

САММИТ РОССИЯ—ЕС:



АНДРЕЙ КОНОПЛЯНИК

д.э.н., заместитель генерального секретаря секретариата Энергетической Хартии

ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ ИТОГИ

Состоявшийся в мае Московский саммит Россия–ЕС по праву можно считать знаменательным событием, открывшим России двери в ВТО. Среди его итогов особый интерес представляет информация о деталях «энергетического пакета» достигнутых договоренностей. Это вопросы по ценам на газ и транзиту энергоресурсов. Первый был решен вполне успешно — стороны ушли от абсурдных требований поднять российские цены до уровня мировых или европейских и пришли к компромиссному решению, совпадающему с ориентирами Энергетической стратегии России до 2020 года. Транзит-

ный же вопрос в рамках переговоров по ВТО между Россией и ЕС, похоже, так и остался открытым. Однако сам факт завершения переговоров по ВТО между двумя сторонами разблокировал замороженный в декабре 2003 года процесс двусторонних консультаций Россия–ЕС по трем остающимся несогласованным вопросам Транзитного Протокола к Энергетической Хартии. А сохраняющаяся непрозрачность транзитных вопросов в рамках ВТО делает более реальной успешное завершение многосторонних переговоров по транзиту в рамках Энергетической Хартии уже в ближайшем будущем.

В качестве серьезной «победы европейской дипломатии» по итогам саммита зачастую преподносится решение сторон о том, что Россия будет постепенно повышать внутренние цены на газ. Причем, это решение якобы было достигнуто под непрекращающимся нажимом Комиссии ЕС при упорном нежелании России в течение всего хода переговоров о присоединении к ВТО (т.е. с 1993 года) согласиться с таким требованием. Важно разобраться — где мухи, где котлеты...

В официальном коммюнике Комиссии ЕС по итогам саммита говорится, что подписанное сторонами соглашение «включает обязательство, что цена на газ для промышленных потребителей должна покрывать издержки, прибыль и инвестиции, необходимые для эксплуатации новых месторождений. Российские цены на газ для промышленных потребителей будут постепенно повышены с сегодняшних \$27–28 за тыс. м³ до \$37–42 за тыс. м³ к 2006 году и \$49–57 за тыс. м³ к 2010 году, что находится в соответ-

ствии с собственной энергетической стратегией России».

Итак, стороны пришли к тому, к чему и должны были прийти, — к согласию на базе здравого смысла. И эволюция в сторону здравого смысла довольно очевидна.

Этапы переговоров

Переговоры начались с требований о подъеме внутренних цен на российский газ до различных формальных уровней, что, по-видимому, было вызвано отсутствием поначалу в составе переговорщиков специалистов, знакомых с закономерностями развития энергетических рынков.

Сначала выдвигались требования о повышении внутренних цен на российский газ до уровня мировых. Но, как известно, нельзя достичь того, чего нет, что отсутствует в природе. А сегодня в природе отсутствуют мировые цены на газ — по причине отсутствия самого мирового рынка газа.

Рынки газа пока несут ярко выраженный региональный характер, и це-

ны на них существенно различаются (примерно на четверть). Рынки сетевого (трубопроводного) газа в перспективе сохраняют региональный характер. И только развитие рынка сжиженного природного газа (СПГ), бурно прогрессирующего в настоящее время, который свяжет между собой региональные рынки сетевого газа, приведет в недалеком будущем к формированию мирового рынка газа. Только тогда может появиться мировая цена на газ (по аналогии с мировым рынком нефти).

На следующем этапе переговоров возникло требование о повышении внутрироссийских цен на газ до уровня цен на европейском газовом рынке. Однако и это требование лишено экономического смысла — на добиржевых этапах развития рынков, на стадии формирования газотранспортной инфраструктуры цены у производителя (экспортера) всегда будут меньше, чем у потребителя (импортера), поскольку чем дальше от газовой скважины, тем выше затраты на транспортировку газа (основной компонент затрат в газовой отрасли). И раз-

рыв в ценах будет тем выше, чем дальше поставщик и потребитель друг от друга. Поэтому на стадии формирования цен по принципу «издержки плюс» (а именно на этом этапе находится сегодня газовый рынок России — и, кстати, газовый рынок континентальной, то есть за исключением Великобритании, Европы) равенство цен на газ в России и в Европе невозможно в принципе.

Далее возникло требование (весьма популярное и сегодня) о повышении внутрироссийских цен на газ до уровня экспортных цен на российский газ на границе с ЕС (российский газ экспортируется в ЕС в рамках долгосрочных контрактов, в соответствии с которыми пункты передачи расположены на внешней границе ЕС-15, то есть на восточных границах ЕС, существовавших до его расширения 1 мая с.г.: например, в Баумгартене, на словацко-австрийской границе, или в Вайдхаусе, на чешско-германской границе). Однако в рамках долгосрочных контрактов цена на газ, как известно, определяется по так называемым «формулам привязки», в основу которых чаще кладутся цены на конкурирующие с газом энергоресурсы на данном конкретном рынке в конкретной сфере потребления.

Например, если газ из России поставляется на электростанции ФРГ, то его цена может быть привязана к ценам на уголь и мазут на рынке Германии. Наиболее часто цена на газ привязывается к биржевым котировкам на мазут, а также на сырую нефть, которые определяются глобальными ожиданиями игроков (большая часть которых — биржевые спекулянты) на мировом рынке нефти.

Таким образом, экспортная цена на газ на границе с ЕС никак не связана с закономерностями развития российского рынка газа и изменениями внутренних цен на газ — их движение подчиняется разным закономерностям.

Особенности российского ценообразования

С этих позиций трудно признать обоснованными, кроме как формальными арифметическими упражнениями, утверждения, что разница между экспортными и внутренними ценами на российский газ в постсоветской России есть государственные субсидии российским потребителям газа.

Можно и нужно говорить о заниженных ценах на газ в России, пока они не покрывают полные издержки (расширенного воспроизводства) и прибыль производителей. Однако заниженные цены на газ в постсоветской России, как известно, есть результат 74 лет развития плановой командно-административной советской системы хозяйствования, при которой все ценовые пропорции в стране были сознательно искажены, а топливно-энергетический комплекс действительно дотировал всю остальную экономику, в первую очередь — оборонную промышленность.

Однако выстроенную в искаженных пропорциях экономику огромной

страны невозможно в одночасье развернуть на рельсы открытого конкурентного рынка, особенно в тех отраслях, где такие перекосы были особенно велики. Газовая отрасль — именно из таких отраслей. Открытие в 1960-е годы колоссальных по запасам месторождений газа в Западной Сибири привело в итоге к формированию в СССР экономической концепции «газовой паузы» и в итоге к отклонению доли и роли газа в экономике сегодняшней России от оптимальной.

«Газпром» — первый и основной экономический агент, который заинтересован в повышении внутренних цен на газ в России, ибо заниженные цены на газ, помимо прочего, — это предпосылки инвестиционного кризиса и кризиса производства в газовой отрасли. В то же время ключевой акционер «Газпрома» — государство — понимает, что созданная в советское время структура газопотребления (в первую очередь в жилищно-коммунальном секторе) не позволяет (на современном этапе развития страны) поднимать цены на газ более высокими темпами, чем это может «переварить» население страны.

Поэтому во всех Энергетических стратегиях России - 1995-го, 2002-го и 2008 года — уровни и темпы роста цен на газ отражают две группы векторов: ускоряющие и замедляющие этот рост. При этом минимально приемлемый рост — это рост, покрывающий издержки расширенного воспроизводства газа. А это значит, что перед обсуждением уровней цен как таковых необходимо сначала определить соответствующие формулы ценообразования, на базе которых, исходя из реалий развития внутреннего рынка (то есть определив формулы ценообразования, соответствующие той стадии развития рынка, которая существует в данное время в данной стране), затем можно будет рассчитывать искомые уровни цен.

Иначе говоря, в ходе дискуссий по вопросу об уровнях цен на газ в России в рамках переговоров по вступлению России в ВТО стороны неизбежно должны были перейти от тупикового пути перебора внешних факторов определения уровней внутренних цен на газ в России к обсуждению внутренних закономерностей их формирования.

Хорошее начало

Движение в сторону консенсуса и стало возможным только тогда, когда стороны от обсуждения уровней цен (prices) перешли к обсуждению механизмов ценообразования (pricing). Тогда в итоге и появилась формула «издержки плюс», включающая в себя издержки (текущие или эксплуатационные затраты), инвестиционную составляющую и прибыль. Кстати, согласованная Россией и ЕС в рамках переговоров по ВТО формула цены на газ методически совпадает с формулой цены за транзит газа (иначе: транзитных тарифов) в проекте Транзитного Протокола

к ДЭХ, свои расхождения по которому Россия и ЕС пока не могут согласовать.

Но обоснованная формула цены, равной «издержкам плюс», могла появиться только на базе расчетов текущих и перспективных балансов энергоснабжения, потребности в инвестициях для обеспечения прогнозируемых приростов добычи на новых и возмещения выбытия на действующих месторождениях и т.п. А эти данные появились именно из того источника, откуда они только и могли появиться, — из разрабатываемой и корректируемой на постоянной основе российский специалистами долгосрочной Энергетической стратегии России.

Поэтому тот факт, что европейские переговорщики фактически согласились с представленной в Энергетической стратегии России перспективной динамикой цен на газ и есть, на мой взгляд, победа здравого смысла, причем победа в интересах обеих сторон. А значит, есть основания надеяться, что здравый смысл восторжествует и в других вопросах энергетической повестки дня.

Транзит: ГАТТ или ДЭХ?

«Транзитная» группа вопросов, как известно, возникла на переговорах России и ЕС по условиям вступления России в ВТО в октябре 2003 года в рамках шести пунктов «пакета Лами». Тогда она вызвала весьма резкую публичную реакцию российского президента во время его встречи с канцлером ФРГ Шредером в Екатеринбурге (запомнившийся многим тогдашний пассаж Путина про «европейских бюрократов»).

Однако не только высказываниями президента Путина обусловлен интерес к тому, как были разрешены на саммите транзитные вопросы. От этого зависит перспективы завершения многосторонних переговоров по Транзитному Протоколу к Энергетической Хартии.

Напомню, в декабре 2002 года была завершена многосторонняя фаза переговоров по Транзитному Протоколу к ДЭХ, поскольку не урегулированными к тому времени остались только три вопроса, по которым — и только у делегаций России и ЕС — сохранялись расхождения во мнениях. Переговоры были переведены в фазу двусторонних консультаций России и ЕС, и в июне 2003 года переговорные делегации сторон достигли рабочего компромисса по тексту протокола.

Однако прежде чем Москва и Брюссель смогли утвердить достижения своих переговорщиков, в другом переговорном процессе с участием обеих сторон (по вступлению России в ВТО) возник вышеупомянутый «пакет Лами» с транзитными — в иной (более жесткой чем в ДЭХ) постановке — требованиями к России в нем. В ответ российское правительство заявило в декабре 2003 года, что пока существует пересечение двух переговорных процессов (ДЭХ и ВТО), о завершении переговоров по транзитному протоколу к ДЭХ речи быть не может.

15 июня с.г. состоялось очередное заседание Конференции по Энергетической Хартии (высший орган государств-

членов Организации, включающей 51 государство Европы и Азии плюс ЕС как самостоятельную сторону Договора). Россия и ЕС проинформировали остальные государства ДЭХ, что двусторонние переговоры Россия–ЕС в рамках ВТО завершены. Вопрос о пересечении двух переговорных процессов может быть снят с повестки дня. Остается другой вопрос: до чего договорились стороны по вопросам транзита 21 мая в Москве? Главный вопрос: распространяется ли действие статьи пятой «Свобода транзита» ГАТТ на объекты сетевой инфраструктуры (трубопроводы, линии электропередачи)? Если да, то что является доминирующей нормой в регулировании транзитных вопросов: пятая статья ГАТТ или статья семь «Транзит» ДЭХ?

Разница может оказаться принципиальной для России. Видимо, в соответствии с ГАТТ/ВТО, по мнению ряда специалистов ЕС, транзитные тарифы даже за пределами Сообщества (то есть там, где отсутствует действующее на территории ЕС в соответствии с Римским договором 1958 года об образовании Сообщества понятие «свободное перемещение товаров») должны быть не менее благоприятными, чем тарифы на внутреннюю транспортировку — чем иначе можно объяснить появление этого требования в «пакете Лами» в рамках переговоров по ВТО? В соответствии с ДЭХ, транзитные тарифы должны быть не менее благоприятными, чем экспортные и/или импортные тарифы. Как говорится, почувствуйте разницу...

Риск продешевить

Возьмем гипотетическую ситуацию транзита газа через территорию России в условиях функционирования сегодняшнего газового рынка страны. В первых, вопросы доступа к трубопроводной системе и многие другие вопросы, связанные с обеспечением транзита энергоресурсов, в ГАТТ просто не прописаны. Во-вторых, и это главное, по правилам ГАТТ/ВТО (точнее, в соответствии с требованиями «пакета Лами», выдвинутыми в рамках переговоров по вступлению России в ВТО) транзитные тарифы — на транспортировку газа через территорию России — должны быть не выше, чем (заниженные в соответствии с законом «О газоснабжении в РФ») тарифы на внутреннюю — в пределах территории России — транспортировку («внутренние расчетные тарифы на услуги по транспортировке газа» дочерних предприятий «Газпрома», определяемые самим «Газпромом»). Именно этого и опасается «Газпром» — предоставления «чужакам» заниженных тарифов, предназначенных для «своих».

В случае ДЭХ, транзитные тарифы не должны превышать тарифов на экспорт и/или импорт. При этом ДЭХ и проект транзитного протокола детально прописывают все вопросы, связанные с осуществлением транзита энергоресурсов, с учетом реалий существующих сегодня рынков. В частности — с учетом того, что «Газпром» является компанией, кото-

рая одновременно и осуществляет добычу газа, и является собственником мощностей по его транспортировке.

Иначе говоря, именно ДЭХ и его инструменты (единственные существующие сегодня международно-правовые документы) детально, по максимуму прописывают взаимоприемлемые ограничения транзита, которые делают применимым на практике понятие «свобода транзита» (без такого рода ограничений это понятие из юридического превращается в пустой звук).

Для всех участников переговоров (кроме «Газпрома», представители которого являются экспертами российской делегации) существующий текст соответствующей статьи ДЭХ является достаточным основанием для утверждения о неприменимости (в рамках ДЭХ) положения о «недискриминационном характере транзитных тарифов» к требованию об их равенстве с тарифами на внутреннюю транспортировку.

То есть, в соответствии с ДЭХ транзитные тарифы можно сравнивать для целей установления их «недискриминационного характера» с экспортно-импортными, но нельзя — с тарифами на внутреннюю транспортировку. Специальное разъяснение на сей счет сохранилось в письме Генерального Секретаря Секретариата Энергетической Хартии в адрес России еще в феврале 2001 года. Если юридическая формула в русском варианте ДЭХ является для «Газпрома» и других оппонентов ДЭХ недостаточным основанием для такого ее прочтения, то такие опасения должны, на мой взгляд, развеяться сразу же после сравнения терминологии русских текстов статей ГАТТ и ДЭХ. Если и это не поможет, тогда тем более прямая дорога на двусторонние консультации Россия–ЕС в рамках завершения переговоров по Транзитному Протоколу для выработки соответствующих «пониманий» (заявлений), которые станут неотъемлемой частью Протокола.

Однако для этого нужно было возобновить замороженные в декабре 2003 года переговоры по Транзитному Протоколу. Для этого, в свою очередь, было необходимо, чтобы на июньской Конференции по Энергетической Хартии прозвучали соответствующие заявления России и ЕС об их готовности продолжить двусторонние консультации. И такие заявления были сделаны сторонами 15 июня. Однако остался открытым вопрос: продолжить на базе чего — ГАТТ или ДЭХ? Как вообще соотносятся транзитные статьи ГАТТ/ВТО и ДЭХ? В зависимости от этого Транзитный Протокол либо может быть быстро и успешно завершён, либо может не иметь обзорной переговорной перспективы, поскольку Россия сегодня, на мой взгляд, в силу объективных причин не готова рассматривать вопрос о недискриминационном характере транзитных тарифов в свете положений ГАТТ (если они должны читаться так, как они были представлены в «пакете Лами»).

Вопрос открыт...

Итак, с завершением 21 мая переговоров между Россией и ЕС по вступлению России в ВТО исчезло существовавшее более полугодия препятствие для продолжения двусторонних консультаций между сторонами по Транзитному Протоколу к ДЭХ. В преддверие предвзвешенно намеченных на осень консультаций Россия–ЕС необходимо понять, до чего же все-таки договорились Россия и ЕС по вопросам транзита в рамках переговоров по ВТО?

Официальные документы сторон обходят этот вопрос. Западная пресса со ссылкой на неназванных представителей Директората по торговле Комиссии ЕС утверждает, что в Комиссии существует понимание о применимости соответствующей статьи ГАТТ в отношении транзита по трубопроводам и что в случае возникновения соответствующих споров (после вступления России в ВТО) совершенно очевидно в чью пользу будет их исход в рамках процедур разрешения споров этой организации.

Россия же, похоже, придерживается по этому вопросу абсолютно противоположного мнения, причем его неурегулированность не выгодна ни той ни другой стороне. Еще более невыгодно отсутствие ясности в этом вопросе всем остальным государствам — членам Энергетической Хартии, ибо явно демонстрирует, что многосторонние интересы построения открытого, прозрачного, конкурентного энергетического рынка Евразии оказались под угрозой сиюминутных двусторонних, лежащих за пределами ДЭХ, интересов лишь некоторых из договаривающихся сторон.

Переговоры между Россией и ЕС о вступлении России в ВТО завершены. В рамках этих переговоров стороны, похоже, обошли стороной вопросы транзита. Если стороны действительно остались на указанных позициях по вопросу о применимости положений ГАТТ, то единственный путь движения вперед в деле создания правил и процедур регулирования транзитных потоков, дальнейшего сближения позиций по транзитной повестке — это скорейшее завершение переговоров по Транзитному Протоколу.

Невозможно эффективно применять на практике положения международных договоров, которые допускают неоднозначную трактовку. Вместо функций защиты и стимулирования инвестиций это создает дополнительные угрозы и риски инвестиционной деятельности, повышает стоимость привлечения заемных средств, предполагает потенциальные и весьма высокие судебные издержки — в общем, ведет к утрате конкурентоспособности соответствующих проектов с транзитной компонентой или к утрате потенциальных инвесторов таких проектов.

Поэтому вполне логично, что там, где пока не ясно, как будет работать ГАТТ/ВТО, может и должен работать ДЭХ и его Транзитный Протокол. ■