

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



А.А. Конопляник, советник Генерального директора ООО «Газпром экспорт», профессор кафедры «Международный нефтегазовый бизнес» РГУ нефти и газа (НИУ) им. И.М. Губкина, доктор экономических наук*

В данной статье автор анализирует исторические предпосылки, текущую ситуацию и перспективы развития системы регулирования единого внутреннего оптового европейского рынка газа. Автор рассматривает возможные пути регулирования этого рынка в контексте проводимого Еврокомиссией исследования Quo Vadis, целями которого являлись оценка эффективности комплексной системы регулирования рынка газа ЕС и внесение предложений по ее корректировке.

Ключевые слова: проект Еврокомиссии Quo vadis, регулирование рынка газа ЕС, Россия.

Quo Vadis: Evaluation of efficiency of the European Union's Third Energy Package or preparation of a new Curzon Line?

Konoptyanik A.A.

In this article the author analyzes historical background, current situation and outlooks of development of the Europe's internal common wholesale gas market. The authors reviews possible ways of regulation of this market in the context of the European Commission's study on Quo Vadis EU gas market regulatory framework aimed at evaluation of the efficiency of the EU's integrated gas market regulation system and development of proposals for its adjustment.

Keywords: European Commission's project Quo vadis, EU's market regulation, gas market, Russia.

* А.А. Конопляник является со-руководителем со стороны России/Группы Газпром Рабочей Группы 2 «Внутренние рынки» Консультативного совета Россия – ЕС по газу.

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”*)¹, 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»².

В техническом задании (ТЗ) на проект³ эта цель формулируется более широко и обосновывается тем, что «законодательный процесс формирования (первой порции) гармонизированных рыночных правил, происходящих из Третьего энергетического пакета, может быть, скорее всего, вскоре завершен⁴ (исходя из того, что в течение двух предыдущих лет никакие новые Сетевые кодексы не были предложены), и основной регуляторной задачей будет являться эффективное применение (внедрение) этой недавно разработанной правовой инфраструктуры»; при этом добавлено, что мелкие корректировки, которые могут быть сделаны в результате обновления Сетевых кодексов, — не в счет⁵.

¹ <https://ec.europa.eu/energy/en/funding/funding-and-support-programmes/service-contract-study-quo-vadis-eu-gas-market-regulatory>.

² <http://ec.europa.eu/energy/en/studies/study-quo-vadis-gas-market-regulatory-framework>.

³ European Commission, Directorate-General for Energy, Directorate B – Internal Energy Market, Unit B2 – Wholesale Markets: electricity & gas. Call for Tenders No ENER/B2/2016-413 “Quo Vadis EU gas market regulatory framework – Study on a Gas Market Design for Europe”. Tender Specifications. Документ был размещен на сайте <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=1818>. Но сейчас (после завершения тендерных процедур) данный сервисный контракт уже не доступен для скачивания по данной ссылке.

⁴ Напомним, что ТЗ готовилось в первой половине 2016 г., а два последних Сетевых кодекса – по новым мощностям ГТС и по тарифам – вступили в силу лишь в апреле 2017 г.

⁵ *ibid.*, p. 6.

Таким образом, 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) 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.

На конкурс 2016 г. подали заявки 12 компаний-претендентов. Плюс к этому 17 участников рынка газа ЕС представили (в виде комментариев к ТЗ) свое видение оптимальной архитектуры рынка газа ЕС⁶. ДЭЕК выбрал победителем консорциум консультантов (далее — Консультант) в составе компаний EY (Ernst & Young, Пражский филиал) и REKK (Regional Center for Energy Policy Research, Венгрия).

В настоящее время реализация проекта Quo Vadis идет полным ходом. 26 июня 2017 г. в Брюсселе, Бельгия, в штаб-квартире Еврокомиссии состоялось второе заседание⁷ (первое прошло в начале года⁸), организованное ДЭЕК для участников рынка газа ЕС по проекту Quo Vadis, которым был представлен для обсуждения предварительный доклад «Куда идет развитие системы регулирования газового рынка ЕС: исследование архитектуры газового рынка Европы (Предварительный доклад; проект для обсуждения)»⁹, подготовленный Консультантом.

Спустя месяц, 26 июля в Будапеште, Венгрия, по инициативе участников заседания в Брюсселе состоялось дополнительное совещание участников рынка газа ЕС с компанией REKK по методологии моделирования, применяемой в рамках модели EGMM, разработанной и применяемой этой компанией¹⁰, в том числе для целей проекта Quo Vadis.

19–20 октября в Мадриде состоялся 30-й «Мадридский Форум»¹¹ — ежегодное собрание, под эгидой Еврокомиссии, ключевых институциональных участников рынка газа ЕС, в повестке которого стоял, в том числе, и вопрос о Quo Vadis¹². В выступлении Консультанта на Мадридском Форуме прозвучало, что за время подготовки проекта им было получено более 100 комментариев (и что около 70 % из них было учтено)

от 38 участников рынка по качественным параметрам предложенных для моделирования сценариев. Наиболее часто встречающийся: необходимо сначала дождаться результатов применения на практике полного пакета документов по регулированию рынка газа ЕС (напомним, последний документ этого пакета был принят в марте 2017 г. и вступил в силу в апреле 2017 г.) и оценить последствия их применения для различных групп участников рынка. И только после этого вносить предложения по корректировке. Более 100 комментариев (на сей раз, от 12 участников рынка) также было получено Консультантом по модельным аспектам исследования. Основные из них относились к динамическим характеристикам модели, репрезентативности ее спросовых характеристик, определению ценовых характеристик долгосрочных контрактов поставщиков извне ЕС и спотовых цен, развитию системы внутренних тарифов на транспортировку¹³.

⁶ См. <http://ec.europa.eu/energy/en/studies/study-quo-vadis-gas-market-regulatory-framework>. Обзорная презентация с обобщающим анализом этих документов представлена в: A.Zhur. Gas market design for Europe – Overview of discussion papers and stakeholders responses. Presentation at the Workshop “In the search of an efficient EU gas market model”, Gazprom Representative office, Brussels, May 30, 2017, (http://www.fief.ru/img/files/30.05.2017__Anna_Zhur.pdf).

⁷ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/quovadisworkshop26june>.

⁸ <http://www.ehi.eu/event/3123>.

⁹ “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 июня 2017 г. его участникам для ознакомления.

¹⁰ Коллеги из REKK опубликовали статью о применении своей модели EGMM для оценки инфраструктуры газовой отрасли ЕС (См. *András Kiss, Adrienn Selei, and Borbála Takácsné Tóth*. A Top-Down Approach to Evaluating Cross-Border Natural Gas Infrastructure Projects in Europe. // *The Energy Journal*, 2016, Vol. 37, SI3. (<http://www.iaee.org/energyjournal/article/2828>)). Рабочая версия этой статьи (без математического приложения) доступна на сайте REKK (http://rekk.hu/downloads/academic_publications/gasinfra.pdf), May 14, 2016). Судя по всему, именно из-за наличия у компании REKK разработанной ею модели EGMM и ее предыдущей апробации, например для оценки последствий реализации проектов «Северный поток-2» и формирования инфраструктуры в странах Юго-Восточной Европы, эта компания и была выбрана в качестве одного из победителей конкурса, ибо о намерении использовать эту модель REKK было сказано в заявке второго участника консорциума — победителя конкурса — компании EY (о чем будет сказано далее). См. *Borbála Takácsné Tóth*. Market Modelling of Nord Stream 2. Brussels, February 21, 2017; Effects of Nord Stream 2 and the European annual capacity bookings. Presentation by Borbála Takácsné Tóth on GasCon Conference, Budapest, May 31, 2017, (http://rekk.hu/event/148/effects_of_nord_stream_2_and_the_european_annual_capacity_bookings); South-East Europe: developing the region's gas and LNG infrastructure and connectivity. Péter Kaderják's presentation at the FLAME 2017 Conference, Amsterdam, May 11, 2017 (http://rekk.hu/event/150/south-east_europe:_developing_the_regions_gas_and_lng_infrastructure_and_connectivity).

¹¹ <https://ec.europa.eu/energy/en/events/madrid-forum>.

¹² https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/agenda_madrid_30_updated_2.pdf.

¹³ Quo vadis EU gas market regulatory framework – Study on a Gas Market Design for Europe. Overview presentation. // REKK-EY presentation at the 30th Meeting of the European Gas Regulatory Forum, 19–20 October 2017 (<https://ec.europa.eu/energy/en/events/madrid-forum>, раздел “presentation updated”).

Но, на мой взгляд, эти заседания, где обсуждался Quo Vadis, ничего не изменили в оценке восприятия возможных последствий проекта для рынка газа ЕС и его участников, в том числе поставщиков газа извне ЕС, в первую очередь — для России.

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, уходящего корнями в историю 50-летней давности (об этом далее), во-вторых, при их максимально неблагоприятной экономико-правовой интерпретации ведут к существенным негативным последствиям для российской стороны. И эти предлагаемые изменения фактически были уже заложены в ТЗ по проекту¹⁴, как-то Консультанту было предложено смоделировать и обсчитать на модели с целью получения (обоснования) позитивного экономического эффекта — «роста благосостояния ЕС».

Фактически предлагается поменять существенные элементы Целевой модели рынка газа ЕС (далее — ЦМРГ)¹⁵, что (в соответствии с «эффектом матрицы») 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 потре-

бителей и компаний среднего сегмента газовой цепочки¹⁶ 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/Консультаций¹⁷), во-вторых, стараться вырабатывать адекватные действия/противодействия этой линии поведения суверенных разработчиков законодательства ЕС, чтобы эти модели действительно 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).

Для формирования такой конструктивной линии взаимодействия с ДЭЕК и Консультантом по проекту Quo Vadis необходимо понимать, как он вписывается в длинный исторический тренд формирования нынешней системы регулирования рынка газа ЕС.

Предпосылки Quo Vadis: от ЕОУС к Третьему энергопакету ЕС

На мой взгляд, формирование современной архитектуры рынка газа ЕС насчитывает более чем 50-летнюю историю и уходит корнями в 1951 г., когда был заключен Парижский договор, положивший начало созданию первого интеграционного объединения в Западной Европе — Европейского Объединения угля и стали (ЕОУС), в состав которого вошли Франция, ФРГ, Италия и страны Бенилюкса (рис. 1). В рамках договора между странами создавался общий рынок угля и стали, обеспечивший общую материальную основу со всеми ее экономическими преимуществами (например, «эффект масштаба» и др.)¹⁸ для конкурентоспособного восстановления и развития в Европе отраслей машиностроения — основного локомотива послевоенного индустриального развития мировой экономики.

Следующим шагом на пути Евроинтеграции стал Римский договор — международный договор, подписанный теми же странами в 1957 г., о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС), основанного на более широком общем

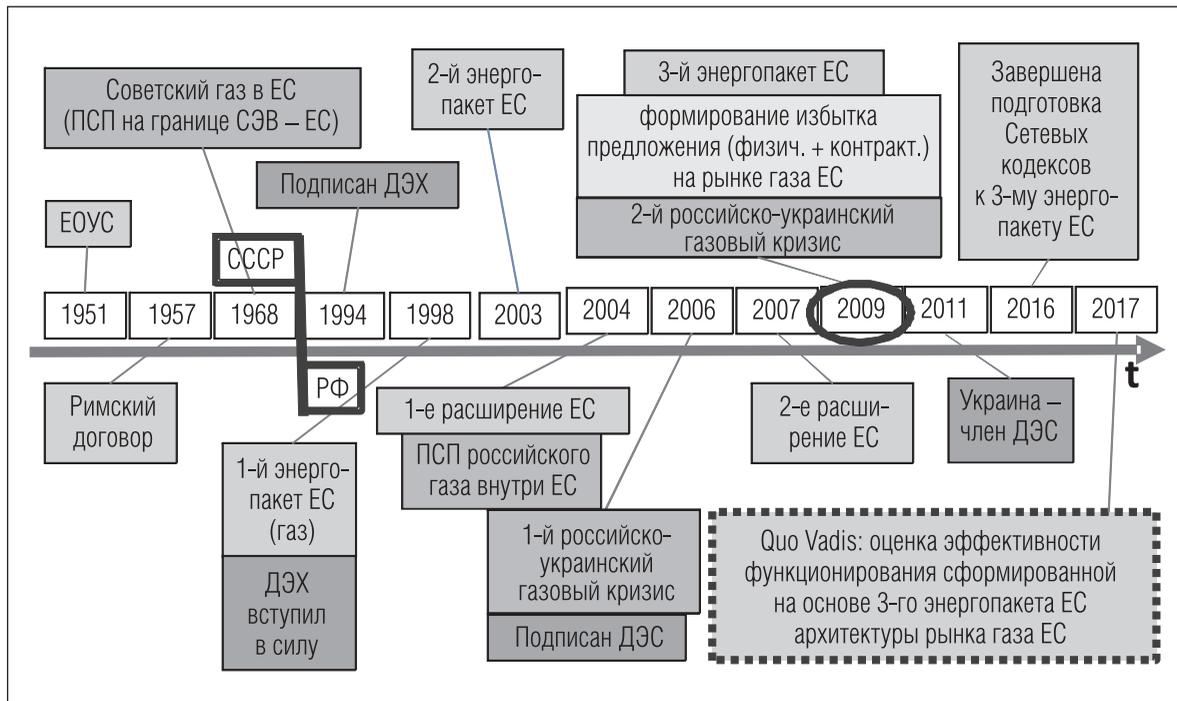
¹⁴ В частности, сценарии 1-3. Так, на стр. 8 ТЗ ДЭЕК указано, что «после всестороннего анализа было сделано заключение, что слияние (объединение) рыночных зон в рамках ЕС и их присоединение к более крупным торговым зонам является наиболее эффективным решением по созданию лучше функционирующих рынков» (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 субопциями)» (сценарий 1, неизбежно влекущий за собой, на мой взгляд, сценарий 4).

¹⁵ 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>).

¹⁶ Так называемые «мидстримеры» (midstream companies), то есть оптовые покупатели-перепродавцы, в значительной степени импортного, газа.

¹⁷ РГ2 КСГ = Рабочая группа 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 июня 2017 г. в ДЭЕК в Брюсселе. Следующее совмещенное заседание РГ2 КСГ и Консультаций состоится 1 декабря 2017 г. в Вене. Описание деятельности и материалы заседаний представлены на сайте по адресу: www.fief.ru/GAC.

¹⁸ В соответствии с Парижским договором в течение 1952–1957 гг. был постепенно сформирован общий рынок угля, железной руды, железного лома, стали, чугуна и специальных сталей государств-участников, внутри ЕОУС были отменены таможенные пошлины на продукцию угледобывающей и металлургической промышленности и количественные ограничения в торговле этой продукцией, введены единые транспортные тарифы на перевозки угля и руды, железного лома и продукции металлургической промышленности. Объединение прекратило существование 23 июня 2002 г. в связи с истечением срока действия договора.



A.Konoplyanik, ThomsonReuters, European Gas Seminar, 12.07.2017.

Рис.1. Формирование современной архитектуры и системы регулирования рынка газа ЕС: этапы большого пути

рынке, включающем большое количество товаров и услуг, и о ликвидации всех преград на пути свободного передвижения людей, товаров, услуг и капитала. С этого времени начинается постепенная, поэтапная реализация целей Римского договора в разных сферах экономики входящих в него европейских стран, круг которых также постепенно расширялся с течением времени. Либерализация происходила, в соответствии с экономической логикой, по модели «от простого к сложному», начиная с менее капиталоемких отраслей. Поэтому либерализация наиболее капиталоемких — энергетических — отраслей, к тому же опирающихся на стационарную инфраструктуру, началась в последнюю очередь — лишь в конце 1990-х гг., когда был принят Первый энергетический пакет (1996 г. — для электроэнергетики, 1998 г. — для газа).

Дальнейшее развитие системы регулирования рынка газа расширяющегося ЕС (до 2003 г., когда Вторым энергопакетом ЕС было начато формирование единого внутреннего рынка газа ЕС — рынков газа отдельных стран ЕС) происходило в рамках переплетения нескольких взаимозависимых процессов (см. рис. 1).

Во-первых, изначально существовала и сохраняется высокая (которая, видимо, будет расти и да-

лее) импортная зависимость стран ЕС по энергоресурсам вообще и по газу в частности¹⁹. Это понимание совершенно однозначно изложено как позиция ДЭК в ТЗ по Quo Vadis, где констатируется, что «ЕС в целом является зависимым от импорта, и эта зависимость (в настоящее время составляющая в общем 2/3) может возрасти»²⁰. Поэтому объективная экономическая логика предполагает целесообразность формирования механизмов регулирования рынка газа в зависимости от его импорта ЕС с учетом обоснованных (ибо они имеют инвестиционную природу) требований/озабоченностей государств-экспортеров, особенно тех, что связаны с ЕС капиталоемкой стационарной трансграничной инфраструктурой. Более того, эта импортная зависимость ЕС пред-

¹⁹ Зависимость стран ЕС от суверенных решений государств — экспортеров газа (поставляющих газ в ЕС с разрабатываемыми ими, как правило гигантских, месторождений — для реализации «эффекта масштаба») по обоснованному применению Гронингенских формул (контрактной привязки цен на газ к его «стоимости замещения», т.е. к ценам конкурирующих с газом видов топлива «на горелке» у конечного потребителя) с целью максимизации монетизируемой природно-ресурсной ренты, а также экономико-правовая правомочность таких решений стран-экспортеров подробно проанализирована и обоснована в: *Цена энергии: международные механизмы формирования цен на нефть и газ*. — Секретариат Энергетической Хартии, Брюссель, 2007, 277 с. (<http://www.energycharter.org/what-we-do/trade-and-transit/trade-and-transit-thematic-reports/putting-a-price-on-energy-international-pricing-mechanisms-for-oil-and-gas-2007/>).

²⁰ Call for Tenders No ENER/B2/2016-413 «Quo Vadis EU gas market regulatory framework — Study on a Gas Market Design for Europe». Tender Specifications, p. 7.

определяет невозможность построения рынка газа ЕС по американской модели²¹.

Во-вторых, в 1968 г. начались и в дальнейшем продолжали нарастать экспортные поставки газа в ЕС из СССР/России с опорой на долгосрочные экспортные газовые контракты (далее — ДСЭГК) по Гронингенской модели. При этом если до расширения ЕС в 2004 г. пункты сдачи-приемки советского/рос-

сийского газа располагались на внешней границе ЕС, то после расширения ЕС они оказались глубоко внутри ЕС. Поэтому если до 2004 г.

Если до 2004 г. на российские контрактные поставки в рамках ДСЭГК оказывало влияние только изменение контрактных цен в результате изменения европейской ценовой конъюнктуры на конкурирующие с газом энергоносители, то после расширения ЕС, когда часть российской «цепочки газоснабжения» оказалась внутри ЕС, эта ее часть стала объектом прямого применения законодательства ЕС.

регулирования рынка газа ЕС, в первую очередь о разделении рынков товарного газа и рынка газотранспортных мощностей. В соответствии с этими правилами поставщик газа не мог быть более оператором ГТС, по которой осуществляются его поставки. После 2003 г. в ЕС также стало общим правилом применение «обязательного доступа третьих сторон» (ОДТС) к газотранспортной инфраструктуре, что создало риски проявления

проблемы «контрактного несоответствия»²². Поэтому после принятия Второго энергетического пакета ЕС в 2003 г. и расширения ЕС в 2004 г. существенно из-

менилась (расширилась и возросла) система рисков для экспортеров газа в ЕС, особенно для российского поставщика²³.

В-третьих, происходило развитие системы международных механизмов регулирования энергетических рынков с участием ЕС, России и других стран «Большой энергетической Европы», т.е. государств, технологически входящих в систему/трансграничную инфраструктуру энергоснабжения (а в частности — газоснабжения) ЕС²⁴. Наблюдается множественная корреляция разнонаправленных по интересам стран-участниц (и по влиянию на российские поставки газа в ЕС) процессов формирования внутреннего законодательства ЕС (*acquis communautaire*) и международно-правовых актов (Договор к Энергетической Хартии (ДЭХ), Договор об Энергетическом Сообществе (ДЭС). На каких-то этапах эта корреляция была положительной, т.е. обеспечивала совпадение (или, по крайней мере, отсутствие конфликта) интересов договаривающихся сторон, как, например, между ДЭХ и Первым энергопакетом ЕС. На каких-то этапах — отрицательной, как, например, между ДЭХ и Вторым и Третьим энергопакетами ЕС²⁵ и/или ДЭС.

В-четвертых, эволюционные процессы на международных рынках газа оказали свое влияние и на Европу, на газовом рынке которой избыток спроса в 2009 г. сменился избытком предложения. Это явилось результатом изменений как на стороне спроса (последствия экономического кризиса 2007–2008 гг., эффект долгосрочной политики повышения энергоэффективности), так и на стороне предложения («эффекты домино» американской сланцевой революции²⁶). Формирование избытка предложения (как физического, так и контрактного) резко ускорило эффективность либерализационных

²¹ Что было показано еще в: *Цена энергии: международные механизмы формирования цен на нефть и газ*. — Секретариат Энергетической Хартии, Брюссель, 2007, 277 с.

²² См. *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; *Он же.* Об эволюции контрактной структуры поставок российского газа в Европу // *Перспективы энергетики*. 2006. Т. 10. № 1. С. 1–29; *он же.* К вопросу о равнодопустности (о так называемом равном доступе к трубопроводам) // *Нефть, Газ и Право*. 2008. № 5. С. 39–44; *А. Конопляник.* Gas Transit in Eurasia: transit issues between Russia and the European Union and the role of the Energy Charter. // *Journal of Energy and Natural Resources Law*. vol. 27, #3, August 2009, p. 445–486; *Он же.* Европа — больше чем Европа. Третий энергетический пакет ЕС будет иметь последствия и за пределами Евросоюза // *Нефть России*. 2011. № 4. С. 56–61; № 5. С. 60–67; № 7. С. 48–51; № 8. С. 79–83; *Он же.* Уменьшить риски и неопределенности Третьего Энергопакета ЕС // *Нефтегазовая Вертикаль*. 2012. № 7. С. 79–88.

²³ См.: *Конопляник А.* Российский газ в континентальной Европе и СНГ: эволюция контрактных структур и механизмов ценообразования. ИНП РАН, Открытый семинар «Экономические проблемы энергетического комплекса», 99-е заседание 25 марта 2009 г. М.: Изд-во ИНП РАН, 2010. 102 с.; *Он же.* Экономическая подоплека газовых проблем в треугольнике Россия-ЕС-Украина и возможные пути их решения. ИНП РАН, Открытый семинар «Экономика энергетики (семинар А.С. Некрасова)», 152-е заседание от 21 октября 2014 г. М.: Изд-во ИНП РАН, 2014. 132 с. и др. работы автора

²⁴ См.: *Конопляник А.* Международные механизмы защиты иностранных инвестиций в ТЭК и расширенный/обновленный пакет ДЭХ и связанных с ним инструментов // *Нефть, Газ и Право*. 2014. № 4. С. 51–63.

²⁵ См.: *А. Конопляник.* The role of the ECT in EU-Russia energy relations (p.114-149). Chapter 7 in: *Research handbook on EU energy law and policy*, Edward Elgar Publishing Ltd, 2017.

²⁶ *Конопляник А.* «Эффекты домино» американской сланцевой революции // *Вестник аналитики*. 2014. № 1(55). С. 87–94; *Он же.* Американская сланцевая революция: последствия неотвратимы // *ЭКО*. 2014. № 5. С. 111–126; *А. Конопляник.* The US Shale Gas Revolution And Its Economic Impacts In The Non-US Setting: A Russian Perspective (pp. 65–106). — in: *Handbook of Shale Gas Law and Policy*/ed. by Tina Hunter, Intersentia, 2016, 412 pp.

мероприятий на рынке газа ЕС на базе положений Третьего энергопакета, вступившего в силу (благоприятное хронологическое совпадение для ЕС) в том же 2009 г.²⁷

В-пятых, резкое усиление либерализационных тенденций на рынке газа ЕС в стремлении его стран к диверсификации источников и маршрутов поставок и числа поставщиков было в значительной степени ускорено (спровоцировано) российско-украинскими январскими транзитными кризисами 2006 и 2009 гг.²⁸, приведшими к временным перебоям в поставках российского газа в ЕС через Украину, что, в итоге, нашло свое отражение в более радикальном (а отчасти — и в дискриминационном, пусть даже и камуфлируемом термином «позитивная дискриминация») характере системы регулирования рынка газа ЕС по отношению к внешним поставщикам, в частности — к поставкам из России.

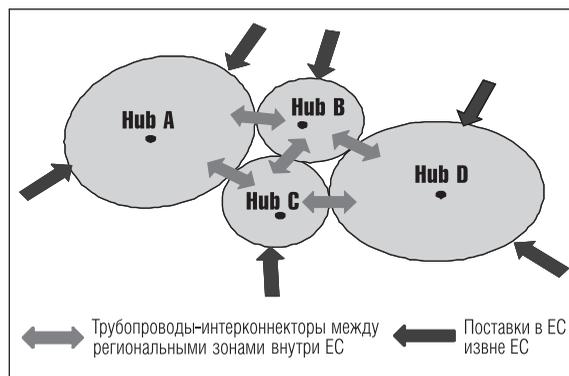
Все эти переплетающиеся процессы в итоге привели к формированию сегодняшней системы регулирования рынка газа ЕС, эффективность функционирования которой и должна была бы быть оценена в рамках проекта ДЭЕК Quo Vadis в качестве первоначальной задачи (см. рис. 1).

Предпосылки Quo Vadis: Третий энергопакет ЕС

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 (рис. 2).

Эти рыночные зоны формируются по принципу сообщающихся между собой посредством трубопроводов-интерконнекторов «бассейнов» в рамках разделенных (несвязанных/*unbundled*) еще Вторым энергетическим пакетом (2003) 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», т.е. 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 «почто-



Источник: 17-й Мадридский Форум (январь 2010), энергетические регуляторы стран — членов ЕС

Рис. 2. Организация единого внутреннего рынка газа ЕС в соответствии с Третьим Энергетическим пакетом ЕС (2009)

вые» или «от пункта к пункту»²⁹) 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 не менее радикальный отход от исторически действовавшего с начала экспортных поставок газа в ЕС в 1960-е гг. 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 «Гронингенской формулы», привязывающей контрактные цены на газ к стоимости замещающих его энергоресурсов у конечного потребителя.

При этом необязательно, чтобы каждая зона совпадала с географическими границами отдельных стран ЕС: отдельные зоны могут покрывать лишь часть территории той или иной страны (как, например, сегодня в Германии и Франции), а могут включать несколько стран (принцип слияния/объединения зон с целью их укрупнения и ожидаемого тем самым повышения ликвидности их торговых площадок) и/или их частей (так, при работе над Целевой моделью рынка газа (далее — ЦМРГ) в ЕС рассматривался вариант

²⁷ См.: А. Конопляник. Russian gas in Europe: Why adaptation is inevitable. // Energy Strategy Reviews, March 2012, Volume 1, Issue 1, p. 42-56.

²⁸ См.: Конопляник А. Экономическая подоплека газовых проблем в треугольнике Россия-ЕС-Украина и возможные пути их решения. ИИП РАН, Открытый семинар «Экономика энергетики (семинар А.С. Некрасова)», 152-е заседание от 21 октября 2014 г. М.: Изд-во ИИП РАН, 2014. 132 с.

²⁹ 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/>).

укрупнения зон в Центральной Европе, при котором предлагалось сформировать объединенную зону, включающую Чехию, Словакию, Венгрию и восточную (равнинную) часть Австрии, в то время как горная часть Австрии (Тироль) отходила бы к рыночной зоне южной Германии).

Предпосылки Quo Vadis: Сетевые кодексы и ЦМРГ

В 2010 г. начался процесс подготовки Сетевых кодексов (далее — СК)³⁰ — подзаконных актов к Третьему энергопакету, который продолжался до начала 2017 г. (рис. 3). 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 «публичных консультациях»)³¹.

Сначала Еврокомиссия, совместно с ACER и ENTSOG, готовит ежегодный приоритетный пе-

речень сфер деятельности, по которым должны быть подготовлены СК. На основании такого перечня ACER готовит Рамочные Руководящие Указания (далее — РРУ), в которых устанавливаются принципы, которыми должны руководствоваться разработчики каждого соответствующего СК. На основании РРУ 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 «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 «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 Баррозу, и нынешний состав 2015–2019 гг., период президентства Ж.К. Юнкера) — Сетевые кодексы к этому энергопакету.

За это время были подготовлены и приняты юридически обязательные СК по управлению трансграничными перегрузками³², по доступу к действующим и новым мощностям ГТС³³, по балансировке ГТС³⁴, по возможности совместной работы ГТС и взаимодействию их операторов (правила обмена информацией)³⁵, по тарифам³⁶, по целостности и прозрачности оптовых рынков (далее — РЕМИТ)³⁷ и др. Подготовка новых СК текущими планами Еврокомиссии не предусмотрена³⁸, 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.)³⁹. ЦМРГ хоть и не является юридически обязательным документом, но описывает ключевые параметры эффективно функционирующего рынка газа ЕС, какой она видится участникам этой дискуссии. Разработка

³⁰ 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.

³¹ См.: <http://ec.europa.eu/energy/node/54>.

³² 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:LJOL_2015_114_R_0004).

³³ 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>).

³⁴ 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).

³⁵ 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:LJOL_2015_113_R_0003).

³⁶ 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>).

³⁷ 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://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1227>).

³⁸ 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>).

³⁹ 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>).

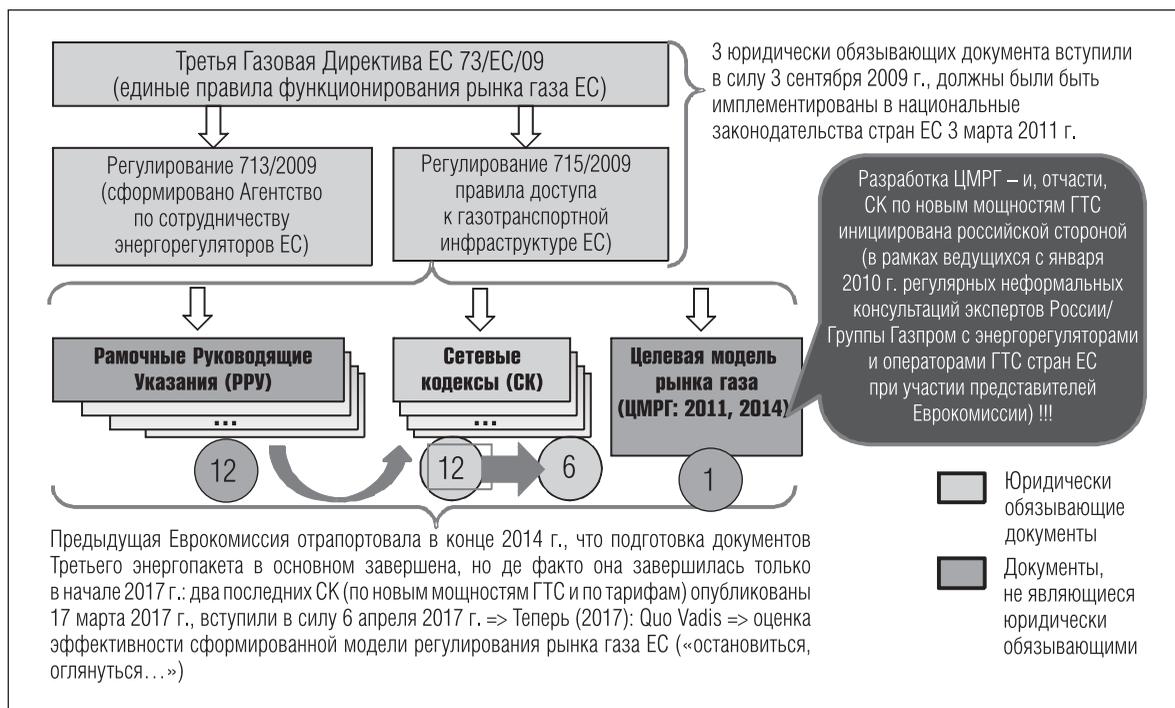


Рис.3. Третий энергопакет ЕС (газ) и его дальнейшее развитие

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. 3).

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, т.е. своего рода ключевых «спарринг-партнеров» для разработчиков этих разделов законодательства ЕС под эгидой ENTSOG; при этом взаимодействие между нами (рабочая группа ENTSOG vs. группа Prime Movers⁴⁰) происходило, что называется, «в режиме онлайн». Это давало возможность оперативно донести до разработчиков СК с европейской стороны обеспокоенности российской стороны/

Группы Газпром по тем или иным вопросам формируемого суверенной европейской стороной своего законодательства по рынку газа.

Такое сотрудничество (причем не постфактум, когда законодательство принято и исправить уже ничего нельзя или практически невозможно, а в процессе ежедневного взаимодействия на стадии законотворчества, когда новые законодательные акты только формируются и существует практическая возможность донести до коллег-разработчиков с суверенной европейской стороны иную, если изначально не совпадают, точку зрения, а если удастся — то и убедить их, что может найти свое отражение в законопроекте) имело место при подготовке СК по новым мощностям ГТС и по тарифам, каковые являются ключевыми для будущего российского газового бизнеса в Европе, в частности для создания в ЕС сухопутных продлений обходящих Украину новых газопроводов. При этом мы опирались при подготовке новых кодексов на правила проектного финансирования, механизмы оценки рыночного спроса грузоотправителей на мощности ГТС (например, в рамках процедуры «открытой подписки» (open season)

⁴⁰ 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 в этой работе, поскольку компании Группы Газпром активно представлены на рынке газа ЕС.

и соответствующие положения Третьего энергопакета ЕС. Например, на ключевую в этом отношении статью 13.2 Третьей Газовой Директивы⁴¹, 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/Консультаций⁴².

Насколько мне известно, такое взаимодействие произошло впервые в истории взаимоотношений России и ЕС, по крайней мере в энергетической сфере. Ранее обычно европейские эксперты привлекались к формированию регулятивной среды на внутреннем российском рынке, как это было, скажем, в начале 1990-х гг., например, в рамках программ TACIS — европейской техпомощи российскому правительству постсоветской России. Теперь же, в 2013–2016 гг. — и именно это произошло, насколько мне известно, впервые, — российские эксперты привлекались к участию в формировании законодательства ЕС — зеркальный вариант «интеллектуальной техпомощи», только на сей раз по линии «Восток-Запад», а не «Запад-Восток», как ранее. С моей точки зрения, произошло это вполне обоснованно, поскольку в зависимом от энергетического (газового) импорта ЕС глубоко неправильно (экономически некорректно) выстраивать свое внутренне законодательство в газовой сфере без учета обоснованных интересов внешних поставщиков. Главным образом тех из них, которые, как Россия, связаны с ЕС не только и не столько историей долгосрочных контрактных поставок, сколько, в первую очередь, наличием широкомасштабной трансграничной капиталоемкой стационарной инфраструктуры ГТС и поэтому заинтересованы (исходя из принципов проектного финансирования: прежде чем газ будет добыт, т.е. профинансированы и созданы мощности по его добыче и доставке потребителю/покупателю, он должен быть законтрактрован, т.е. продан на годы вперед — должны быть заключены долгосрочные контракты на его будущую поставку на срок, необходимый и достаточный, чтобы будущая экспортная выручка окупала затраты на его добычу

и доставку потребителю), чтобы правила регулирования на рынке газа ЕС не препятствовали (т.е. не создавали бы искусственных барьеров) для рыночной конкуренции на рынке газа ЕС.

Конкурентные позиции России (как суверенного государства-собственника невозобновляемых ресурсов газа) и Газпрома (как монопольного по законодательству России экспортного агента страны в трубопроводных его поставках) на рынке газа ЕС исторически весьма сильны. Поэтому участие представителей России/Группы Газпром в таком диалоге нацелено не на получение необоснован-

К разработке некоторых подзаконных актов к Третьему энергопакету были привлечены эксперты российской стороны/Группы Газпром — в качестве так называемых Prime Movers, т.е. своего рода ключевых «спарринг-партнеров» для разработчиков этих разделов законодательства ЕС под эгидой ENTSOG.

ных односторонних преимуществ, а на устранение существующих (или на недопущение появления новых) дискриминационных ограничений и/или барьеров

на пути российского газа в Европу. С другой стороны, такое 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 «комментаторов», как правило «внешних» (а, зачастую и не вполне компетентных) по отношению к формализуемой в положениях Сетевых кодексов логике законотворческого процесса по формированию системы регулирования рынка газа ЕС. Это, а также процесс РГ2 КСГ/Консультаций, дает непосредственную возможность понять/почувствовать направление вектора законотворческого процесса в отношении рынка газа ЕС и его (грядущие?) изменения.

Какова цель и что предлагает проект Quo Vadis?

Семь лет — длинный срок. Поэтому, когда шедшая в 2010–2016 гг. подготовка системы регулирования принципиально новой архитектуры рынка газа ЕС, организованной по принципу «общающихся бассейнов» (на основе положений Третьего энергопакета ЕС), наконец завершена, встает совершенно естественный вопрос: насколько успешно ожидания и намерения семилетней давности воплотились в реальную действительность. Для ответа на этот вопрос, собственно, и (должен был быть) предназначен проект ДЭЕК Quo Vadis, ибо его цель, повторю,

⁴¹ 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-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0073>).

⁴² См. материалы заседаний РГ2 КСГ/Консультаций в 2013–2016 гг. по адресу: www.fief.ru/GAC.

как указано на сайте Еврокомиссии и в ТЗ ДЭЕК, — «провести подтвержденный доказательствами анализ, является ли сегодняшняя система регулирования газового сектора в ЕС максимально эффективной с точки зрения всемерного повышения благосостояния ЕС или же для этого необходимо внести в нее коррективы, в каком случае (Консультанту. — А.К.) необходимо представить соответствующие рекомендации»⁴³.

В своей заявке победитель конкурса — компания EY (Ernst & Young) заявила (и этот подход нашел отражение в представленном на обсуждение в Брюсселе 26 июня докладе, подводящем итоги первого этапа проекта — этапа «моделирования на качественном уровне»), что «оценка эффективности функционирования рынка газа ЕС по существующей целевой его модели должна опираться в первую очередь на количественный, а не на качественный анализ. Для этого следует произвести количественную оценку нескольких вариантов архитектуры рынка газа ЕС и сравнить их между собой по их влиянию на совокупное благосостояние ЕС. Это возможно сделать только лишь опираясь на всеобъемлющее моделирование рынка с использованием, например, модели REKK...»⁴⁴.

Таким образом, проект Quo Vadis призван выявить, путем количественного моделирования, узкие места в системе регулирования рынка газа ЕС, сохраняющиеся после полного применения (напомню: процесс еще не завершен) Третьего энергопакета и сопровождающих его документов и предложить дополнительные регулятивные меры, которые могут привести (по мнению Консультанта и ДЭЕК — заказчика исследования) к «повышению благосостояния ЕС (EU welfare) (по-видимому, различных групп потребителей в ЕС)⁴⁵.

В преамбуле доклада Консультанта констатируется, что, по мнению Еврокомиссии, в прошедшие годы на рынке газа ЕС произошли существенные изменения в направлении достижения основных целей энергетической политики ЕС: обеспечения конкуренции и повышения конкурентоспособности поставок, их надежности и устойчивости. Основной механизм по обеспечению достижения этих целей — принятый в 2009 г. Третий энергетический пакет ЕС и разработанные в 2010–2016 гг. в развитие его положений Сетевые кодексы и Регламенты, часть которых еще только продолжает внедряться в законодательство стран — членов ЕС. Совокупность документов Третьего энергопакета ЕС создает правовые рамки функционирования «единого внутреннего рынка газа ЕС» (и снова напомню, что его формирование в таком качестве еще не завершено), призванные обеспечить прозрачный и недискриминационный⁴⁶ трансграничный (внутри

ЕС) доступ к газотранспортным мощностям. Это должно способствовать росту торговли газом внутри ЕС с ожидаемым увеличением выгод для конечных потребителей от обильных, доступных и надежных поставок газа.

Вместо оценки эффективности — радикальные изменения?

Доклад, представленный для обсуждения участникам заседания 26 июня, представляет предварительные результаты **первой фазы** проекта Quo Vadis. 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:

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

⁴³ См. <https://ec.europa.eu/energy/en/studies/study-quo-vadis-gas-market-regulatory-framework>

⁴⁴ http://ec.europa.eu/energy/en/studies?field_associated_topic_tid=63; далее по ссылке на заявках компаний-претендентов к заявке «10 EY Appendix 1», стр. 1; что и предопределило формирование альянса консультантов-победителей в составе EY и REKK.

⁴⁵ Отмечу, что на текущем этапе в докладе нигде не дается определения ключевого понятия и основного критерия в рамках исследования — «повышение благосостояния ЕС». Оно появилось впервые лишь в презентации Консультанта на Мадридском Форуме 19 октября с.г., причем в очень общем виде: «Определение термина «благосостояние»: дисконтированная разница между тем, что потребители готовы (хотели бы) заплатить на оптовом рынке за газ, и краткосрочными переменными издержками (затратами на) производства, импорта из внешних рынков, транспортировки и хранения». (<https://ec.europa.eu/energy/en/events/madrid-forum>, раздел «presentation updated») Стало понятнее как считать?

⁴⁶ «Недискриминационный» в понимании (трактовке) институтов регулирования ЕС, что на практике зачастую означает «позитивную дискриминацию» (административные барьеры для поставщиков по долгосрочным контрактам как на рынке товарного газа, так и на рынке газотранспортных мощностей, что нашло свое отражение, например, во введении квоты обязательного резервирования в пределах 10–20 % (в зависимости от решения национального органа регулирования) от объема новых мощностей для неких будущих потенциальных краткосрочных поставщиков-грузоотправителей при подготовке Сетевого кодекса по новым мощностям ГТС, какое положение удалось в итоге лишь смягчить, но не исключить полностью из текста данного СК при его подготовке.

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 «благополучия 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 применялись на практике в ЕС⁴⁷ (как отмечалось выше, это замечание было наиболее распространенным среди более 100 полученных REKK комментариев от 38 участников рынка, что сам REKK признал в своем выступлении на Мадридском Форуме). Это тем более странно, что в докладе утверждается, что «в середине 2017 г., по общему мнению участников рынка, внутренний рынок газа ЕС функционирует хорошо», что выражается (за исключением некоторых стран Центральной и Юго-Восточной Европы) в повышении уровня рыночной ликвидности, росте конкуренции на оптовом рынке, ценовой конвергенции (сближении уровней цен торговых площадок) в рамках ЕС, замещении ценообразования на основе нефтепродуктовой индексации рыночным ценообразованием.

В отношении последнего пункта (ценообразования) отмечу, что европейские институты

(да и не только они) не считают «рыночными» механизмы привязки цен газа к альтернативным энергоресурсам (к стоимости его замещения конкурентными в конечном использовании энергоносителями — на чем построена Гронингская модель долгосрочного экспортного газового контракта), фактически отрицая тем самым межтопливную конкуренцию, но относят к «рыночным» только лишь механизмы конкуренции «газ-газ», т.е. фактически сводят признаваемую ими конкуренцию лишь к конкуренции между участниками рынка в рамках единой товарной группы. От-

сюда — необоснованное преувеличение, на мой взгляд, значимости индекса Хиршендала-Хиршмана (HHI) в качестве абсолютного мерила уровня конкуренции, рыночного доминирования и т.п. Думаю,

такое мое сомнение в отношении завышенной значимости индекса HHI справедливо, по крайней мере, в отношении следующих отраслей:

- ресурсных — из-за неравномерности распределения природных ресурсов в недрах Земли,
- инфраструктурных — в связи с наличием в них естественной монополии, т.е. из-за экономической нецелесообразности строить одновременно дублирующие действующие стационарные транспортные мощности по доставке энергоресурсов потребителю.

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 REKK⁴⁸) с точки зрения их вклада в совокупное «повышение благополучия ЕС».

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

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 Консультант выделяет пять (четыре пронумерованных, и один как дополнительный, без номера) основных сценариев, предлагающих дополнительные регулятивные меры по отношению к Базовому сценарию. Их реализация, по мнению Консультанта, поможет повысить эффективность (оцененную им исходя из предположений) функционирования рынка газа ЕС.

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

- четыре пронумерованных сценария в своей совокупности фактически представляют взаимосвязанную систему действий по вытеснению российского газа на периферию зоны 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), ведущего 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 ДЭК и РЕКК 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.

(Продолжение следует.)

© Конопляник А.А., 2017, e-mail: andrey@konoplyanik.ru

Новые сервисы «ПравоТЭК» – новое качество услуг для пользователей

РЕКЛАМА



«ПравоТЭК» – информационно-аналитический ресурс, предоставляющий актуальную информацию о правовых процессах в области недропользования, экологии и энергетики России и других стран СНГ.

www.lawtek.ru



Группа изданий «ПравоТЭК»
За 20 лет присутствия на информационном рынке наши журналы и бюллетени стали незаменимым источником информации для специалистов всех отраслей ТЭН.

media.lawtek.ru



Школа «ПравоТЭК»
Организация практических семинаров: недра, нефтегаз, экология, электроэнергетика, налоги, тарифы, оценка активов, конкуренция.

school.lawtek.ru



Международный форум «ПравоТЭК» (до 2008 года – Неделя «Нефть/Газ/Право/RusEnergyLaw») – ежегодное событие, посвященное актуальным правовым проблемам развития топливно-энергетического комплекса России и стран СНГ.

conference.lawtek.ru