

Россия – ЕС – Украина: новый узел противоречий

Очередное обострение отношений между Москвой, Брюсселем и Киевом в газовой сфере имеет давнюю экономическую подоплёку¹

Андрей КОНОПЛЯНИК,
доктор экономических наук, советник генерального директора
ООО «Газпром экспорт», профессор;
Мария ЛАРИОНОВА,
магистрант
(кафедра «Международный нефтегазовый бизнес» РГУ нефти и газа
им. И. М. Губкина);
Екатерина ОРЛОВА,
старший эксперт сектора «Газовые рынки» Энергетического департамента
Фонда «Институт энергетики и финансов»

В 2009 г. страны ЕС «проснулись» в новом энергетическом мире. Кардинальные изменения произошли по четырём основным векторам: в экономике – как по линии спроса, так и предложения, в институциональной и политической сферах. Резкое изменение энергетической ситуации в зависящем от импорта энергоресурсов ЕС привело к «эффектам домино» и «эффектам матрицы» в рамках «Большой энергетической Европы». Она охватывает географическое пространство, покрытое стационарной инфраструктурой (трубопроводы, подземные хранилища, линии электропередачи), обеспечивающей функционирование цепочек энергоснабжения – от устья скважины за пределами ЕС до конечных потребителей внутри Евросоюза. То есть это пространство включает ориентированные на ЕС страны-производители, транзитные государства и, наконец, самих членов ЕС, представляющих собой рынки потребления. Каким образом отреагировали на эти изменения государства «Большой энергетической Европы», включённые в цепочки поставок российского газа в ЕС, а именно страны Евросоюза, Украина и Россия?

В первых двух частях статьи («Нефть России», 2014, № 6, № 7–8) мы описали эти изменения и проанализировали реакцию на них государств ЕС и Украины. В данной части мы завершаем анализ реакции Украины.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ЮРИДИЧЕСКИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

Итак, несогласие Украины с уровнем импортных цен фактически является её несогласием с «европейскими формулами» ценообразования на газ, обеспечивающими его привязку к стоимости нефтепродуктов. В результате начатого в 2004 г. Украиной движения на политическом уровне по направлению евроинтеграции именно её руководство инициировало переход к «европейской» контрактной структуре газовых поставок из России на Украину и через Украину в Европу (разделение контрактов на поставку и контрактов на транспортировку/транзит) и перевод ценообразования на газ в российско-украинском экспортном контракте на «европейские формулы». Это было вызвано принятием годом ранее Второго Энергетического пакета ЕС, который предусматривал разделение рынков товарных поставок (контракты на поставку газа) и рынков обеспечивающей эти поставки инфраструктуры (контракты на транспортировку/транзит газа). Кроме того, это также послужило демонстрацией намерений тогдашнего украинского руководства, пришедшего к власти на волне «Оранжевой революции», следовать в русле «европейских тенденций» (дабы заявленные евроинтеграционные намерения подтверждались соответствующими делами).

Однако, как мы указывали, ожидания Украины от перехода на европейскую контрактную структуру (разделение контрактов на поставку и транзит) были связаны с ожиданием повышения транзитных тарифов (ростом экспортных доходов), а обернулись повышением импортных цен (увеличением импортных расходов).

Более того, несогласие Украины с формулой ценообразования и уровнем цены на её основе на поставляемый газ в результате перехода к «европейским формулам» и привело, на наш взгляд, к транзитным январским кризисам 2006-го и 2009 г. Несмотря на призывы украинской стороны разделить контракты на поставку и на транзит, проблемы с транзитом явились результатом, помимо прочего, несогласия

¹ Статья подготовлена на базе презентаций А. Конопляника: Russia, Ukraine, the EU & the new pipelines in the new post-2009 gas world: a way towards new equilibrium. – Presentation at the Plenary Session of the Energy Transition Conference, University of Eastern Finland, Joensuu, Finland, 3 March 2014; Russia and the EU in search of new equilibrium within the new post-2009 gas world. – Presentation at the Conference “Europe at the crossroads – Future perspectives for sources of energy supply in Central and Western Europe”, Diplomatic Academy of Vienna, Wien, 12 March 2014; Russia and the EU: in search for new equilibrium in the new post-2009 European gas world? – Presentation at the Budapest Energy Club meeting, Budapest, Hungary, 27 March 2014; Россия – Украина – ЕС: современный узел противоречий в газовой сфере и его экономическая подоплёка. – Лекция в рамках 7-го модуля программы «МВА Газпром: правление нефтегазовой корпорацией в глобальной среде»/ Высшая экономическая школа СПбГЭУ, Санкт-Петербург, 2014 г. 23 мая; Russia, Ukraine and the EU in the new Broader European gas world: what search for equilibrium? – Presentation at the “Russian Energy Forum London 2014: Finance & Investment”, London, UK, 25 June 2014; Russia, EU, Ukraine, gas: whether real cooperation still possible? What prevents it today? – Выступление на «Экономическом Конгрессе Германия – Россия / Германия – Украина 2014» (сессия «Сотрудничество в сфере энергетики как гарант безопасности и сотрудничества в Европе»). Берлин, Германия, 2014 г. 7 июля. (См.: www.konoplyanik.ru)

Киева с «европейскими формулами» в контракте на поставку. То есть фактического разделения контрактов на практике не случилось. Они так и остались для украинской стороны взаимосвязанными (как минимум, поведенчески, мотивационно). В дополнение, естественно, к заложенной в контракты количественной взаимосвязи между ценами на поставляемый газ и величиной тарифа на транзит, поскольку оба контракта являются «формульными» и в формулу определения уровня транзитного тарифа входят регулярно пересчитываемые затраты на потребление топливного газа (на привод компрессоров на газоперекачивающих станциях).

Несогласие с высоким уровнем импортных цен и ожидание дальнейших рисков, связанных с поставками из России, вполне закономерно побудили Украину начать поиск альтернативных поставщиков и источников поставок, дабы избежать монополии РФ как единственного поставщика, «диктующего», по мнению Киева, несправедливые и нерыночные (хоть и посчитанные по «европейским формулам») цены.

Полагаем, что «точка невозврата» в политическом решении Украины по уходу от российского газа была пройдена ещё в рамках предыдущих электоральных циклов. Достижение «точки невозврата» в экономическом закреплении этой политической тенденции, по-видимому, является лишь делом времени, поскольку тенденция ухода от российского газа носит необратимый характер.

При этом (помимо политики) на Украине существуют как *экономические предпосылки* (экономическая заинтересованность – после января 2006 г., особенно после января 2009 г.), так и *юридические обязанности* (международно-правовые обязательства, начиная с 3 декабря 2013 г.) по уменьшению зависимости от поставок газа из России.

Экономическая заинтересованность обусловлена высокой импортной ценой российского газа и нежеланием «Газпрома» (России) смягчить или изменить механизм ценообразования на газ. Это стимулирует Украину к поиску:

- альтернативы российскому газу на стороне предложения за счёт развития внутренней добычи (на суше и на море), освоения запасов сланцевого газа, импорта СПГ, реверса мощностей, создания новых подземных хранилищ газа (ПХГ);

- возможностей ухода от газа (читай: от российского газа) через механизмы на стороне спроса: замещение данного энергоносителя углём и ядерной электроэнер-



гией, энергосбережение и повышение энергоэффективности².

При этом определение цены как «высокой» получается (независимо от её происхождения в результате применения «европейских формул») при её «лобовом» сравнении с более низкими уровнями цен в Европе (прежде всего, в Северо-Западной Европе и Великобритании) и мире (в первую очередь, в США), то есть в совершенно иной рыночной среде, где, в отличие от Украины, существуют множественные источники (страны-экспортёры), формы (трубопроводный газ и СПГ) и пути (маршруты) доставки газа потребителю. Иными словами, в странах с более низкими ценами на газ есть конкурентная рыночная среда, отсутствующая в настоящее время на Украине, исторически зависящей только от одного поставщика – России. Именно поэтому и создаётся иллюзия, что поставляемый из России газ необоснованно дороже, чем у европейских соседей. Ибо не учитывается главное отличие Украины от них – у этих соседей в Северо-Западной Европе (в первую очередь, в Германии и Великобритании, с которыми чаще всего сравнивают украинские цены) есть сегодня множественность поставок и избыток предложения газа – если не физического, то контрактный. А поэтому при наличии контрактных поставок с более высокими формульными ценами присутствует и спотовый сегмент с более низкими (в условиях избытка предложения) ценами разовых сделок. А на Украине этого нет.

В то же время сохранение российской линии на отказ от пересмотра модели экспорт-

ного ценообразования, построенной на нефтепродуктовой индексация, во-первых, сопровождалось односторонними скидками с цены для облегчения «ценового бремени», лёгшего на украинскую сторону после перехода на столь желанные ею «европейские формулы». Во-вторых, Россия опирается на нормы международного права³, в соответствии с которыми государство-собственник недр стремится получить (в данном случае – через контролируемую этим государством компанию «Газпром») максимальную монетизируемую ресурсную ренту от освоения своих невозобновляемых природных энергетических ресурсов.

Юридические обязательства возникли в связи с тем, что 1 февраля 2011 г. Украина официально присоединилась к Договору об Энергетическом Союзе (ДЭС) (не путать с Договором об Энергетической Хартии/ДЭХ). С тех пор она обязана исполнять на своей территории энергетическое законодательство ЕС (Третий Энергопакет), в том числе его положения о диверсификации поставок, включая (в соответствии с Регулированием ЕС 994/2010) обязанность иметь как минимум три источника газовых поставок, физические реверсные мощности на пограничных переходах между странами-членами ЕС (а значит, и странами ДЭС) и т. п. Она также должна перевести свой рынок на модель «бассейнового» типа «вход-выход», обеспечить обязательный доступ третьих сторон к газотранспортной инфраструктуре, провести раздел НАК «Нафтогаз Украины» и т. п.

² См.: Конопляник А. Слезает с иглы. Российско-украинские газовые войны скоро канут в Лету – российский газ на украинском рынке медленно, но неуклонно теряет безальтернативность // Эксперт. № 38, 2012 г. 24–30 сентября. С. 52–54.

³ Резолюция Генассамблеи ООН № 1803 от 16 декабря 1962 г. «Постоянный суверенитет государств над своими природными ресурсами», ст. 18 «Суверенитет государств над своими энергетическими ресурсами» Договора к Энергетической Хартии от 17 декабря 1994 г., вступившего в силу 16 апреля 1998 г.

Это создаёт новые проблемы для экспорта российского газа на Украину и дополнительные риски для его транзита в ЕС (причём как для РФ, так и для ЕС), аналогичные тем, которые уже имеются. Во-первых, после расширения ЕС в 2004 г. пункты сдачи-приёмки российского газа оказались глубоко внутри территории Евросоюза. Во-вторых, «правила игры» на газовом рынке ЕС поменялись в 2003 г. в связи с принятием Второго Энергетического пакета, который ввёл, помимо прочего, обязательный доступ третьих сторон (ОДТС) к газотранспортной инфраструктуре и разделил вертикально интегрированные компании (ВИК), потребовав создания независимых операторов ГТС в каждой из стран ЕС.

«ЕВРОИНТЕГРАЦИЯ», РЕВЕРСНЫЕ МОЩНОСТИ И РИСКИ ПОСТАВОК

Одна из ключевых проблем для российских поставок газа на Украину связана с теперешней обязанностью стран-членов ЕС и ДЭС иметь физические реверсные мощности на границах между собой. В связи с этим 3 июля еврокомиссар по энергетике Гюнтер Эттингер заявил о праве европейских компаний перепродавать обратно на Украину российский газ, который они покупают у «Газпрома» на пунктах сдачи-приёмки внутри ЕС. Через своего официального представителя Сабину Бергер Г. Эттингер отметил, что энергетические компании в ЕС имеют *«абсолютное право распоряжаться газом, купленным у “Газпрома”, по своему усмотрению, в том числе перепродавать его обратно на Украину»*⁴.

Председатель правления ОАО «Газпром» Алексей Миллер неделей ранее заявил, что его компания может принять встречные меры против компаний ЕС, если они будут осуществлять реверсные поставки российского газа обратно на Украину. *«Если мы зафиксируем реверсные поставки на пунктах замера газа в Европе, мы можем ввести ограничения»*, – отметил он⁵. Президент Владимир Путин 1 июля поддержал позицию А. Миллера, хотя, в отличие от последнего, сообщил, что Украина уже отбирает газ, предназначенный для европейских потребителей. *«На самом деле Украина отбирает наш газ, и они платят одному из наших европейских партнёров, который не получает эти объёмы. Мы всё видим, но пока не предпринимаем никаких мер, чтобы не усугублять ситуацию»*, – сказал Президент РФ (все цитаты в переводе с английского. – Авт.)⁶.

Украина намерена использовать реверсные поставки с Запада для замещения российского импорта. Это ведёт к снижению контрактных отборов российского газа по сравнению с объёмами, предусмотренными в российско-украинском экспортном контракте от января 2009 г. В 2013 г. «Нафтогаз» импортировал всего 12,9 млрд м³ против минимально разрешённого (без наложения штрафных санкций за недобор) годового объёма «бери-и/или-плати» – 41,6 млрд м³.

Таким образом, организация реверсных поставок является для Украины одним из экономически мотивированных путей и способов уменьшения зависимости от импорта российского газа. Однако для этого, безусловно, должны быть созданы технические предпосылки, ибо во времена Советского Союза общесоюзная ГТС формировалась с ориентацией на поставки с Востока на Запад. А впоследствии, после распада СССР и вплоть до настоящего времени, ГТС Украины оставалась предназначенной для поставок в том же направлении и не имела реверсных мощностей на пограничных переходах с западными соседями.

Создание таких мощностей в нынешних условиях вызывает первую группу проблем, причём для европейской стороны. То есть эти проблемы возникают не между Россией и Украиной, а между Украиной и её западными соседями. Это вопросы финансирования строительства реверсных мощностей. Так, например, в апреле нынешнего года Словакия была готова вложить 20 млн долларов в сооружение таких мощностей на словацко-украинской границе, но хотела получить от Киева долгосрочные гарантии полномасштабных отборов газа. Ведь экономическая логика финансирования инвестиционных инфраструктурных проектов требует предсказуемого расчётного тарифа и долгосрочного контракта на транспортировку, чтобы обеспечить окупаемость инвестиций за счёт данного тарифа и гарантированных объёмов прокачки за период, необходимый для окупаемости инвестиций в проект. Однако Украина не была готова предоставить такие гарантии. «Эффект масштаба» требовал (для сокращения срока окупаемости) максимальной загрузки мощностей, и Словакия хотела, чтобы Украина законтрактовала 10 млрд м³ в год. Но последняя не была готова предоставить такие гарантии.

Таким образом, первый аспект создания реверсных мощностей на границе стран ЕС/ДЭС с Украиной заключается в проблеме, кто заплатит за их создание и как эти инвестиции будут окупаться. В нормальной

экономике (то есть с нормальной платёжной дисциплиной) окупаемость обеспечивается оплатой тарифа за прокачку. Однако (и это второй аспект проблемы), скажем мягко, низкая платёжная дисциплина Украины («Нафтогаза») за поставки российского газа становится серьёзным прецедентным риском невозврата (несвоевременного возврата) инвестиций для западных соседей Украины, намеренных/обязанных создавать реверсные мощности на границе со своей восточной соседкой.

Однако, когда реверсные мощности созданы (а именно это наконец-то произошло 1 сентября на словацко-украинской границе), возникает следующая, гораздо более существенная группа проблем. На сей раз между Украиной и её восточным соседом, то есть Россией.

Любые контрактные обязательства являются обоюдными, как и ответственность за их неисполнение. Поэтому нарушение положений российско-украинского контракта на поставку в части отбора объёмов импортёром ведёт к экономическим ущербам для России, аналогичным по своей экономической сути неплатежам за поставленный газ (см. рис. 10). Ведь для того чтобы обеспечить гарантии поставок контрактных объёмов газа (52 млрд м³ в год, но не менее 41,6 млрд), «Газпром» заблаговременно инвестировал средства в создание соответствующих мощностей по добыче и поставке сырья в газотранспортную систему страны. Невыборка этих объёмов Украиной означает, что «Газпром» недополучает экспортную выручку и не окупает ранее сделанные многомиллиардные инвестиции под украинский контракт.

За период с начала действия экспортного контракта до перевода Украины на авансовую систему оплаты (что привело к прекращению поставок газа с июня из-за полного отсутствия оплаты) этот суммарный ущерб был сопоставим с величиной всех скидок с контрактной цены. В апрельском письме В. Путина европейским лидерам об урегулировании долга Украины за газ сказано, что *«начиная с 2009 г. суммарно эти скидки (с контрактной цены. – Авт.) составили 17 млрд долларов. К этому следует добавить ещё 18,4 млрд долларов – неоплаченные украинской стороной штрафные санкции за невыборку минимального годового количества газа (take-or-pay)»*⁷.

Кстати, ситуация с реверсными поставками с Запада (де-факто российского газа) на Украину вместо прямых поставок из

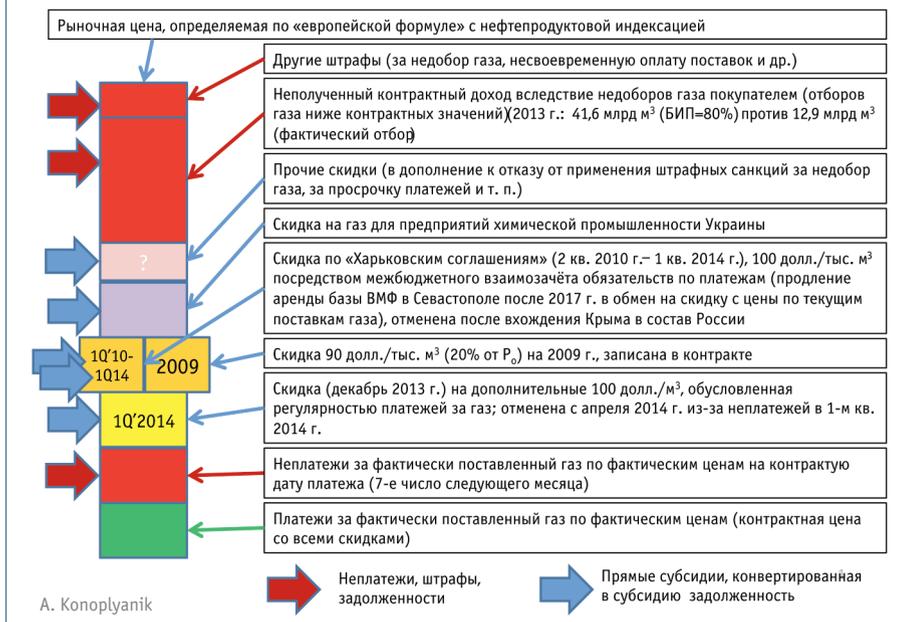
⁴ EU Claims Right to Reverse Flow of Gas // The Moscow Times, 4 July 2014. P. 5.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ <http://itar-tass.com/politika/1111982>

Рис. 10. Российско-украинский газовый экспортный контракт: контрактные и фактические платежи, неплатежи и субсидии



России весьма напоминает – в инвестиционно-экономическом разрезе – ситуацию с трубопроводом OPAL, который построен, но не может быть использован более чем на 50% мощности из-за административных (процедурных) ограничений ЕС. Это означает, что инвестиции в его создание «принудительно» не окупаются. Только в случае с Украиной ситуация выглядит почти вдвое хуже для экспортёра, поскольку, например, в 2013 г. было использовано не 50% мощностей (как в случае с OPAL), а лишь 30% от годовых минимально допустимых контрактных отборов с соответствующим уменьшением экспортных доходов, необходимых для окупаемости предшествующих инвестиций в добычу.

КОНФЛИКТ ПУБЛИЧНОГО И КОНТРАКТНОГО ПРАВА

В ситуации с реверсными поставками на Украину существует ключевой, пока не разрешённый правовой аспект – конфликт между контрактным и публичным правом (начало применения на территории Украины энергетического законодательства ЕС в связи с её членством в ДЭС).

На пути к евроинтеграции, по которому Украина начала движение в энергетической сфере в 2004 г., страна присоединилась к Договору об Энергетическом Сообществе (ДЭС) между ЕС и государствами Юго-Восточной Европы⁸. В соответствии

с ДЭС, её обязанностью является распространение правовых норм ЕС (применение права ЕС – *acquis communautaire* – в его развитии) на территории Украины, которые основываются в настоящее время на нормах Третьего Энергетического пакета ЕС. ДЭС предусматривает, что ключевые положения конкурентного законодательства ЕС также должны применяться.

Согласно ДЭС, Украина также обязана применять положения ЕС об альтернативных источниках и путях энергоснабжения, в том числе предусмотренные Регулированием ЕС 994/2010 (минимум три источника поставок для каждой страны, правило ‘N-1’ и т.д., включая создание реверсных мощностей). Статья 6.5. этого Регулирования гласит: «Операторы ГТС должны обеспечить постоянные мощности для двусторонних поставок на всех трансграничных переходах между странами-членами как можно раньше, и не позже 3 декабря 2013 г. ... К 3 декабря 2013 г. операторы ГТС должны адаптировать функционирование ГТС частично или полностью таким образом, чтобы обеспечить физические поставки в обоих направлениях на трансграничных переходах»⁹.

То есть с этой даты у Украины возникло международно-правовое обязательство (как страны-члена ДЭС) иметь реверсные

мощности на своей западной границе – на пограничных переходах ГТС со странами ЕС (Польшей, Словакией, Венгрией, Румынией) и членом ДЭС Молдавией (присоединилась к ДЭС 1 мая 2010 г.).

Однако обязательства Украины («Нафтогаза») по объёмам ежегодных закупок российского газа в рамках контрактного права возникли много раньше (в январе 2009 г.), чем обязанность Киева обеспечить создание на своих границах физические реверсные мощности. При этом «создание» мощностей подразумевает (с позиций экономики), но автоматически не означает (с позиций права) их «использование». Этот специфический экономико-правовой конфликт двух разделов международного права – контрактного и публичного – с различными датами вступления в силу соответствующих обязательств, с различными экономическими последствиями для каждой из сторон требует дальнейшего детального профессионального обсуждения. На наш взгляд, доминирующими являются те контрактные обязательства, в том числе по отборам газа, которые были взяты ранее. *Rasta sund servanda* (лат.) – «контракты должны исполняться». В инвестиционных соглашениях (контрактах) в таких случаях действуют так называемые «дедушкины (стабилизационные) оговорки», защищающие существующие контрактные обязательства сторон в случае изменения действующего законодательства.

РЕВЕРС ФИЗИЧЕСКИЙ И ВИРТУАЛЬНЫЙ

Но в ситуации с реверсными поставками есть и второй аспект, поскольку следует различать реверс физический и виртуальный. В странах ЕС при модели рыночных зон по типу «бассейна» («вход-выход»), когда все участники рынка являются субъектами права ЕС и подчиняются ему, виртуальный реверс возможен, поскольку поставщик сдаёт свой газ в ГТС зоны её оператору и отбирает его в назначенном им же пункте доставки в рамках этой зоны. При этом, согласно законодательству ЕС, внутри ЕС теперь отсутствует понятие «транзит». Однако в случае российских поставок через Украину собственность на газ в системе принадлежит «Газпрому» (поставщику) до его сдачи европейским покупателям в пунктах сдачи-приёмки внутри ЕС – российские контракты на поставку и на транзит никто не отменял. «Нафтогаз» не может распоряжаться транзитным газом «Газпрома» в своей системе без согласия собственника. Недопоставка российского газа в пункты сдачи-приёмки на

⁸ См.: http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Legal/Treaty

⁹ REGULATION (EU) No 994/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC // OJ (Official Journal of the European Union). 12 November. 2010. L 295/1.

Западе на величину обязательств по виртуальным реверсным контрактам потребует произвести взаимозачёт этих двух контрактных обязательств (сделка замещения, своповская операция), с участием трех субъектов, поскольку две контрактные пары различаются:

- при транзите российского газа на Запад – это «Нафтогаз» (оператор) и «Газпром (поставщик)»,
- при реверсных поставках с Запада де-факто российского газа – тот же «Нафтогаз» (оператор) и европейская компания-поставщик, которая, как правило (например, как наиболее активная в реверсных операциях на Украине немецкая RWE), является покупателем газа у «Газпрома».

Поэтому виртуальный реверс на Украине без согласия «Газпрома» невозможен, несмотря на высказывания министра энергетики и угольной промышленности Ю. Продана о том, что «Украине нужно перейти на виртуальный реверс газа из Евросоюза»¹⁰.

Более того, 5 июня 2014 г. Европейский суд поставил точку в дискуссии о возможности распространения обязательств по физическому реверсу на реверс виртуальный, приняв решение по делу C-198/12 «Комиссия против Болгарии» (неисполнение государством-членом ЕС обязательства по предоставлению услуги «виртуального реверса»). Суд отклонил требования Еврокомиссии в отношении Болгарии, постановив, что положения Регулирования ЕС № 715/2009 «Об условиях доступа к транспортным сетям» (один из пяти базисных документов Третьего Энергопакета) не могут толковаться как устанавливающие обязательство оператора ГТС предоставлять услугу «виртуального реверса» пользователям ГТС¹¹.

Ещё одним важным результатом украинской евроинтеграции и для экспортных, и для транзитных поставок (пока с неопределёнными последствиями, но очевидно создающими дополнительные риски и неопределённости для обоих типов поставок) является реформа НАК «Нафтогаз Украины». Она нацелена (в соответствии с энергетическим законодательством ЕС) на создание отдельных предприятий газовой отрасли по видам деятельности. В результате «Нафтогаз» должен быть разделён на транспортную (естественно-монопольную) и прочие (конкурентные) со-

ставляющие. Однако эта компания находится в предбанкротном состоянии. Кому достанется её долги? На кого перейдут её обязательства перед «Газпромом»?

Во что выльется реформа ГТС

Серьёзные последствия для транзита будет иметь проводимое теперешним украинским руководством реформирование системы управления единой ГТС Украины (во исполнение требований ДЭС об адаптации национальных энергосистем к положениям Третьего Энергопакета ЕС), осуществляемое одновременно с введением санкций против России, которые могут распространяться и на транзит энергоресурсов.

14 августа нынешнего года Верховная Рада приняла во втором чтении и в целом законопроект № 4116-а «О внесении изменений в некоторые законы Украины о реформировании системы управления единой ГТС Украины». 8 сентября аппарат Верховной Рады объявил, что Президент Украины П. Порошенко подписал этот закон. Украинский премьер А. Яценюк, представляя законопроект Раде, отметил: «Газотранспортная система остаётся на 100% в собственности. Украинское государство проведёт публичный конкурс по привлечению инвесторов для модернизации и управления ГТС. Инвесторами могут стать только компании из стран ЕС и из США. Компания-оператор (которую планируется создать. – Авт.) будет контролироваться государством: 51% её акций будет закреплен в собственности, а 49% получают западные компании-инвесторы». Окончательное решение о допуске инвестора принимается Радой. При обсуждении в парламенте зал звучал тезис о том, что главное – не допустить к управлению стратегическим объектом российские компании.

Одновременно был принят Закон «О санкциях», который закрепил принципиальную возможность установления запрета на транзит российского газа через территорию Украины. Накануне принятия этих законов «Нафтогаз» разъяснил, что компании, не попавшие под санкции, могут осуществлять такой транзит, например, в случае переноса пунктов сдачи-приёмки российского газа из глубины территории ЕС (где они расположены с начала поставок советского газа в Западную Европу в 1968 г. и до настоящего времени) на российско-украинскую границу. Это по умолчанию означает: с последующей его транспортировкой до конечных потребителей в Европе нероссийскими компаниями, в том числе по территории Украины вновь создаваемым оператором ГТС с уча-

ствием украинского государства, европейских и американских инвесторов. То есть предполагается радикальное изменение контрактной структуры поставок российского газа в Европу.

Но тогда возникает естественный вопрос: насколько Россия (государство-собственник природных ресурсов) и «Газпром» (государственная компания и монопольный агент по экспорту трубопроводного газа) вообще будут заинтересованы в транзите своего газа через Украину в Европу на таких условиях? Ведь уже существующие риски привели, как будет показано далее, к фактической смене экспортной концепции поставок газа в ЕС. И теперь она базируется на философии множественных путей доставки на каждый экспортный рынок (диверсификация как инструмент минимизации транзитных рисков).

Если пункты сдачи газа находятся на восточной границе Украины, то право собственности на газ на территории этой страны переходит к покупателю – компаниям ЕС, или «Нафтогазу», или консорциуму по управлению ГТС. И тогда, во-первых, сразу становится возможным виртуальный реверс, взаимозачёт на территории Украины разнонаправленных (с востока и с запада) поставок российского по происхождению газа. Ведь он уже в этом случае, находясь за пределами России (при переносе пунктов сдачи газа), не принадлежит «Газпрому». Это ведёт к вышеуказанным негативным последствиям, связанным с уменьшением монетизируемой ресурсной ренты для собственника ресурсов/производителя/экспортёра.

«Газпром» таким образом фактически отсекается от поставок конечным потребителям в ЕС, то есть от использования одного из потенциальных преимуществ Третьего Энергопакета ЕС для любых (в том числе и извне ЕС) поставщиков. Целью России («Газпрома») является перенос пунктов сдачи-приёмки газа дальше на Запад и глубже по «цепочке формирования стоимости», то есть выход на рынки конечных потребителей, где ценовая рента выше, а ему предлагается двигаться в противоположном направлении.

Основной целью формирования «нового» газотранспортного консорциума с участием инвесторов из ЕС и США и с законодательным запретом на участие в нём компаний из России является, как неоднократно заявляли нынешние президент и премьер Украины, модернизация и реорганизация ГТС. Это-де позволит усилить позиции Украины как транзитной страны на мировом рынке.

¹⁰ В Киеве готовы возобновить переговоры с Россией и Евросоюзом по газовому вопросу // Коммерсантъ-ФМ. Новости. 2014. 25 июля.

¹¹ European Commission v Republic of Bulgaria (Case C-198/12), JUDGMENT OF THE COURT (Fifth Chamber), 5 June 2014. (http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=EN&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=153307&occ=first&dir=&cid=20144)

Оставим в стороне вопрос, как этот запрет соотносится с обязательствами Украины в рамках её членства в ВТО, ДЭХ и ДЭС – организациях, построенных на принципах недискриминации. При этом отметим, что негативный прецедент для Украины создан самим Евросоюзом, ибо недискриминационные обязательства законодательства ЕС¹² нарушаются самими европейскими законодателями (см., например: ст. 11 Директивы 73/2009 о лицензировании операторов ГТС из третьих стран, так называемую антигазпромовскую статью).

ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ ИНВЕСТОРОВ

По мнению А. Яценюка, новый порядок может стимулировать европейцев к увеличению газового транзита через Украину. Однако при представлении законопроекта в Раде он признал, что *«привлечь инвестора будет непросто»*. И вот с этим нельзя не согласиться.

Во-первых, «антигазпромовская» ст. 11 Директивы 73/2009 о лицензировании операторов ГТС из третьих стран будет иметь (по-видимому, неожиданные для украинского законодателя) негативные «антиамериканские» последствия. Инвесторам из США (как «операторам ГТС из третьих стран») придётся проходить усложнённую процедуру лицензирования для участия в новом газотранспортном консорциуме.

Во-вторых, не все потенциальные участники консорциума, которые проявили интерес и могут принять в нём участие по «национальному» признаку, способны реализовать этот интерес из-за правовых ограничений, содержащихся в законодательстве ЕС, распространяющемся теперь и на территорию Украины. Так, 18 августа ИТАР-ТАСС со ссылкой на три (правда, неназванных) источника сообщило, что

¹² При этом продолжительная работа одного из авторов статьи в рамках Рабочей группы Европейского объединения операторов ГТС (ENTSOG) по подготовке расширенной версии Сетевого кодекса ЕС по правилам доступа к действующим и новым мощностям газотранспортной инфраструктуры ЕС (Amended CAM NC) выявила весьма своеобразную трактовку Европейским Агентством по сотрудничеству энергосетевых регуляторов (ACER – орган, созданный в рамках Третьего Энергопакета ЕС и формирующий технические задания на подготовку Сетевых кодексов), то есть подзаконных актов в развитие Третьего Энергопакета) понятия «недискриминация». В международном праве «недискриминацией» является как равное отношение к равным, так и разное отношение к разным участникам рыночных отношений. Но не является «недискриминацией» равное отношение к разным и/или разное отношение к равным участникам рыночных отношений. Однако именно такую норму (равное отношение к разным участникам рыночных отношений – как к располагающим ресурсами газа потенциальным долгосрочным грузоотправителям, нацеленным на физические поставки газа конечным потребителям, так и к не располагающим ресурсами газа краткосрочным трейдерам-спекулянтам на биржевых площадках) ACER трактует как недискриминационную при разработке Сетевых кодексов, например по формированию доступа к газотранспортным мощностям (так называемая позитивная дискриминация).

три компании, включая американскую Chevron, уже (то есть сразу после принятия 14 августа Верховной Радой Закона 4116-а) планируют подать заявки на участие в новом газотранспортном консорциуме¹³. Если это так, то Chevron придётся выбирать между участием в консорциуме и освоением месторождений сланцевого газа на Украине. 5 ноября 2013 г. эта компания подписала соглашение о разделе продукции (СРП) сроком на 50 лет по освоению залежей сланцевого газа на Олесской площади с общей суммой инвестиций (по информации тогдашнего украинского правительства) до 10 млрд долларов (очередная магия цифр!?). Добыча ожидается на уровне 5 млрд м³, а возможно, и 8–10 млрд м³. Но, в соответствии с действующим законодательством ЕС (со времён ещё Второго Энергопакета, принятого в 2003 г.), одна и та же компания – ни напрямую, ни через аффилированных с ней лиц – не может быть собственником/оператором ГТС и грузоотправителем (эти нормы детально прописаны уже в Третьем Энергопакете).

В-третьих, и это наиболее существенно, потенциальные европейские и американские акционеры нового газотранспортного консорциума должны чётко знать, за счёт чего они смогут окупить свои инвестиции. Пример несостоявшегося трубопровода «Набукко» служит тому хорошей иллюстрацией: при всемерной поддержке со стороны Евросоюза ни один из потенциальных грузоотправителей (производителей газа) не захотел связывать себя обязательствами поставок по этому трубопроводу. В результате данный проект оказался нереализуемым (не было гарантий возврата требуемых для его осуществления капиталовложений, которые обеспечиваются за счёт резервирования мощностей грузоотправителями и применения правил «транспортируй или плати», «используй или теряй» и т. п.).

Источников поставок газа через украинскую ГТС, которые могут обеспечить окупаемость за счёт транспортных тарифов, только два: либо сохранение российского транзита в ЕС, либо адекватное наращивание внутреннего производства газа на Украине (например, сланцевого) и его поставка в Евросоюз. Но независимо от проектов СРП с участием Chevron и Shell украинский сланцевый газ – это пока утопия и по объёмам, и по времени их получения¹⁴

¹³ ИТАР-ТАСС, 18.08.2014: «Нафтогаз Украины» подтвердил начало переговоров с компаниями – претендентами на управление украинской ГТС; ИТАР-ТАСС, 18.08.2014: Три западные компании, в том числе американская Chevron, планируют подать заявки на участие в управлении украинской ГТС.

в промышленных масштабах, несмотря на вовлечённость в эти проекты родственников первых лиц США. К тому же сланцевый газ является топливом скорее для местного, чем для экспортного потребления.

Украинскую добычу газа на суше и на море вряд ли удастся существенно увеличить – разговоры об этом, на мой взгляд, скорее всего, имели эффект «переговорного влияния» на «Газпром», чтобы побудить его («угрозами» вытеснения его поставок собственной добычей) снизить экспортные цены. Остаётся транзит. Но никакой транзит невозможен без желания собственника ресурсов осуществлять поставки по тому или иному маршруту. И если он считает риски таких поставок слишком высокими или экономику недостаточно привлекательной, то выберет другое направление транспортировки.

Любая транзитная страна остаётся лишь «потенциальным» транзитёром до тех пор, пока не заинтересует производителя-экспортёра в поставках своего газа через неё. Сегодня единственным таким поставщиком для Украины является Россия, ибо Средняя Азия давно переориентировалась на Китай, а ЕС в стремлении заполучить себе среднеазиатский газ упустил время. Сначала он проиграл борьбу с Москвой, которая не допустила этот газ к российским трубам по внутрироссийским и внутригазпромовским транспортным тарифам¹⁵, а затем так и не смог заполучить в трубопровод «Набукко» туркменский газ, без которого проект оказался мёртв.

Нельзя принудить экспортёра поставлять газ по тому или иному маршруту – его можно только заинтересовать в этом. Но риски поставок на Украину (и через Украину) растут. Это ведёт к дальнейшему снижению интереса России («Газпрома») продолжать транзит газа в ЕС через Украину и ещё больше стимулирует развитие обходных путей (диверсификацию маршрутов) для доставки газа в Евросоюз.

(Окончание следует) ■

¹⁴ Да и по самой возможности его широкого освоения – принимая во внимание, например, траекторию развития событий, связанных с освоением сланцевого газа в соседней с Украиной Польше. Перспективы газоносности последней оценивались сначала много выше, но, увы, не были подтверждены бурением и привели к существенному сворачиванию работ.

¹⁵ Кстати, в полном соответствии с согласованной в рамках двусторонних консультаций РФ и ЕС по проекту Транзитного Протокола ДЭХ в 2004–2007 гг. интерпретацией ст. 7.3 ДЭХ о допустимости разного уровня транзитных и внутренних транспортных тарифов на территории стран-членов ДЭХ, несмотря на то, что делегация ЕС сначала апеллировала к нормам законодательства ЕС (?), ВТО и своей интерпретации ст. 7.3 ДЭХ, в соответствии с которыми РФ, якобы, была обязана предоставить доступ среднеазиатскому газу к транзиту через территорию РФ по внутрироссийским и внутригазпромовским тарифам.