьей Газовой Директивы ЕС. Чтобы разобраться с этими мифами, мы должны знать и понимать, как будут организованы рынки соответствующих стран (входящих в ЕС и ДЭС) и в каком направлении они будут эволюционировать. В частности, как будет организован газовый рынок ЕС в соответствии с Третьей Газовой Директивой ЕС (вопрос структуры рынка и сроков ее реализации), и как будут в рамках этой архитектуры рынка разрешаться вопросы, связанные с транспортировкой газа и ценообразованием на газ.

Некоторые ответы на эти и другие вопросы были получены в ходе регулярно идущих с начала 2010 г. неформальных консультаций российских газовых экспертов и энергетических регуляторов стран-членов ЕС по вопросам Третьего энергетического пакета ЕС, имеющим существенное значение и/или вызывающих озабоченность поставщиков газа извне ЕС, в частности российской стороны<sup>25</sup>.

### Рынок газа ЕС в соответствии с Третьей Газовой Директивой

На рисунке 3 схематично представлена будущая организация единого внутреннего газового рынка ЕС по Третьему Энергетическому пакету ЕС, первые документы которого были приняты в сентябре 2009 г.

Сроки: сегодня единый газовый рынок ЕС находится в процессе формирования, причем, на мой взгляд, лишь на первой стадии этого процесса, когда формируется экономическая модель его функционирования и происходит ее законодательное оформление (вторая стадия – реализация на практике сформированной и законодательно закрепленной экономической модели функционирования рынка – еще впереди). В пакете из пяти принятых ЕС документов, который принято называть «Третьим энергетическим пакетом ЕС», три относятся к газу: это собственно Третья Газовая Директива<sup>26</sup> и два Регули-

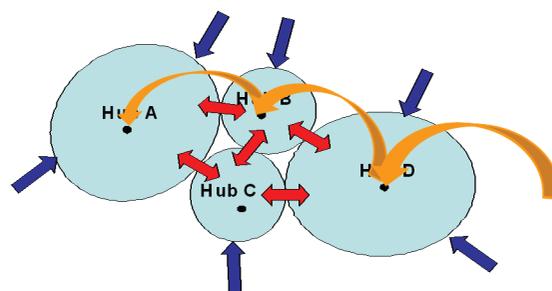


Рисунок 3. Будущая организация единого внутреннего газового рынка ЕС по 3-му Энергетическому пакету ЕС

рования, которые касаются доступа к трубопроводам<sup>27</sup> и формирования агентства, координирующего деятельность энергетических регуляторов стран ЕС<sup>28</sup>.

Эти три «газовых» документа Третьего пакета будут сопровождаться еще большим пакетом юридически обязывающих документов, конкретизирующих положения Директивы и Регулирования, разработка которых находится фактически на начальной стадии. Должны быть подготовлены, как минимум, 12 Рамочных Руководящих Указаний и столько же Технических Регламентов по отдельным направлениям деятельности, чтобы Директиву 2009/73/ЕС и Регулирование 715/2009 можно было применять на практике. На подготовку этих документов уйдет отнюдь не 18 месяцев (считая с момента вступления Третьей Газовой Директивы в силу 3 сентября 2009 г.), которые по Третьей Директиве требуются для того, чтобы страны-члены ЕС ввели в действие документы Третьего пакета. То есть ожидать, что единый внутренний рынок ЕС начнет на практике функционировать по вышеуказанной модели с 3 марта 2011 г. (как предусмотрено в статье 54 Третьей Газовой Директивы), думаю, не придется.

У наших европейских коллег, разрабатывающих указанные подзаконные акты, имеется однозначное понимание, что потребуются 2-4 года на подготовку двух дюжин указанных документов. Они будут подготовлены не одним пакетом все сразу, а будут разрабатываться последовательно, один за другим, и вводиться по мере готовности. Работа эта уже ведется.

Структура: следует понимать, что архитектура единого внутреннего газового рынка ЕС в том виде, в котором он многими понимается – как некое гомогенное образование в рамках всего ЕС в целом, в ближайшее время не предусмотрена в ЕС даже в качестве модели или направления развития. Вместо такого единого гомогенного образования будет существовать совокупность отдельных рыночных зон внутри ЕС (рисунок 3). Все эти рыночные зоны должны быть организованы как зоны с тарифами «вход-выход» и виртуальными хабами, т.е. виртуальными центрами спотовой торговли, внутри каждой зоны. Естественно, это предусматривает формирование

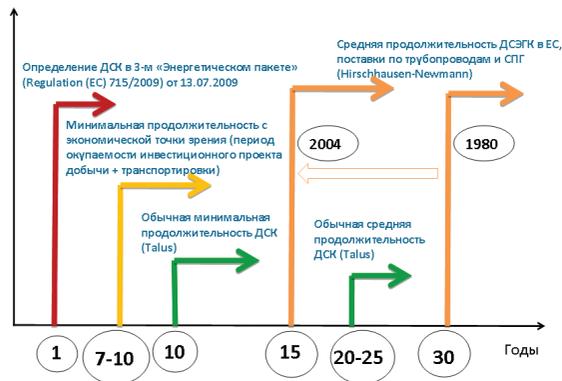
25 Автор статьи является координатором указанных консультаций с российской стороны.

26 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. OJ L 14.8.2009, L211/94

27 Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council as of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005

28 Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council as of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators. OJ, 14/8/2009. L211/1





**Рисунок 4. Сроки действия долгосрочных контрактов на экспорт газа: исторический опыт Европы и положения Третьих Энергетических Директив ЕС**

поставленных, уст. В частности, сообщалось, что «на возможность подобной схемы торговли обратил, в частности, внимание (тогдашний – А.К.) председатель комитета Госдумы (РФ – А.К.) по энергетике, транспорту и связи В.Язев»<sup>29</sup>.

Но может возникнуть иная существенная проблема. В Третьем энергетическом пакете ЕС имеется определение долгосрочного транспортного контракта (долгосрочной услуги по транспортировке). Оно содержится в Регулировании 715<sup>30</sup>, где в «Определениях» сказано (ст. 2.1.14): «долгосрочная услуга по транспортировке означает услугу, предоставляемую оператором трубопроводной системы продолжительностью один год или более». Это означает, что предоставление контракта на доступ к трубе продолжительностью 1, 2 или 3 года будет означать, в соответствии с Третьим энергетическим пакетом ЕС, предоставление долгосрочного контракта на транспортировку.

Однако «долгосрочный» контракт такой продолжительности не сможет обеспечить гарантии финансирования новых инвестиционных проектов по формированию и/или модернизации добывающей и газотранспортной инфраструктуры, поскольку срок окупаемости таких инвестиционных проектов (а значит минимальная продолжительность контракта на доступ к трубе с экономической точки зрения, обеспечивающая гарантированную прокачку необходимых для окупаемости проекта законтракованных объемов добытого газа) составляет 7-10 лет (норма рентабельности 10-15%). С учетом того, что в настоящее время в ЕС обсуждается вопрос (например, энергетическими регуляторами Германии) о законодательном снижении нормы рентабельности для новых инвестиционных инфраструктурных проектов (в том числе в газовой отрасли) до 5% годовых, реализация этого положения на практике будет

означать, что срок окупаемости таких проектов резко возрастет и превысит 20 лет. Следовательно, долгосрочные контракты на доступ к инфраструктуре должны будут быть как минимум 20-летней продолжительности.

По мнению финского специалиста К.Талуса<sup>31</sup>, обычно минимальная продолжительность ДСЭГК составляет 10 лет, а средняя продолжительность – 20-25 лет. По расчетам немецких специалистов К.Хиршхаусена и А.Ньюманн<sup>32</sup> средняя продолжительность ДСЭГК в ЕС, заключенных в том или ином году, учитывающая поставки по трубопроводам и СПГ, хоть и снизилась вдвое за четверть века (за 1980-2003 гг. в среднем с 30 до 15 лет), но измеряется двузначной величиной. При этом следует понимать, что средневзвешенная продолжительность контрактов, действующих в данном году, всегда существенно превышает продолжительность контрактов, заключенных в этом году, вследствие продолжающегося действия в данном году ранее заключенных контрактов (рисунок 4).

Значит, адекватной – на уровне 15-25 лет – должна быть и продолжительность контрактов на доступ к трубе, дабы избежать т.н. «контрактного несоответствия» (contractual mismatch) – ситуации, когда продолжительность контракта на транспортировку и/или транзит не соответствует продолжительности контракта на поставку, для исполнения которого и требуется контракт на транспортировку (адекватной продолжительности) в рамках «разделенных» (unbundled) по видам деятельности газовых рынков и газовых компаний. Наличие «контрактного несоответствия» (то есть несовпадение по срокам и/или объемам контрактов на поставку и транспортировку) ведет к нарушению устойчивости и надежности газоснабжения, поскольку отсутствуют гарантии исполнения контрактов на поставку по независимым от поставщика причинам, например, вследствие непредоставления ему в полном – требуемом контрактом на поставку – объеме доступа к трубе после истечения первоначально предоставленного ему срока контракта на транспортировку, более короткого, чем срок его контракта на поставку. Это ведет к повышению рисков газоснабжения как для поставщика, так и для потребителя, и к увеличению цены поставляемой энергии для последнего.

Для Украины проблема «контрактного несоответствия» имеет важное практическое значение и долгую историю, поскольку до 2006 г. транзитные контракты на прокачку российского газа (на доступ к украинской трубе), во исполнение долгосрочных российских контрактов на поставку газа в Европу, перезаключались на годовой основе. Механизмом страхования от рисков невозобновления доступа к трубе было т.н. «право первого отказа»<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Чернавский С.Я., Эйсмонт О.А. Как торговать российским газом с Европой?/Препринт № 2007/078. М.: ЦЭМИ РАН, Российская экономическая школа, 2007, с.21.

<sup>30</sup> Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council as of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005

<sup>31</sup> K.Talus. Vertical Natural Gas Transportation Capacity, Upstream Commodity Contracts and EU Competition Law. 2010.

<sup>32</sup> C.Hirschhausen & A.Newmann. Less Long-Term Gas to Europe? A Quantitative Analysis of European Long-Term Gas Supply Contracts. – «ZfE – Zeitschrift für Energiewirtschaft» 28 (2004) 3, p.181 (reproduced in: OGEI, March 2005, vol.3, issue 1).

<sup>33</sup> Автор довольно много писал и выступал на эту тему в период работы в должности Заместителя Генерального Секретаря Секретариата Энергетической Хартии в Брюсселе в 2002-2008 гг., в частности в своих работах относительно проекта Протокола к Энергетической Хартии по транзиту, поскольку т.н. «право первого отказа» (right of first refusal) являлось одним из трех открытых вопросов по Транзитному Протоколу, по которым велись неформальные двусторонние консультации экспертов России и ЕС при участии Секретариата Энергетической Хартии. Соответствующие публикации и презентации автора находятся на его веб-сайте [www.konoplyanik.ru](http://www.konoplyanik.ru)

Однако, длительные неформальные двусторонние консультации экспертов Россия-ЕС по остающимся открытыми вопросам проекта Протокола к Энергетической Хартии по транзиту, проходившие в Брюсселе в 2004-2007 гг. при участии Секретариата Энергетической Хартии, показали активное неприятие Еврокомиссией данного механизма решения проблемы «контрактного несоответствия», в случае ее возникновения, как, якобы, противоречащего нормам конкурентного законодательства ЕС. Однако в ходе этих консультаций (Россия-ЕС в рамках Энергетической Хартии) было достигнуто взаимопонимание – на уровне экспертов – о необходимости недопущения появления «контрактного несоответствия», то есть о возможности (и необходимости ее обеспечения) долгосрочной контрактации доступа к газотранспортным мощностям на территории ЕС на весь период действия долгосрочных контрактов на поставку.

Определение «долгосрочной услуги по транспортировке» в Третьем пакете (в частности – без привязки к обеспечивающему эту «услугу» контракту, в том числе долгосрочному, на поставку газа) снова делало возможным регулярное возникновение проблемы «контрактного несоответствия» со всеми негативными последствиями. В ходе наших нынешних консультаций с европейскими коллегами (по Третьему Энергетическому Пакету ЕС) мы пришли к пониманию, каким может быть механизм взаимоприемлемой развязки указанной потенциальной коллизии (а дальше – суверенное право наших европейских коллег затвердить эту развязку законодательно в подзаконных актах к Третьей Газовой Директиве или нет). Развязка такова: приобретаемый пакет связанных мощностей (bundled products) должен давать не только требуемый для исполнения контракта на поставку объем мощностей транспортировки, но и возможность покупки пакета связанных мощностей транспортировки на необходимый период времени также единовременным пакетом. То есть, скажем, приобретать набор годовых контрактов на доступ к трубе единовременным пакетом на 5, 10, 15 лет – на столь длительный промежуток времени, который потребуется, исходя из технико-экономического обоснования проекта добычи и транспортировки газа. Тогда указанная проблема (недостаточно продолжительная с инвестиционной точки зрения длительность долгосрочного контракта на транспортировку, закрепленная в Третьем пакете) будет решена.

### Ценообразование

В Третьей Директиве ЕС речь идет о формировании цены газа в Европе на ликвидных хабах. Однако сколь ликвидны сегодня европейские хабы? Уровень ликвидности измеряется параметром «черн» (churn), который представляет соотношение между объемами торговли и объемами физических поставок с данной рыночной площадки.

Сегодня самым ликвидным газовым рынком в Европе считается рынок Великобритании. На этом самом ликвидном европейском рынке величина параметра «черн» составляет примерно 15 в течение последних 2-3-х лет, до этого – примерно 11-12 с начала десятилетия (см. рисунок 5).



Рисунок 5. Параметр «черн» в Национальной точке балансировки (NBP) Великобритании (газ) – и на основных нефтяных биржах

Однако величина 15 – это минимально необходимый уровень «чёрн» для отнесения того или иного рынка к категории ликвидного. Следовательно, самый ликвидный в Европе английский рынок находится в настоящее время на уровне нижней, пороговой, пограничной ликвидности. Остальные европейские хабы (в континентальной Европе) находятся на еще более низком уровне ликвидности – много ниже пороговых значений «чёрна», равного 15. Этот показатель в среднем по всем рыночным газовым площадкам Европы (без учета Национальной точки балансировки Великобритании) составил, по данным МЭА, в 2007 г. всего 3 – в пять раз ниже порогового значения «черн» (см. рисунок 6). И практически не изменился с тех пор (разброс от 2 до 5 в конце 2009 г.).

Но если брать для сравнения существующие действительно ликвидные рыночные площадки, а это – главные мировые нефтяные биржи в Нью-Йорке и Лондоне, там параметр «черн» превышает 2000. На основном газовом хабе США – Генри-Хаб – уровень «черна» составляет 400. Как говорится, почувствуйте разницу (в 2-3- порядка)... Поэтому действительно ликвидными рыночными площадками европейские газовые хабы, особенно в континентальной Европе, станут еще не скоро. А на неликвидном хабе высок уровень искажений цены под воздействие случайных факторов, а также высока интенсивность и велика амплитуда ценовых колебаний (впрочем, от этого не застрахованы и рыночные площадки с высоким уровнем ликвидности, где доминирующую роль играют не

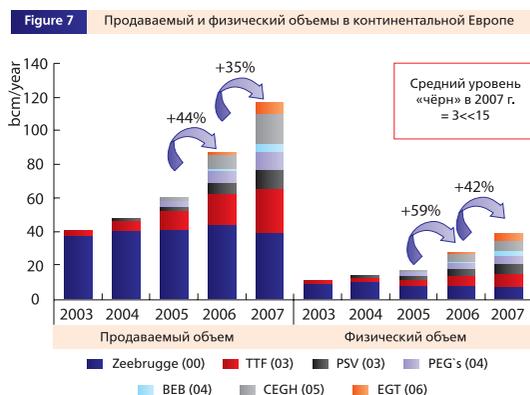


Рисунок 6: Торгуемые и физически поставляемые с хабов объемы газа в континентальной Европе (исключая NBP)

