

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ТРЕТЬЕГО ЭНЕРГОПАКЕТА ЕВРОСОЮЗА И ПРОЕКТ ЕВРОКОМИССИИ QUO VADIS

УДК 339.98

А.А. Конопляник, д.э.н., проф., ООО «Газпром экспорт», ФБОУ ВО «Российский государственный университет нефти и газа (Национальный исследовательский университет) имени И.М. Губкина» (Москва, Санкт-Петербург, РФ), a.konoplyanik@gazpromexport.com, www.konoplyanik.ru

В статье проанализирован проект Quo Vadis Еврокомиссии по возможному изменению системы регулирования оптового рынка газа Евросоюза (ЕС), разработанный в 2017 г. по заданию Генерального директората по энергетике Еврокомиссии его консультантами – чешским филиалом компании Ernst & Young и Региональным центром исследований энергетической политики (REKK, Венгрия). Техническое задание на подготовку проекта было нацелено на оценку эффективности и, при необходимости, подготовку предложений по корректировке комплексной системы регулирования рынка газа ЕС, сформированной на основе Третьего энергетического пакета ЕС (2009 г.) и Сетевых кодексов (2010–2016 гг.). Вместо этого Quo Vadis, по мнению автора, предлагает для реализации совокупность сценариев по радикальному реформированию системы регулирования рынка газа ЕС. Эта комплексная программа может привести к вытеснению российских трубопроводных поставок газа на периферию зоны применения законодательства ЕС и их замещению в зоне исторического доминирования советского/российского газа американским СПГ. Автор рассматривает каждый из пяти модельных сценариев, предлагаемых разработчиками проекта Quo Vadis, и оценивает совокупный эффект предложенных для реализации модельных сценариев для ЕС, России и США исходя из максимально неблагоприятной интерпретации их возможных последствий для России и «Газпрома». Особое внимание уделено политической подоплеке проекта: обосновано, что он нацелен на удовлетворение интересов Администрации США в увеличении поставок сжиженного природного газа в Европу за счет сокращения конкурентоспособных поставок российского трубопроводного газа путем создания административных и экономических препятствий на пути в Европу. Применение результатов проекта Quo Vadis будет нарушать условия сбалансированного стратегического взаимодействия ЕС и России в газовой сфере в рамках нынешней архитектуры рынка газа ЕС, построенной на основе Третьего энергетического пакета ЕС. Своими модельными инициативами этот проект перекладывает дополнительные риски и затраты на российскую сторону в рамках так называемой игры с нулевой суммой. Автор стремится предупредить игроков европейского газового рынка о возможных негативных последствиях реализации проекта Quo Vadis для консолидированной своевременной выработки адекватных мер реагирования.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ЭНЕРГЕТИКА, РЫНОК ГАЗА ЕС, ТРЕТИЙ ЭНЕРГОПАКЕТ ЕС, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА, РЫНОЧНЫЕ ЗОНЫ, ЭКСПОРТ И ИМПОРТ ПРИРОДНОГО ГАЗА, ТРАНЗИТ ГАЗА, ТЕРМИНАЛЫ СПГ, ГАЗОПРОВОДЫ, ТАРИФЫ НА ТРАНСПОРТИРОВКУ.

На состоявшемся в октябре 2017 г. юбилейном, 30-м заседании Европейского форума по регулированию газового рынка (так называемый Мадридский форум, по месту проведения) в числе основных вопросов повестки дня обсуждалась ситуация на оптовом рынке газа Евросоюза. Сегодня для российского экспорта природного газа этот рынок является основным. Перспективы раз-

вития газового сектора ЕС в рамках форума в Мадриде в основном обсуждались в контексте презентации и дискуссии по проекту Quo Vadis [1]. Не вызывает сомнения, что означенные правила игры на рынке газа ЕС имеют важнейшее значение для оценки эффективности экспортных поставок.

Конкурс на проведение исследования Quo Vadis был объяв-

лен Генеральным директоратом по энергетике Еврокомиссии (Directorate-General for Energy – DG Energy) в сентябре 2016 г. Победителем данного тендера стал консорциум, образованный консультантами – филиалом компании Ernst & Young в Чешской Республике и венгерским Региональным центром исследований энергетической политики (Regional Centre

for Energy Policy Research – REKK), известным своим опытом моделирования газового рынка стран Центральной и Юго-Восточной Европы (ЦЮВЕ). Одним из наиболее известных проектов организации из Венгрии стало недавнее исследование с резко отрицательными результатами анализа ожидаемых последствий реализации проекта строительства газопровода «Северный поток – 2» для стран Евросоюза в целом и ЦЮВЕ в частности.

Завершить проект Quo Vadis планировалось до конца 2017 г., но представление итогового документа отложено на конец января 2018 г. «Цель исследования заключается в проведении доказательного анализа, определяющего, является ли современная система регулирования газового сектора ЕС наиболее эффективной с точки зрения максимизации всеобщего благосостояния европейцев или же необходимы ее корректировки. В случае если последнее верно, требуется предоставить рекомендации по осуществлению данных корректировок», – сообщает на сайте DG Energy [1]. Постановка задачи выглядит правильной и логичной с учетом того, что существующая система регулирования рынка газа Европейского союза сформирована на основе положений Третьего энергетического пакета (ТЭП) ЕС, принятого в 2009 г. и вступившего в силу в 2011 г., а подготовка пакета Сетевых кодексов (подзаконных актов к ТЭП) была завершена лишь в 2016 г. Развитие этой системы регулирования происходит в русле общих многолетних (более чем полувековых) интеграционных и либерализационных тенденций на экономическом пространстве, которое представляет собой единый внутренний рынок расширяющегося Евросоюза.

ОЖИДАНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Фактическим началом общеевропейской интеграции стал подписанный в 1951 г. Парижский договор об образовании Европейского

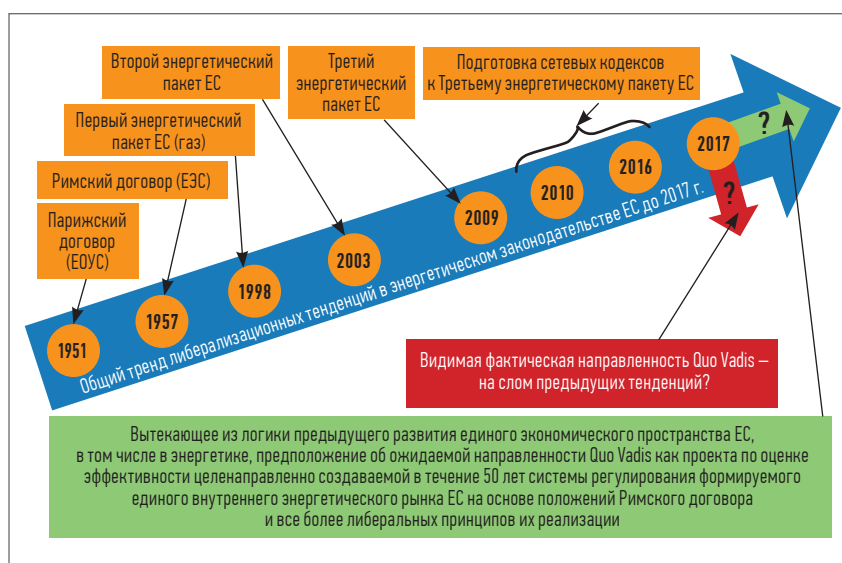


Рис. 1. Quo Vadis 2017: продолжение линии на последовательную либерализацию энергетического законодательства ЕС или резкий поворот от существующих тенденций?

объединения угля и стали (ЕОУС), но ее юридическое оформление произошло в рамках подписанного в 1957 г. Римского договора об учреждении Европейского экономического сообщества, поставившего долгосрочной целью формирование единого пространства в Европе со свободой перемещения товаров, услуг, капиталов, идей, людей и т. п. – «Европа без границ» (рис. 1). Оба документа были приняты в то время, когда промышленность природного газа еще не получила своего развития в Европе, за исключением локальных очагов газодобычи в отдельных странах (Франция, Италия), а газовая отрасль развивалась преимущественно на основе использования искусственных газов – коксового, доменного, т. е. отходящих газов металлургического и иных производств.

В русле реализации объявленных целей и задач этих интеграционных документов проходило формирование единого внутреннего рынка газа ЕС. Начало широкомасштабного формирования промышленности природного газа в ЕС связано с открытием в 1959 г. месторождения Гронинген (Нидерланды) и экономической реформой

в области контрактной практики и механизма ценообразования на природный газ. Эта реформаторская программа, известная как «нота де Поуса», по имени озвучившего ее министра экономики страны Яна де Поуса, была предложена в 1962 г. Правительством Нидерландов в связи с освоением этого гигантского месторождения. «Реформа де Поуса» была нацелена на максимизацию долгосрочной ресурсной ренты страны – собственника невозобновляемого энергоресурса [2]. Данная реформа не имела отношения к построению единого рынка газа ЕС. Напротив, она защищала национальные интересы государств – производителей газа, исходя из закрепленной международным правом экономико-правовой интерпретации принципа суверенитета государств на свои природные ресурсы [3]. Предложенные в реформе механизмы ценообразования и принципы формирования срочных контрактов – долгосрочные контракты Гронингенского типа – защищают суверенные интересы вышеупомянутых государств до настоящего времени.

Реформирование газового рынка ЕС на интеграционной основе на-

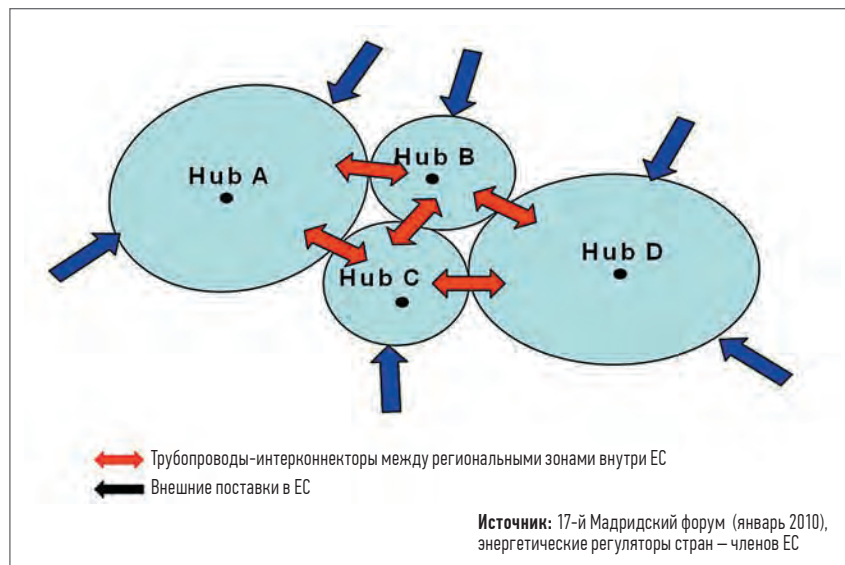


Рис. 2. Организация единого внутреннего рынка газа ЕС в соответствии с Третьим энергетическим пакетом

чалось в 1998 г., когда был принят Первый энергетический пакет ЕС для газа. Принятие Второго (2003 г.) и Третьего (2009 г.) энергопакетов продолжило этот процесс.

Определенный – в несколько десятилетий – лаг запаздывания с началом реформирования газовой отрасли на интеграционной основе объясняется причинами экономического свойства: высокой капиталоемкостью газового сектора, в первую очередь газотранспортной инфраструктуры. Такого рода капиталоемкость требовала существенно больших, чем в других отраслях, затрат времени, финансовых и иных ресурсов для выхода на тот уровень насыщенности газотранспортной инфраструктурой, который обеспечивал бы возможность множественного выбора на рынке своих контрагентов как для поставщиков, так и для потребителей газа. Этот уровень развития инфраструктуры создавал бы технико-экономические предпосылки для конкуренции, которая рассматривалась архитекторами единого внутреннего рынка (в том числе рынка газа) ЕС как основная его движущая сила и характеристика.

В 2010–2016 гг. велась интенсивная подготовка подзаконных актов к ТЭП ЕС – сетевых кодексов

(СК) и регламентов. Два последних СК – по формированию новых мощностей газотранспортных сетей (ГТС) и по тарифам на транспортировку – были приняты лишь в марте 2017 г. Оба документа (в большей степени первый) создавались при активном участии российской стороны. Пожалуй, это первый пример подобного сотрудничества в истории взаимоотношений России со странами Запада. Как правило, до этого, начиная со времен перестройки, многочисленные западные советники и консультанты участвовали в процессах формирования российского законодательства, особенно его финансово-экономических разделов. Здесь же наблюдалась обратная ситуация: два представителя российской стороны от Группы «Газпром» (включая автора статьи) в рамках Рабочей группы – 2 «Внутренние рынки» Консультативного совета Россия – ЕС по газу (РГ2 КСГ) были приглашены в состав рабочих групп по подготовке сетевых кодексов по формированию новых мощностей ГТС и тарифам на транспортировку в качестве так называемых Prime Movers – наиболее активных представителей участников рынка. В этом прослеживается внутренняя логика: поскольку Группа

«Газпром» является крупнейшим грузоотправителем на рынке Евросоюза, DG Energy и Европейское объединение операторов ГТС (ENTSOG) – ведущий разработчик данного законодательства – сочли необходимым пригласить представителей российской стороны в качестве «спарринг-партнеров», чтобы иметь возможность услышать и учесть обоснованный интерес и озабоченности российской стороны в процессе подготовки нового газового законодательства ЕС, а не после его принятия, когда внести в него какие-либо изменения и корректировки крайне затруднительно или практически невозможно.

Таким образом, к началу 2017 г. многолетняя подготовка целостной системы регулирования единого внутреннего рынка газа ЕС была наконец завершена. Вполне логичным поэтому видится желание оценить ее сбалансированность и эффективность для всех участников рынка, на что и было изначально нацелено исследование Quo Vadis [1]. Однако предварительные результаты данного проекта [4] представляются далекими от изначальных целей настолько, что заставляют задаться вопросом: останется ли Quo Vadis инструментом оценки эффективности системы газового регулирования в рамках Третьего энергопакета ЕС либо трансформируется в своего рода техническое задание для нового состава Еврокомиссии, приступающего к работе в 2019 г., по подготовке Четвертого энергопакета ЕС для газа, с антироссийским уклоном?

НОВАЯ ГЕОГРАФИЯ

Третий энергетический пакет сформировал новую архитектуру европейского внутреннего газового оптового рынка, построенную как совокупность рыночных зон (рис. 2). Эти зоны формируются по принципу сообщающихся сосудов («бассейны», связанные трубопроводами-интерконнекторами) в рамках разделенных (undundled) рынков товарного газа (commodity)

и газотранспортных мощностей (capacity), а газотранспортные тарифы – на основе принципа «вход-выход» (entry-exit). Доступ к мощностям ГТС на границах зон должен предлагаться грузоотправителям в виде связанных продуктов (bundled products), т. е. пакетом «вход-выход» на каждом пункте перехода границы зоны. При этом внутри зон ответственность за транспортировку газа несет оператор ГТС. Продажа газа во всех новых контрактах должна осуществляться на виртуальных торговых площадках (хабах) в рамках каждой зоны по ценам, формируемым на этих торговых площадках на основе баланса спроса-предложения.

В рамках ТЭП совпадение каждой из зон с географическими границами отдельных стран ЕС не является обязательным. Отдельные зоны могут занимать лишь часть территории той или иной страны (как, например, это сегодня происходит во Франции или Германии) либо будут включать сразу несколько стран и/или их частей, поскольку допустим принцип слияния/объединения зон в целях их укрупнения и, следовательно, ожидаемого повышения ликвидности торговых площадок из-за увеличения объемов торговли в рамках укрупненных рыночных зон.

ПЯТЬ СЦЕНАРИЕВ ЗАМЕЩЕНИЯ РОССИЙСКОГО ГАЗА

В ходе работы над проектом Quo Vadis консультантами был предложен ряд регуляторных мер (сценариев), нацеленных на преодоление существующих, по их мнению, узких мест в системе регулирования рынка газа ЕС и на повышение благосостояния европейцев. Пять «качественных» сценариев в итоге были приняты для дальнейшего «количественного» моделирования, восемь – отвергнуты. По субъективной оценке автора, эти пять принятых сценариев представляют в совокупности комплексную программу замещения российского трубопроводного газа в Европе сжиженным, и в первую очередь

американским. В их число входят: 1) изменение существующей системы формирования тарифов на транспортировку газа внутри оптового рынка ЕС (их обнуление между рыночными зонами внутри ЕС) и, как компенсирующий результат, повышение тарифов между оптовым и розничным рынком ЕС и между оптовым рынком ЕС и внешними поставщиками газа в ЕС; 2) и 3) реальное и виртуальное расширение границ рыночных зон, что в случае виртуального расширения применительно к России означает легализацию виртуального реверса российского газа при его поставках на Украину; 4) перенос пунктов сдачи-приемки (ПСП) для импортного газа на внешнюю границу ЕС и/или стран Договора об Энергетическом сообществе (ДЭС), что в случае с поставками российского газа в ЕС означает перенос этих пунктов на границу России с Украиной; 5) строительство газотранспортной системы с береговых терминалов СПГ в Европе для поставки газа в глубь ЕС, к традиционным ПСП российского газа, что способствует его вытеснению на периферию ЕС (российско-украинскую границу).

Первые четыре сценария в своей совокупности представляют собой взаимосвязанную систему действий по вытеснению российского газа на периферию зоны применения законодательства ЕС (на российско-украинскую границу). Пятый сценарий фактически служит программой создания инфраструктуры ГТС – от приемных терминалов СПГ на европейском побережье к традиционным ПСП российского газа в глубине Европы. Здесь регазифицированный импортный СПГ не должен будет встретиться с конкуренцией со стороны российского трубопроводного газа, поскольку последний будет отсюда вытеснен на внешнюю границу зоны применения энергетического законодательства ЕС, а объемы его поставок должны быть сокращены системой искусственных мер.

Каждый из рассматриваемых модельных сценариев Quo Vadis довольно значительно изменяет по крайней мере по одному базовому элементу существующей архитектуры европейского газового рынка. Однако, рассматривая каждый сценарий по отдельности, можно не прийти к озвученному ранее в статье выводу о последствиях реализации Quo Vadis для российского газа. Но такой вывод неизбежен, по мнению автора, при их оценке в совокупности.

Стоит ли интерпретировать данный комплекс сценариев в качестве первого камня в фундамент построения (видимо, уже следующим составом Еврокомиссии) новой модели европейского рынка газа, более дискриминационной по отношению к внешним трубопроводным поставщикам? Рассмотрим возможные мотивы подобной реформации.

СЦЕНАРИЙ 1. РЕТАРИФИКАЦИЯ

Первый сценарий предлагает перераспределить тарифы на поставки газа между операторами ГТС внутри рыночных зон ЕС и внешними игроками оптового рынка ЕС. Ретарификация пройдет в формате «игры с нулевой суммой». Предлагаются обнуление тарифов «вход-выход» внутри рыночных зон ЕС и компенсация тарифного недобора операторам ГТС либо за счет повышения входного тарифа в ЕС, либо с компенсацией затрат за счет экспортеров газа в ЕС и конечных розничных потребителей внутри ЕС в пропорции 50:50.

Задачу аккумуляции и перераспределения средств в пользу операторов ГТС (для того, чтобы они не только получали прибыль, но и поддерживали европейские газопроводы в работоспособном состоянии) предполагается решить, создав специальный фонд (TCF – TSO Compensation Fund) под управлением расположенного в Любляне Европейского агентства по сотрудничеству энергорегуляторов (ACER). Данный фонд играет

главную роль во всех рассматриваемых сценариях и по своему функционалу отчасти похож на советский Госплан.

СЦЕНАРИИ 2-3. УКРУПНЕНИЕ ЗОН И ВИРТУАЛЬНЫЙ РЕВЕРС

Второй из пяти сценариев Quo Vadis предлагает реальное слияние страновых рыночных зон с примерно одинаковым уровнем ликвидности в целях их укрупнения до региональных. Это даст возможность выравнивать уровни котировок торговых площадок (хабов) внутри каждой из зон, т. е. устанавливать единые котировки в рамках расширенных (объединенных) рыночных зон. Таким образом, вслед за наблюдающейся на практике конвергенцией котировок торговых площадок с близкими уровнями ликвидности (как, например, в Северо-Западной Европе, что было убедительно показано в работах Б. Петрович из Оксфордского института энергетических исследований [5–6]) предлагается закрепить этот единый уровень и динамику котировок (цен товарного газа) для более широ-

ких территориальных образований в рамках объединенных рыночных зон. Это можно рассматривать как очередной шаг на пути построения единого внутреннего рынка газа ЕС, но сформированного не по принципу объединения разных по уровню ликвидности (конкурентности) преимущественно национальных рыночных зон (архитектура Третьего энергопакета ЕС), а как единого гомогенного рыночного пространства в рамках всего ЕС (такой вариант построения единого рынка газа ЕС был заявлен в качестве целеполагания при принятии Второго энергопакета ЕС в 2003 г., но фактически не был заявлен при принятии ТЭП ЕС в 2009 г. Более того, один из отвергнутых для количественного моделирования восьми сценариев Quo Vadis как раз представлял собой именно такой вариант моделирования единого (гомогенного) внутреннего рынка газа ЕС).

В сценарии 2 Quo Vadis предлагается сформировать четыре региональные зоны (рис. 3). Из схемы видно, что до формирования единого гомогенного рыночного

пространства в рамках ЕС еще довольно далеко.

Третий сценарий Quo Vadis предлагает виртуальное слияние разнородных по уровню ликвидности рыночных зон. Такое условное объединение делает возможным применение внутри неликвидной зоны котировок с торговых площадок более ликвидной зоны. Поскольку существует допущение, что чем выше уровень ликвидности рыночной зоны (измеряемый, например, величиной показателя «черн» (churn)), тем ниже уровень ценовых котировок в этой зоне. Таким образом, этот сценарий создает правовые предпосылки для применения в рамках неликвидной рыночной зоны более низкого уровня цен, чем тот, который соответствует фактическому уровню ее конкурентности, без наращивания инвестиций в формирование дополнительных возможностей для конкурентного предложения в этой зоне и повышения тем самым уровня ее ликвидности (что требует времени и денег), но за счет «разрешенного импорта»



Рис. 3. Укрупнение рыночных зон и «виртуальный реверс»

ценовых котировок из более ликвидной рыночной зоны.

Важным условием такого «виртуального объединения» разработчики проекта считают наличие между разнородными зонами развитой инфраструктуры ГТС.

Очевидной, на взгляд автора статьи, целью или последствием третьего сценария является виртуальное присоединение Украины к региональной зоне 2, включающей Германию, страны Бенилюкса, Чехию и Словакию (рис. 3). По условиям Договора об Энергетическом сообществе Украина наряду с другими странами ДЭС должна применять на своей территории актуальное энергетическое законодательство ЕС. Поэтому страна включена в моделирование REKK (в расчеты REKK включены 35 стран, в то время как в состав ЕС входят сегодня лишь 28 государств) и, тем самым, в проект Quo Vadis.

«Виртуальное объединение» Украины с региональной зоной 2 строится на основе существующей экспортной ГТС для транзитных поставок российского газа в Германию. Третьим сценарием создаются предпосылки для применения «виртуального реверса» на всем протяжении цепочки рыночных зон «Украина – Словакия – Чехия – Германия». Это, в свою очередь, дает возможность виртуального импорта реальных ценовых котировок в рамках такой виртуально объединенной региональной зоны из стран с более ликвидными торговыми площадками на северо-западе ЕС в страны на востоке ЕС с менее ликвидными хабами. Сегодня эти восточноевропейские страны не имеют собственного ликвидного газового внутреннего рынка. Здесь отсутствуют торговые площадки с представительными рыночными, т. е. неискаженными ценовыми котировками, и цены здесь выше, чем в Северо-Западной Европе. Поэтому сценарий 3 формирует механизм для импорта более низкого уровня цен (ценовых котировок) с ликвидных торговых площадок Северо-Западной Европы

в Восточную Европу, в частности на Украину.

Реализация этой задачи возможна только в случае сохранения устойчивых масштабных экспортных поставок российского газа по указанному транзитному коридору. Его стабильные потоки с Востока на Запад позволят хотя бы на концептуальном уровне применять виртуальный реверс в обратном – с Запада на Восток – направлении для импорта, в том числе и газовых цен с ликвидных торговых площадок Северо-Западной Европы. Данная схема объясняет настойчивое желание европейских органов власти и местных компаний – партнеров «Газпрома» сохранить после 2019 г. широкомасштабный транзит российского газа в ЕС через территорию Украины.

Формирование и лоббирование данной идеи началось еще до 2014 г. при высоких ценах на нефть. Тогда же, после 2009 г., на европейском рынке газа сложилось физическое и, главное, контрактное превышение предложения над спросом. Спотовые цены на северо-западноевропейских торговых площадках тогда были значительно ниже российских контрактных цен на газ, до сегодняшнего дня индексируемых преимущественно к ценам нефтепродуктов. Максимальный разрыв достигал тогда двукратного значения [7].

Именно на этом соотношении цен, на взгляд автора статьи, было основано стремление регуляторов ЕС, а также западноевропейских и украинских потребителей реализовать идею «виртуального реверса» российского по происхождению газа. По замыслу авторов идеи, такое решение создаст конкурентные преимущества для покупки Украиной «западного» газа со спотовых площадок, особенно в условиях отказа страны покупать данный энергоноситель для нужд внутреннего рынка в России. В свою очередь, предлагаемая схема повысит объемы продаж европейских трейдеров российского газа и приведет тем самым

к «росту благосостояния ЕС» через увеличение налогооблагаемой базы этих компаний. Тот же факт, что для Украины российский по происхождению газ, поставляемый с Запада, оказался дороже, чем при прямых поставках с Востока, тем более после падения в 2014 г. нефтяных цен, когда спотовые и контрактные цены фактически выровнялись, остается проблемой политического выбора самой Украины.

СЦЕНАРИЙ 4. ЭКСТРАДИЦИЯ ЗА ПЕРИМЕТР

Четвертым сценарием проекта Quo Vadis ПСП импортного газа предлагается перенести из европейской «глубинки», где они располагались еще с начала 1960-х гг. (рис. 4). Тогда, в период «холодной войны», здесь проходила политическая граница между Западной Европой и странами – членами Совета экономической взаимопомощи (СЭВ), и ПСП при поставках через «железный занавес» могли располагаться только здесь. После распада СЭВ и СССР и расширения ЕС эти старые ПСП оказались глубоко внутри ЕС [8, 9].

Новые ПСП возникнут на внешней границе ЕС, по периметру зоны применения Европейского энергетического законодательства (территория стран ЕС плюс страны ДЭС). Этот пункт практически целиком затрагивает только российские поставки, поскольку другие экспортеры газа осуществляют свои приемо-сдаточные операции на внешней границе или торговой площадке первой входной зоны.

В случае сохранения после 2019 г. транзита российского газа через Украину сценарием предусмотрены перенос ПСП на российско-украинскую границу и дальнейшее обеспечение доставки газа европейским потребителям на украинской и европейской территории западноевропейскими компаниями. Такой подход станет еще одним компонентом «повышения благосостояния ЕС» за счет расширения налогооблагаемой базы европей-



ских компаний, осуществляющих услуги по транспортировке и перепродаже газа в зоне действия законодательства ЕС.

Рассматриваемый сценарий нарушает условия российских долгосрочных экспортных газовых контрактов (ДСЭГК). Во-первых, с переносом ПСП меняются технические возможности обеспечения данных контрактов с российской стороны. Во-вторых, в контрактную схему вовлекаются дополнительные, не учтенные изначально посредники, что уменьшает маржу российского производителя. Главное, одновременный или даже растянутый во времени радикальный пересмотр действующих российских ДСЭГК (а на долю российских поставок приходится треть европейского газоснабжения) может привести к коллапсу поставок из-за нарушения функционирования действующей системы их регуляторного обеспечения. Но односторонний пересмотр условий ДСЭГК не входит в зону суверенных полномочий стран ЕС и его институтов, что делает не осуществимой на практике реализацию четвертого сценария без согласования с российской сто-

роной. И практически невероятно, что таковое будет получено.

СЦЕНАРИЙ 5. СТРОЙПЛОЩАДКА ДЛЯ СПГ

Пятый сценарий проекта Quo Vadis ориентирован на снижение уровня рыночной концентрации поставок в ЕС российского трубопроводного газа за счет увеличения потребления СПГ. Для этого предусматривается расширение трубопроводной инфраструктуры между береговыми СПГ-терминалами и ПСП в глубине ЕС, т. е. фактически ПСП для российского газа, размещенными вдоль бывшей границы «старого» ЕС со странами СЭВ (рис. 4).

Сценарий имеет явно читаемую двойную мотивировку. Во-первых, консорциум консультантов проекта Quo Vadis в июньском докладе прямо заявляет, что «только СПГ потенциально может внести вклад и оказать существенное конкурентное давление на основных трубопроводных поставщиков газа... Нынешняя ценовая политика «Газпрома» и связанная с этим стратегия залить ЕС газом по низким ценам хорошо иллюстрирует конкурентную угрозу, возникающую

в условиях грядущего избытка предложения СПГ. Такая ценовая политика преследует цель отсечь СПГ от ЕС там, где и до тех пор, пока он будет реально угрожать рыночной позиции «Газпрома» [4].

Во-вторых, согласно расчетам РЕКК, возможности физической доставки регазифицированного СПГ вглубь ЕС сегодня существенно ограничены. Только 22 % береговых приемных терминалов СПГ оснащены системами распределения газа в глубь континента, инфраструктура остальных 78 % позволяет обслуживать газом лишь прилегающие территории [4]. Сегодня СПГ в центральную часть Европы могут физически поставлять лишь терминалы Нидерландов, Бельгии, Италии и частично Франции.

Для финансирования строительства новой газотранспортной системы проект Quo Vadis предусматривает, по-видимому, использование фонда TCF из первого сценария – иные механизмы финансирования такой капиталоемкой трубопроводной инфраструктуры в сценариях проекта не просматриваются. Но эти затраты частично лягут на плечи внешних поставщиков газа, которые будут в итоге вынуждены финансировать конкурентов. Возможно, будут также задействованы механизмы PCI (проекты общего интереса) и TYNDP (десятилетние планы развития инфраструктуры). Но в обоих случаях это вовлекает в процесс финансирования деньги европейских налогоплательщиков, что, по-видимому, замедлит «рост их благосостояния». Поэтому, скорее всего, именно фонд TCF окажется источником финансирования, а это значит, что трубопроводная инфраструктура для конкурента российского сетевого газа (импортного СПГ в ЕС) должна быть профинансирована за счет повышенных входных тарифов на транспортировку в ЕС российского газа, которому при этом четырем предыдущими модельными сценариями создаются административные и экономические препятствия на пути в ЕС.

Даже при условии создания европейской инфраструктуры «приемные терминалы СПГ – ПСП внутри ЕС» она не сможет гарантировать стабильность поставок СПГ. Для этого европейский рынок должен стать более привлекательным для мировых экспортеров СПГ (сегодня приемные терминалы СПГ в ЕС загружены примерно на четверть), а значит, на нем должны вырасти оптовые цены. Перечисленные причины и факты входят в конфликт с основной задачей Quo Vadis: представить предложения, ведущие к «повышению благосостояния ЕС», что предполагает не повышение цен, а наоборот, их снижение.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ

Последствия применения пяти рассматриваемых сценариев для экспорта российского газа представляются очевидными и в своей совокупности нацеленными на достижение двух целей.

Первая – вытеснение поставок российского газа вначале на внешнюю границу ЕС, а затем на российско-украинскую границу с уплатой повышенного входного тарифа на транспортировку российской стороной. Рост тарифов на транзит газа через Украину по действующим трубопроводным маршрутам объясняется, во-первых, тем, что тарифы «вход-выход» после 2019 г. становятся выше по сравнению с ныне действующими дистанционными тарифами, что уже было объявлено и «обосновано» украинской стороной как результат ее перехода в рамках членства в ДЭС на энергетическое законодательство Евросоюза (правда, внутренняя структура тарифного повышения так и не была раскрыта, в частности, остается неясным, включена или нет в будущие тарифы, например, накопленная задолженность НАК «Нафтогаз Украины»). Во-вторых, согласно первому сценарию происходит ретарификация, и Россия как внешний поставщик платит больше, компен-

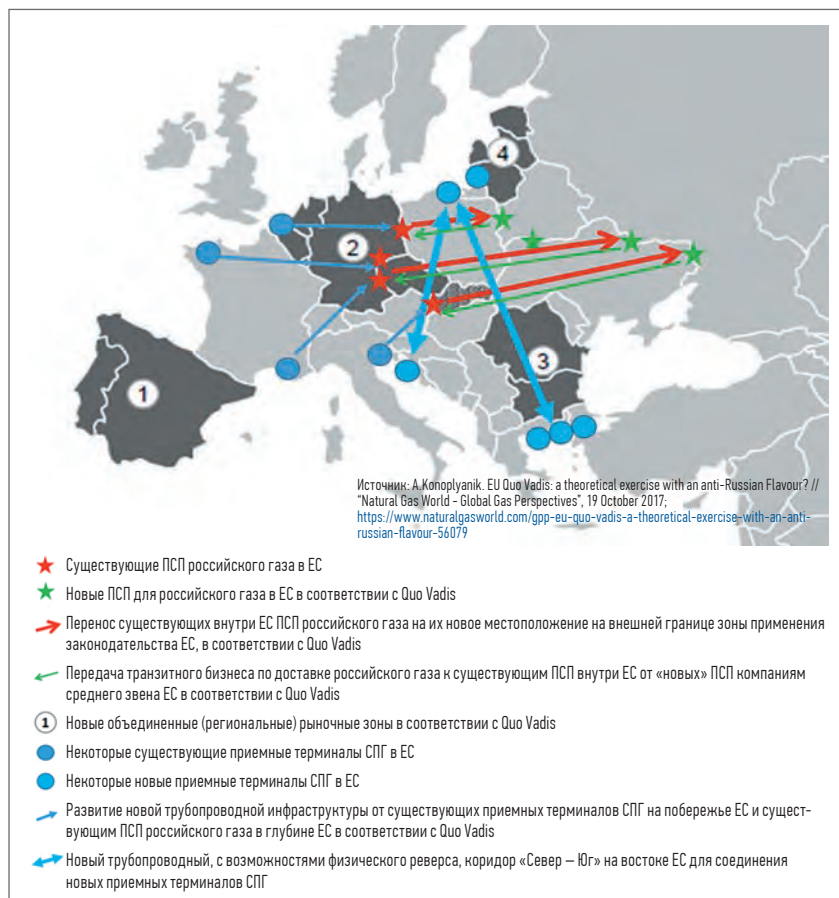


Рис. 4. Новая «линия Керзона»? Направления предлагаемого переноса ПСП российского газа на российско-украинскую границу и доставки на их место, в глубину ЕС, регазифицированного СПГ с береговых приемных терминалов по создаваемой для этого сетевой инфраструктуре, формирование трубопроводного коридора «Север – Юг» на востоке ЕС, связывающего новые терминалы СПГ, в зоне исторического доминирования российского газа

сируя этим снижение внутренних тарифов в ЕС. В итоге снижается маржа российского поставщика, делая его бизнес по экспорту газа в ЕС менее конкурентоспособным. Тем самым расчищается площадка для альтернативных поставщиков, в первую очередь для СПГ из США (рис. 4).

Намерения по вытеснению российских поставок на восточную границу Европейского союза и Украины дополняет проект строительства газотранспортного коридора «Север – Юг», связывающего новые приемные терминалы СПГ (стационарные и плавучие, построенные, строящиеся и запланированные) на севере, в новых странах – членах ЕС (Польша, Литва), и на юге, в Хорватии, Греции, Турции. По

этому трубопроводному, с реверсными мощностями, коридору «Север – Юг» может быть пущен, судя по намерениям и высказываниям архитекторов проекта, регазифицированный американский (и/или иной) СПГ, а также трубопроводный газ нероссийского происхождения. Таким образом, в географической зоне бывших стран СЭВ, которая является ареалом исторического доминирования российского газа, российский трубопроводный газ окажется менее конкурентоспособным, в первую очередь по сравнению с американским СПГ.

Вторая цель внедрения сценариев Quo Vadis – передача функций транзита российского газа на освободившихся после переноса ПСП на внешнюю границу зоны

применения законодательства ЕС участками европейским компаниям среднего звена газовой цепочки (midstream companies) – посредникам между внешним производителем-экспортером и конечным потребителем. Сюда же входит расширение объема перепродаж (непрямых поставок) российского газа на Украину европейскими компаниями за счет механизмов «виртуального реверса».

Субъективная предварительная оценка последствий внедрения предлагаемых сценариев проекта Quo Vadis показывает, что «повышения благосостояния ЕС» предполагается достигать за счет внешних поставщиков (России, в первую очередь), перекладывая на них возникающие дополнительные риски и затраты. При этом не совсем логично выглядит конечная цель реализации данных мер: вытеснение таких поставщиков-«доноров» на периферию зоны применения законодательства ЕС и расчистка зоны конкурентоспособности для американского СПГ в Европе. Инструментами этой расчистки служат искусственно создаваемые барьеры, такие как тарифные и нетарифные ограничения для более дешевых, в сравнении с американским СПГ, поставок сетевого природного газа. Эти ограничения в основном ориентированы на поставки российского трубопроводного газа, который, по оценкам отечественных и иностранных экспертов, включая американских должностных лиц, сегодня выигрывает в Европе конкурентную борьбу с американским СПГ [10, 11].

Сегодня проект Quo Vadis фактически нацелен на обоснование и создание предпосылок для замены в Евросоюзе дешевого российского трубопроводного газа более дорогим СПГ из США. Сценарии проекта хорошо коррелируют с содержанием расширенных антироссийских санкций США, препятствующих строительству экспортных газопроводов в обход Украины. Подобные сценарии ведут не к запланированному «повыше-

нию уровня благосостояния ЕС», а наоборот, к снижению этого уровня, на чем строится предположение о действии авторов сценариев в интересах США, а не Европы.

РАЗЛИЧИЯ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСАХ

Построение системы корректировок газового законодательства ЕС, нацеленных на вытеснение конкурентоспособных российских поставок на периферию расширенного ЕС для замещения их более дорогим американским СПГ в высвобождающемся рыночном пространстве, полностью соответствует настроениям широкомаштабной антироссийской кампании, развернутой в настоящее время мировыми СМИ и, возможно, является одним из ее ожидаемых результатов.

Однако изначальная причина кроется в другом: за всем этим стоит прагматизм каждой из американских администраций, претворяющих в жизнь политику защиты интересов национального бизнеса. При этом автор статьи отмечает, что не является секретом – и с гордостью признается самим американским руководством – сама возможность и способность американских СМИ формировать мировое общественное мнение, защищая и продвигая эти интересы, т. е. то, что бывший Президент США Барак Обама охарактеризовал как «наша (США. – Прим. автора статьи) способность формировать мировое общественное мнение... и мобилизовать мировое общественное мнение и международные институты...» [12].

Настоящим исследованием автор пытается привлечь внимание к истинной подоплеке борьбы Евросоюза, США и Украины, во-первых, за сохранение старых транзитных маршрутов поставок российского газа через Украину в ЕС в качестве основных транспортных артерий и после 2019 г., когда завершится действие настоящего транзитного контракта с Украиной, несмотря

на перемещение основной добываемой ресурсной базы для российского экспорта газа из Надым-Пур-Тазовского региона на Ямал. Во-вторых, против строительства новых, обходящих Украину с севера и юга газотранспортных магистралей, исключающих украинский транзит (оба «Северных потока», ранее «Южный», а ныне «Турецкий поток»). Все это звенья одной цепи, за всеми этими инициативами стоит стремление США расчистить площадку для сбыта своего СПГ в Европе.

Понимание такого рода мотивов постепенно становится общим, особенно после вступления в силу 2 августа 2017 г. закона S.722 о новых антироссийских санкциях Конгресса США 115-го созыва [13]. Так, Председатель Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев на встрече с Президентом Финляндии Саули Нийнистё в сентябре 2017 г. заявил, что «самой прагматичной является позиция Соединенных Штатов Америки, которые хотят похоронить этот проект [«Северный поток – 2»] при помощи всякого рода юридических решений, инструментов, санкций, оказывая недвусмысленное воздействие на Европейский союз... Просто американская администрация, тем более Конгресс, который такие решения принимает, пытается продвинуть своих поставщиков и заместить Российскую Федерацию на этом рынке» [14]. Чуть позже, в октябре 2017 г. Президент России В.В. Путин, выступая в рамках заседания Валдайского клуба, отметил, что «...недавний санкционный пакет, принятый американским Конгрессом, откровенно нацелен на то, чтобы вытеснить Россию с европейских рынков энергоносителей, заставить Европу перейти на более дорогой сжиженный газ из США...» [15].

Несмотря на аргументированность дипломатической и политической риторики США, за санкционными мерами компетентный наблюдатель увидит далеко не трансатлантическую солидарность с Европейским союзом и тем более

с Украиной, а всего лишь попытку прагматического решения внутренних американских экономических проблем. Сюда входят устранение препятствий для внешнеэкономической экспансии американского СПГ (не всегда методами честной конкуренции), а также расширение бизнеса и создание новых рабочих мест внутри США. Об этом прямо сообщается в п. 10 ст. 257 «Энергетическая безопасность Украины» упомянутого закона S.722: «Правительство США должно уделять первостепенное внимание экспорту американских энергоресурсов с целью создания новых рабочих мест в США (выделено автором статьи), помощи союзникам и партнерам США и укрепления внешней политики США» [13].

Девятый пункт этой же статьи посвящен газопроводу «Северный поток – 2», точнее, противодействию его строительству, «...принимая во внимание его пагубное влияние на энергобезопасность ЕС, развитие рынка в Центральной и Восточной Европе и энергетические реформы на Украине». Что же касается раздела 232 закона S.722, то он целиком посвящен противодействию развитию российских экспортно-ориентированных трубопроводов [13].

Июльский визит в Польшу Президента США Дональда Трампа внес некоторую ясность в понимание того, как изменится «благополучие европейцев» после прихода сюда американского СПГ. Выступая на саммите «Инициатива трех морей», американский президент назвал поставки сжиженного газа частью своей новой политики энергетического доминирования. Трамп также поздравил страны – участницы «Инициативы» со стартом ключевых проектов, к которым отнес все объекты вышеупомянутого коридора «Север – Юг».

Согласно заявлению Трампа «...США никогда не будут использовать энергию для оказания давления на ваши страны, и мы не позволим это делать другим. США

твердо привержены открытым, справедливым и конкурентным рынкам для глобальной энергетической торговли. Америка будет верным и заслуживающим доверия партнером в экспорте наших высококачественных и недорогих (выделено автором статьи) энергоресурсов... И я надеюсь, что вы используете это в своих интересах, приобретая эти энергоресурсы» [16].

В тот же день на пресс-конференции с Президентом Польши Анджеем Дудой Дональд Трамп поздравил граждан страны с приходом первого танкера с американским СПГ и сказал, что «таких кораблей будет еще много». При этом американский президент как бы мимоходом обронил: «Возможно, цены немного подрастут, но это ничего» [17].

Послание американского президента европейцам, вероятно, стоило бы понимать следующим образом: за удовольствие диверсификации поставок газа, за освобождение от «российской зависимости» надо заплатить некоей «страховой премией». Правда, Трамп не упомянул, насколько данная «страховая премия» необходима самим США, чтобы их сжиженный газ мог быть конкурентоспособным на европейском рынке. Как известно, сегодня поставки американского СПГ в Европу убыточны, трейдеры не зарабатывают, а только теряют на этом деньги [10, 11, 18].

ПРОЕКТ «МЕЖДУМОРЬЕ» И АМЕРИКАНСКИЙ СПГ

Выступая в феврале 2015 г. в Чикаго на заседании Совета по международным отношениям, основатель и директор частной разведывательно-аналитической компании Strategic Forecasting Inc. (Stratfor) Джордж Фридман разъяснил суть разработанной в США концепции Междуморья, авторство которой приписывают Юзефу Пилсудскому. Так, по словам главы Stratfor (в Америке эта компания неофициально считается «теневым ЦРУ в области геополитики»), на

территории между Балтийским и Черным морями необходимо воздвигнуть барьер, препятствующий «объединению немецкого капитала и технологий с русскими природными ресурсами и рабочей силой в одну непобедимую комбинацию» [19]. Строительство такого «вала» (рис. 4) Фридман назвал более важной задачей, чем борьба с исламским радикализмом, которая является «проблемой, но не существенной угрозой для США». Единственной силой, представляющей существенную угрозу для Америки, основатель и директор Stratfor счел объединение экономических интересов России и Германии [19].

Под «валом», который разделит бы главных действующих лиц «американской угрозы», концепция Междуморья понимает своего рода «санитарный кордон» для России, при помощи которого в дальнейшем можно будет держать на «коротком поводке» Германию и весь Евросоюз. Как известно, первым таким «санитарным кордоном» Советская Россия была отделена от тогдашней Европы в начале 1920-х гг. по «линии Керзона».

Похоже, что концепция Междуморья удачно вписывается в такое «интеллектуальное упражнение», как разработанный по техзаданию DG Energy проект Quo Vadis. Сейчас проект существует в виде предварительного набора модельных сценариев, который, скорее всего, останется неизменным и в окончательном варианте.

Де-факто проект Quo Vadis предусматривает заполнение зоны Междуморья поставками американского СПГ, вытесняющими российский газ за счет изменения системы регулирования и создания административно-экономических препон для последнего. «Возможно, цены немного подрастут», – обещает Дональд Трамп, однако «рост благосостояния ЕС», вероятно, будет рассчитываться без учета этого фактора. Тем не менее сегодня в развитии сценариев Quo Vadis некоторые европейские страны

видят свой определенный экономический интерес. Так, в Польше часть политиков, преимущественно антироссийского толка, надеются в скором будущем превратить страну из импортера российского газа и его транзитера в Германию и другие страны ЕС в реэкспортера американского СПГ на Украину и в другие страны ЦЮВЕ. Видимо, на этом ожидании построены высказывания ряда польских политиков о необходимости отказа от продления контрактных поставок российского газа после завершения срока действующих контрактов на его поставку в Польшу.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Концентрируя внимание на негативном влиянии возможных последствий применения проекта Quo Vadis на Россию как страну – собственника энерго-ресурсов, имеющую суверенное

право получать максимальную монетизируемую ресурсную ренту от их экспорта, и «Газпром» как компанию, являющуюся экономическим агентом суверена, законодательно наделенную монопольными правами на экспорт трубопроводного газа в целях реализации данного права своего суверена, автор статьи не ставил задачи проводить тем самым свое исследование с позиций «теории заговора». Целью автора было подчеркнуть важность оценки тех или иных перспективных стратегических решений, начиная с наилучших, исходя из последствий реализации сценариев. Такого рода последствия могут оказаться неприемлемыми для той или иной стороны, поскольку нарушат принцип сбалансированности совместно принимаемых решений. Важность такого критерия оценки в аспекте долгосрочной

технологической и экономической взаимозависимости Европейского союза и России в газовой сфере не вызывает сомнений.

В поиске ответа на вопрос, кому выгоден проект Quo Vadis, автор статьи хотел бы надеяться, что риски по реализации проекта окажутся для России меньше прогнозируемых. Но уже сейчас несбалансированность Quo Vadis выглядит очевидной настолько, что представленный анализ вполне может рассматриваться в качестве системы раннего оповещения. Поэтому нашей стране необходимо принимать заблаговременные меры для минимизации возможных негативных последствий дальнейшего развития событий в направлении, моделируемом в рамках сценарных разработок проекта Еврокомиссии Quo Vadis. Ведь Европа была, есть и останется основным экспортным рынком для России. ■

ЛИТЕРАТУРА

1. Study on Quo Vadis Gas Market Regulatory Framework [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/energy/en/studies/study-quo-vadis-gas-market-regulatory-framework> (дата обращения: 10.12.2017).
2. Putting a Price on ENERGY. International Pricing Mechanisms for Oil and Gas. Brussels: Energy Charter Secretariat, 2007. 236 p.
3. Резолюция 1803 (XVII) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1962 года. Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901739101> (дата обращения: 10.12.2017).
4. Quo Vadis EU Gas Market Regulatory Framework – Study on a Gas Market Design for Europe. Preliminary Report. Draft for Discussion Purposes. (Данный документ отсутствует в открытом доступе, но был разослан участникам заседания 26.06.2017 по его обсуждению. – Прим. автора статьи.)
5. Petrovich B. The Cost of Price De-Linkages Between European Gas Hubs. 2015 [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2015/09/NG-101.pdf (дата обращения: 10.12.2017).
6. Petrovich B. Do We Have Aligned and Reliable Gas Exchange Prices in Europe? [Электронный ресурс.] Режим доступа: www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/04/Do-we-have-aligned-and-reliable-gas-exchange-prices-in-Europe.pdf (дата обращения: 10.12.2017).
7. Конопляник А.А. Экономическая подоплека газовых проблем в треугольнике Россия – ЕС – Украина и возможные пути их решения. М.: Изд-во ИИП РАН, 2014. 133 с.
8. Конопляник А.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?): Часть 1 // Нефть, газ и право. 2005. № 3. С. 33–44.
9. Конопляник А.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?): Часть 2 // Нефть, газ и право. 2005. № 4. С. 3–12.
10. Медведев А.И. Экспорт и повышение надежности поставок газа в Европу [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.gazprom.ru/f/posts/76/163464/presentation-press-conf-2017-06-06-ru.pdf (дата обращения: 10.12.2017).
11. Konoplyanik A.A. US LNG vs Russian Pipeline Gas in the EU: to Get Rid of the Rival? Presentation at the free webinar “US LNG and European gas market”, organized by Vostock Capital prior to “LNG 2017 Congress Russia”, Moscow–London, 26.10.2016 [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.konoplyanik.ru/speeches/161026-Konoplyanik-slides%20for%20webinar-corr.pdf (дата обращения: 10.12.2017).
12. Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony, U.S. Military Academy – West Point, West Point, New York, May 28, 2014 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony> (дата обращения: 10.12.2017).
13. S.722. An Act. 115th Congress [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/722/text#toc-id1B766AA95D9F4F8D853BD8F22012D47E (дата обращения: 10.12.2017).
14. Медведев: США давят на ЕС, чтобы он отказался от «Северного потока – 2» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://iz.ru/648686/2017-09-21/medvedev-ssha-daviat-na-es-chtoby-otkazalsia-ot-severnogo-potoka-2> (дата обращения: 10.12.2017).
15. Выступление Президента РФ В.В. Путина на итоговой пленарной сессии XIV ежегодного заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» «Мир будущего: через столкновение к гармонии» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/55882> (дата обращения: 10.12.2017).
16. Full transcript of the President Donald Trump's Remarks at the Three Seas Initiative Summit in Poland, June 4, 2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://time.com/4846780/read-donald-trump-speech-warsaw-poland-transcript/> (дата обращения: 10.12.2017).
17. Трамп сулит Европе газ: цены немного подрастут, но это ничего [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.newstube.ru/media/tramp-sulit-evrope-gaz-senyu-nemnogo-podrastut-no-eto-nichego (дата обращения: 10.12.2017).
18. Белова М., Колбикова Е. Американский СПГ на мировых рынках: успех или фиаско? [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://vygon.consulting/upload/iblock/588/vygon_consulting_us_lng_2017.pdf (дата обращения: 10.12.2017).
19. Friedman G. Europe: Destined for Conflict? Presentation in The Chicago Council on Global Affairs, February 3, 2015 [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.thechicagocouncil.org/event/europe-destined-for-conflict (дата обращения: 10.12.2017).