

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?)*



А.А. Коноплиник,
д.э.н., заместитель генерального
секретаря, Секретариат
Энергетической Хартии
(Брюссель)

Транзит

Примерно $\frac{2}{5}$ мировой добычи нефти, $\frac{1}{5}$ газа и $\frac{1}{40}$ электроэнергии экспортируется, то есть продается с пересечением по крайней мере одной границы. Только небольшая часть внешней торговли нефтью связана с транзитными поставками, поскольку основная часть экспорта нефти осуществляется по морю в танкерах. Роль транзита в торговле электроэнергией в глобальном контексте еще менее значительна в связи с резким ростом потерь с увеличением расстояния передачи и доминирующим принципом поставки электроэнергии в энергосистему, а не конкретному потребителю от конкретного поставщика в рамках физических поставок вне энергосистемы. Однако транзит электроэнергии может являться жизненно важным для отдельных государств, особенно в районах сложного переплетения государственных границ, как например между центрально-азиатскими государствами (бывшими республиками бывшего Советского Союза) в районе Ферганской долины (результат планирования трасс высоковольтных линий электропередачи в эпоху единого СССР). В то же время применительно к экспорту газа компонент транзита имеет исключительно важное значение. На долю транзита приходится до 40% международной торговли газом или около 7% мировой его добычи.

Для России проблема осуществления транзитных поставок экспортируемых ею энергоресурсов является более важной, чем для любой другой страны-энергоэкспортера, включая страны, которые конкурируют с Россией в Европе, в осо-

бенности в газовой сфере. При экспорте российского газа прямые поставки составляют только около 40% по сравнению с $\frac{2}{3}$ в случае Норвегии и $\frac{3}{4}$ в случае Нидерландов. Доля прямых поставок в экспорте газа Алжира только на пять процентных пунктов выше, чем в случае России, однако на российский газ приходится гораздо более значительная доля транзита через территории двух и более государств (см. табл. 2). Поэтому для России экспорт газа сопряжен с более высокими, чем у (сегодняшних) конкурентов, потенциальными транзитными рисками вследствие большей сложности транзита (из-за его многозвенности) при экспорте российского газа.

Таблица 2. Роль транзита газа для его основных существующих экспортеров в Европу

Страна-экспортер	Прямые поставки, % объема экспорта	Транзит через территорию, % объема экспорта			
		Одной страны	Двух стран	Трех стран	Четырех стран
Существующие экспортеры					
Нидерланды	76,2	13,8	10,0	—	—
Норвегия	67,7	7,5	21,4	3,4	—
Алжир	44,9	14,8	9,6	24,3	6,4
Россия	39,5	9,4	11,4	28,1	11,6

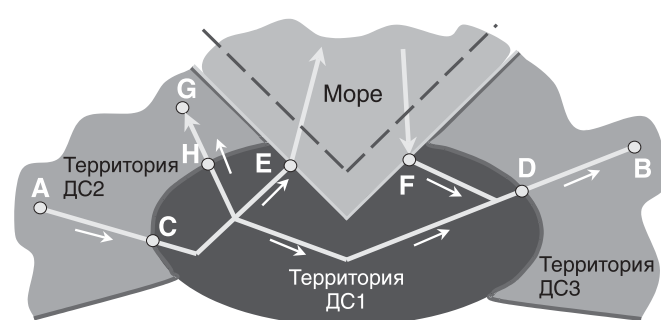
Вот почему вопросы транзита и переговоры по Протоколу Энергетической Хартии по транзиту имеют такое значение для России. Как было отмечено Государственной Думой Российской Федерации на парламентских слушаниях, посвященных ратификации Договора к Энергетической Хартии, в январе 2001 г. (последнее публичное официальное мероприятие в России, посвященное рассмотрению проблематики ДЭХ), успеш-

* ,⊕ Ё . Начало см.: Нефть, Газ и Право. 2005. № 3.

ное завершение Протокола Энергетической Хартии по транзиту с полным учетом интересов России является существенно важным (необходимым условием) для возврата к рассмотрению вопроса о ратификации ДЭХ Россией, которая подписала Договор в 1994 г., но пока его не ратифицировала²⁴.

С юридической точки зрения, существуют три различных варианта осуществления поставок энергетических материалов и продуктов (ЭМП) с территории одной договаривающейся стороны (скажем, из пункта А, расположенного на территории ДС 2) на территорию другой договаривающейся стороны (скажем, в пункт В, расположенный на территории ДС3), если между ними находится территория по крайней мере еще одной договаривающейся стороны (территория ДС1) (см. рис. 4).

Рисунок 4. Транзит не является единственным вариантом...



Три возможности поставок энергоресурсов из пункта А в пункт В:

Без транзита (продажа на границе в пунктах С, D):

- РФ-ЕС, Туркменистан-РФ, Казахстан-РФ, Алжир-Италия, Алжир-Испания;

Транзит:

- по трубопроводу, находящемуся в собственности/аренде экспортера: Франция-Германия, Норвегия-Франция, Италия-Австрия; планируется РФ-СНГ/Восточная Европа;
- по трубопроводу, не находящемуся в собственности/аренде экспортера

Вариант 1: вообще без транзита. В этом случае продажа на границе будет осуществляться в пунктах сдачи-приемки С и D на рис. 4, где от одного юридического лица к другому переходит право собственности как на газопровод, так и на газ в этом газопровode. На этих условиях осуществлялись все поставки советского/российского газа в страны ЕС-15, как это было показано выше. Последние долгосрочные договоры на по-

ставку газа, заключенные Россией с Туркменистаном, Казахстаном и Узбекистаном, также основываются на условиях продажи на границе. Однако продажа на границе является не только прерогативой российских контрактов на поставку газа в Европу, они также являются неотъемлемой частью, например, схем поставки алжирского сетевого газа в Италию и Испанию.

Еще одним вариантом избежать транзита является прокладка трубопроводных трасс, там, где это позволяет географическое расположение соответствующих государств, через международные воды. Эту задачу решает проект «Голубой поток», связывающий напрямую Россию и Турцию. На это же нацелен и проект Северо-Европейского газопровода, трасса которого должна пройти из России в Западную Европу через акваторию Балтийского моря.

Вариант 2: транзит по газопроводу, который находится в собственности (аренде) экспортера газа. Согласно этой схеме, например, газ, поступающий из России и предназначенный для Франции, экспортируется компанией Gas de France из пункта сдачи-приемки в Вайдхаусе дальше через территорию Германии до французской границы; или газ, предназначенный для Италии, экспортируется компанией ENI из пункта сдачи-приемки в Баумгартене дальше через территорию Австрии по газопроводу ТАГ, который частично находится в собственности ENI. Аналогичная схема используется при поставках норвежского газа во Францию по трубопроводу, арендуемому норвежским поставщиком. С 1990-х годов «Газпром» применяет аналогичный подход в бывших государствах СССР и Центральной Европе, где он стремится приобрести (в некоторых случаях успешно, а в некоторых — пока нет) акции трубопроводных компаний тех стран, которые исторически являются транзитными государствами применительно к поставкам российского газа в Европу (Словакия, Чехия, Польша, Беларусь, Украина).

Вариант 3: транзит по газопроводу, который не находится в собственности/аренде экспортера газа.

Варианты 2 и 3 являются предметом законодательного (международно-правового) регулирования Протоколом Энергетической Хартии по транзиту. Несомненно, вариант 2 является более дорогостоящим (см. рис. 5), чем вариант 3.

Успешное завершение Протокола по транзиту не означает, что он станет являться препятствием для всех других путей и средств осуществления поставок из пункта А в пункт В (см. рис. 4), помимо транзитных. Протокол будет действовать

²⁴ См.: * ◦ ЭВ . Есть только один путь к ратификации ДЭХ. Чтобы договориться, надо понять возражения противной стороны // Нефть и капитал. 2001. № 3. С.8–10; . Ратификация ДЭХ Россией: прежде всего необходимо развеять добросовестные заблуждения оппонентов // В кн.: Договор к Энергетической Хартии — путь к инвестициям и торговле для Востока и Запада / Под ред. Т. Вальде — англ.изд. и А. Конопляника — рус.изд. М.: Международные отношения, 2002. 632 с.

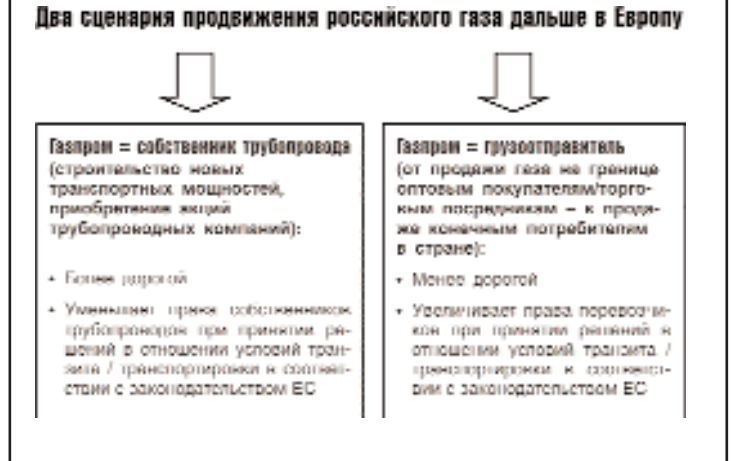
не вместо, а наряду (вместе) с другими (в том числе нетранзитными) способами осуществления транс-граничной транспортировки энергоресурсов, однако он будет обеспечивать дополнительные и более надежные правовые гарантии для Варианта 3 — самого дешевого способа осуществления таких поставок. И дело самого бизнеса решить, какой из трех описанных выше вариантов поставок газа он сочтет наиболее предпочтительным и будет использовать на практике, исходя из собственных предпочтений и собственной оценки рисков.

Протокол Энергетической Хартии по транзиту

Целью Протокола Энергетической Хартии по транзиту является формирование четких межгосударственных правил игры, регулирующих трансграничную транзитную транспортировку энергоресурсов по трубопроводам и сетям, основанных на действующих положениях о транзите Договора к Энергетической Хартии 1994 г., т.е. реализация на практике принципа «свободы транзита». Протокол по транзиту таким образом будет способствовать снижению уровня политических и финансовых рисков, связанных, среди прочего, с теми нефтяными и газовыми проектами, которые предусматривают транзитную транспортировку на территории Евразии. Это, в свою очередь, приведет к повышению надежности и безопасности трансграничного энергоснабжения на формирующемся энергетическом рынке Евразии, удешевлению стоимости привлечения капитала (акционерного и заемного финансирования), повышению инвестиционной привлекательности проектов по добыче и транспортировке энергии (ЭМП), росту их конкурентоспособности как на энергетических рынках, так и на рынках капитала.

Таким образом, Протокол по транзиту, как, впрочем, и все остальные юридически обязательные документы Энергетической Хартии, нацелен не только на обеспечение безопасности поставок и надежности энергоснабжения, но и способствует обеспечению надежности спроса посредством применения экономических рычагов. Иными словами, он действует не только в интересах государств-потребителей, но и в интересах государств-производителей и государств, через территорию которых осуществляется транзит энергоресурсов. Протокол по транзиту (после его завершения, подписания, ратификации и вступления в силу) обеспечивает общепризнанный всеми странами ДЭХ (причем, что важно, находя-

Рисунок 5. ... однако этот вариант может быть самым дешевым, если будет предусмотрена адекватная правовая защита. Два сценария продвижения российского газа дальше в Европу



щимися на разных уровнях и стадиях экономического развития) взаимоприемлемый уровень недискриминации при транзитных поставках, являющийся юридически обязательным правилом, а не только лишь политической декларацией.

Среди ключевых положений Протокола содержится определение «наличных мощностей для транзита» по национальным трубопроводам и электроэнергетическим сетям; он обязывает подписавшие государства вести переговоры с заинтересованными третьими сторонами о доступе к таким «наличным мощностям» на принципах добросовестности и отсутствия дискриминации; он устанавливает также правило, что транзитные тарифы должны носить недискриминационный характер, основываться на затратах и быть свободными от искажений в результате злоупотребления господствующим положением на рынке со стороны собственников трубопроводов или сетей (см. табл. 3)²⁵.

История проекта Протокола Энергетической Хартии по транзиту началась в марте 1998 г., когда шесть центрально-азиатских государств Каспийского региона подняли вопрос о необходимости создания коммерчески привлекательного климата для инвестиций в проекты, связанные с нефте- и газопроводами, путем решения политических, технических, финансовых, коммерческих и юридических проблем, возникающих при реализации

²⁵ Более подробная информация о Договоре к Энергетической Хартии и проекте Протокола по транзиту находится на сайте Энергетической Хартии (www.encharter.org), где размещены оба документа, а также ряд публикаций сотрудников СЭХ по этому вопросу.

Таблица 3: **Протокол по транзиту к ДЭХ: основные вопросы**

1. Обязательства по соблюдению транзитных соглашений
2. Запрет несанкционированного отбора энергии в транзите
3. Определение Наличных Мощностей сооружений для транспортировки энергии, используемых для транзита
4. Согласованный доступ третьих сторон (ДТС) к Наличным Мощностям (обязательный ДТС исключается)
5. Содействие строительству, расширению или эксплуатации сооружений для транспортировки энергии, используемых для транзита
6. Транзитные тарифы должны быть недискриминационными, объективными, разумными и прозрачными, не подверженными влиянию рыночных искажений и основанными на издержках, включая разумную норму прибыли
7. Гармонизация технических и учетных стандартов путем использования международно-признанных стандартов
8. Укрепление функций учета и замера на международных границах
9. Координация в случае аварийного перерыва, сокращения или прекращения транзита
10. Защита Международных соглашений по свопам энергии
11. Выполнение и соблюдение
12. Разрешение споров

таких проектов. В феврале 2000 г. начались переговоры по этому юридически обязательному международно-правовому документу между правительствами государств Европы и Азии, являющихся членами ДЭХ (всего 51 государство).

В декабре 2002 г. стадия многосторонних переговоров по Транзитному Протоколу была признана делегациями всех государств завершенной, при этом остались только три неурегулированных вопроса, которые касаются в основном различий в позициях между Россией и Европейским Союзом в отношении:

- ! предложения Европейского Союза об Организации региональной экономической интеграции (положение об ОРЭИ);

- ! предложения российской стороны о так называемом «праве первого отказа» для транзитных поставщиков (в том числе в рамках действующих контрактов на поставку — как правило ДСК БИП) и

- ! вопроса о методологии расчета транзитных тарифов²⁶.

Двусторонние консультации между Россией и ЕС по трем неурегулированным вопросам продолжают. После годового перерыва, обусловленного вескими причинами, очередной раунд таких официальных консультаций состоялся 15 октября 2004 г.²⁷, за которым последовала интенсивная серия неофициальных встреч экспертов сторон в различном формате с участием представителей Секретариата, последняя из которых состоялась 23 мая, а следующая намечена на 30 июня этого года.

В ходе этих встреч эксперты сторон достигли практически полного взаимопонимания по вопросу о методологии расчета транзитных тарифов, в том числе при использовании механизмов управления транспортными перегрузками, и теперь работают над воплощением этого взаимопонимания во взаимоприемлемые юридические формулировки, а также существенно продвинулись вперед в понимании озабоченностей каждой из сторон по двум другим нерешенным вопросам Транзитного протокола²⁸.

Газовый транзит и расширение ЕС

В ходе консультаций был поднят естественный и имеющий существенные экономические последствия вопрос о географических границах транзита российского газа в Европу — с юридической точки зрения. Ответ на этот вопрос не так очевиден, как это может показаться.

Общераспространенная ошибка зачастую состоит в неверном представлении о том, что для России (российских поставщиков) «транзитный» участок маршрута поставок российского газа в Европу — это расстояние между внешней границей России и внешней границей конкретного государства ЕС, которое является конечным пунктом назначения поставок российского газа. Таким образом, все страны, находящиеся между Россией и конечным пунктом назначения, должны считаться (считаются) «транзитными государствами» для поставляемого в ЕС российского газа.

²⁶ Более подробно о сути позиций сторон см.: * ◦ ЭБ . Russian gas to EU markets — 1: Thorny issues impede progress toward final Transit Protocol. — "Oil & Gas Journal", October 20, 2003, vol. 101, N 40, p. 60-64; Ibid. Russian gas to EU markets — 2: Compromise is best course for Russia, EU in Protocol negotiations. — "Oil & Gas Journal", October 27, 2003, vol. 101, N 41, p. 68-75.

²⁷ См.: * ◦ ЭБ . Transit Protocol Finalization — "Petroleum Economist", July 2004, p. 34.

²⁸ Автор не ставит своей целью в настоящей статье подробно обсуждать содержание и развитие переговоров о Протоколе по транзиту.

Однако это не так. Транзитное плечо поставок российского газа в Европу — с юридической точки зрения — заметно короче.

На рис. 1 показаны главные маршруты — Украинский (южный) и Белорусский (северный) — используемые для экспорта газа, добываемого в России, в страны ЕС. Существует несколько ключевых пунктов, которые необходимо отметить на этих маршрутах. Давайте взглянем на этот рисунок с точки зрения реалий политической карты Европы по состоянию до и после 1 мая 2004 г. (т.е. до и после расширения ЕС).

Пункты «А» расположены на границе России со странами СНГ. В этих пунктах право собственности на газопроводы переходит от «Газпрома» к компаниям соответствующих стран СНГ, а «Газпром» сохраняет право собственности на газ, транспортируемый по этим трубопроводам далее, через территории таких соседних с Россией государств, в третьи страны. В этих же пунктах начинается международный транзит российского газа в Европу (через указанные государства СНГ в третьи страны).

Пункты «В» расположены на границе между странами СНГ (бывшая граница СССР) и странами Восточной Европы (бывшие члены СЭВ). В этих пунктах право собственности на трубопроводы, по которым осуществляются поставки газа из России, переходит к компаниям соответствующих восточноевропейских стран, а «Газпром» по-прежнему сохраняет право собственности на газ, который транспортируется по этим трубопроводам далее в Европу. В указанных пунктах одно транзитное плечо экспортных поставок (А-В на рис. 1), пересекающее территорию стран СНГ, сменяется другим транзитным плечом (В-С на рис. 1), пересекающим территории соответствующих восточноевропейских стран.

Пункты «С» расположены на границах стран Восточной Европы с государствами ЕС-5. Именно в этих пунктах, расположенных на внешних границах «старого» ЕС в составе 15 государств, российский газ продается потребителям из Западной Европы — компаниям государств ЕС. В этих же пунктах «транзит» (как юридическое понятие — в терминах статьи 7 ДЭХ) российского газа заканчивается, а право собственности на трубопроводы и на поставляемый из России газ в них переходит к соответствующим компаниям государств ЕС.

Далее, если поставляемый в страны конечного назначения газ, происходящий из России, пересекает после пунктов «С» территорию одного или

нескольких государств ЕС, то эти поставки будут являться транзитом в рамках его определения в статье 7 ДЭХ, но с юридической точки зрения эти транзитные поставки уже не будут являться транзитом российского газа, поскольку право собственности на него перешло в пунктах сдачи-приемки «С» к европейским покупателям, ответственность за доставку и связанные с этим риски также перешли в этих пунктах на европейских оптовых покупателей. Таким образом, после пунктов сдачи-приемки «С» этот газ, оставаясь по происхождению российским, перестает быть российским по праву собственности на него и становится газом «французским», «немецким», «австрийским», «итальянским» и т. п. — по стране регистрации компании-покупателя российского газа в пунктах сдачи-приемки «С».

Итак, если рассматривать ситуацию, имевшую место до 1 мая 2004 г., то транзитное плечо для российского газа (в юридическом смысле) начинается от границ России со странами СНГ и заканчивается на западной границе стран Восточной Европы (бывшие члены СЭВ) с государствами «старого» ЕС-15.

Однако ЕС, предложив в ходе переговоров по Транзитному Протоколу свою «интеграционную поправку»²⁹, выдвинул тем самым, по мнению российской стороны, по сути новое определение транзита в проекте Транзитного Протокола (отличающееся от определения транзита в ДЭХ), в соответствии с которым «транзит» — с юридической точки зрения — российского газа (как впрочем и любого другого газа, поступающего извне ЕС) должен теперь заканчиваться на внешней границе расширяющегося ЕС, то есть даже до достижения (не достигнув) предусмотренных контрактами на поставку пунктов сдачи-приемки российского газа при его поставках в ЕС. В соответствии с такой логикой, транзит российского газа в рамках ЕС-25 должен прекращаться и трансформироваться в иной вид перемещения (транспортировки) ЭМП где-то в середине его контрактного пути — поскольку новая граница Евросоюза проходит между точками отгрузки и доставки российского газа — в Европу. Возможно ли такое в контрактной практике?

В рамках «старого» ЕС (в составе 15-ти государств) такое новое, предложенное ЕС, фактическое понимание понятия «транзит» в рамках сложившейся структуры контрактных поставок российского газа в Европу не затрагивало интересы

²⁹ См., например: * ◦ ⅆⅆ . Протокол по транзиту к ДЭХ: проблемы, вызывающие озабоченность России, и возможные пути их решения // Нефть, газ и право. 2002. № 5 (47). С. 49–62.

российских поставщиков — но лишь их западно-европейских контрагентов-покупателей российского газа для дальнейших его поставок в третьи страны. Более того, в рамках ЕС-15 не возникало отмеченное выше противоречие, поскольку пункты сдачи-приемки находились на границе, а не внутри пределов ЕС. Иначе говоря, применение «интеграционной поправки ЕС» в рамках ЕС-15 было экономически нейтральным для России и не создавало для страны и ее экономических агентов дополнительных рисков, связанных с транзитом.

Однако в рамках расширившегося ЕС-25 экономические последствия применения «интеграционной поправки ЕС» могут оказаться далеко не нейтральными, и сопровождаться дополнительными рисками для той или другой стороны, в частности для российских и других поставщиков извне ЕС (этот вопрос является предметом дискуссии экспертов делегаций России и ЕС). Снова напомним про упомянутый в начале статьи эффект матрицы...

После 1 мая 2004 г., когда произошло расширение ЕС и 10 новых государств вошли в его состав, включая государства, по территории которых осуществляется транзит российского газа в Европу, пункты сдачи-приемки «С» российского газа в ЕС — которые до 1 мая располагались на внешней границе территории ЕС (ЕС-15) — стали располагаться в пределах территории ЕС (ЕС-25). Пункты «В» стали пунктами, расположенными на новой внешней границе новой территории ЕС (ЕС-25), но они не стали новыми пунктами сдачи-приемки российского газа: до и после этих пунктов право собственности на газ в трубе продолжает оставаться у российских поставщиков, также как и ответственность за его доставку до пунктов сдачи-приемки.

После расширения ЕС положения Римского договора 1958 г., устанавливающие общий внутренний европейский рынок, включая, среди прочего, «свободное обращение товаров» и иные положения «аки коммюнитер» ЕС, стали господствовать на территории всех новых государств — членов ЕС так же, как они господствовали на территории первоначальных членов ЕС.

Согласно предложенному ЕС положению об Организации региональной экономической интеграции (ОРЭИ, статья 20.1 в проекте Протокола по транзиту), транзит применительно к ОРЭИ означает перемещение ЭМП через территорию всей ОРЭИ, а не через территории ее отдельных государств (на рис. 4, согласно положению об ОРЭИ, символ «Территория ДС1» будет означать не только территорию конкретного государства-члена ЕС, но и территорию всей ОРЭИ, то есть территорию ЕС в целом)³⁰. Иначе говоря, в соответствии с предложенным ЕС положением об ОРЭИ, поставки, пересекающие территорию ОРЭИ (ЕС), будут считаться транзитными только в том случае, если и пункты отгрузки, и пункты доставки газа в рамках каждого конкретного контракта будут находиться вне пределов территории ОРЭИ (ЕС). Это означает, что согласно как концепции Римского договора (1958-го года об образовании ЕС) о «свободном обращении товаров», с одной стороны, так и предложенному ЕС положению об ОРЭИ в проекте Протокола по транзиту, с другой стороны, в рамках ЕС понятия «транзит» не должно существовать. Это, в свою очередь, означает, что транзитных поставок российского газа больше не должно существовать в пределах границ новых государств — членов ЕС, в которых российский газ (как юридическое понятие) по-прежнему «физически» присутствует. Иначе говоря, речь идет о том, что, по мнению ЕС, перемещение российского газа в рамках его поставок из России в страны ЕС до пунктов сдачи-приемки «С» больше не должно являться «транзитом» на отрезке между пунктами «В» и «С» (см. рис. 1).

Это означает, что если до 1 мая 2004 г. транзитными государствами для поставок российского газа в Европу были все государства Зон II и III, включая как бывшие страны СНГ, так и восточноевропейские страны — бывшие члены СЭВ, то после 1 мая 2004 г., в соответствии с предложенным ЕС положением об ОРЭИ в проекте Протокола Энергетической Хартии по транзиту, таковыми должны остаться только страны Зоны II (см. рис. 6). И только на них теперь должно распространяться действие Транзитного Протокола (будь он принят в редакции его нынешнего проекта).

Российская сторона продолжает выражать активное несогласие с таким пониманием предложенного ЕС «положения об ОРЭИ», в соответствии с которым положения многостороннего Транзитного протокола не должны применяться на территории ОРЭИ, а вместо них на территории ЕС должны будут действовать нормы «внутреннего» законодательства ЕС («аки коммюнитер»), пусть даже с обязательствами, записанными в проекте ст. 20.2 проекта Протокола.

³⁰ Эти и другие возможные последствия реализации Протокола по транзиту для поставок российского газа в Европу были проанализированы, среди прочего, в работах: * ° ЕЕ А. Протокол по транзиту к ДЭХ: на пути к согласию. Какой режим будет предоставлен российскому газу на территории стран ЕС? // *Мировая энергетическая политика*. 2003. № 3. С. 56–60; . . . В условиях высокой конкуренции. О возможностях России по расширению своего присутствия на европейском газовом рынке // *Мировая энергетическая политика*. 2003. № 5. С. 62–67.

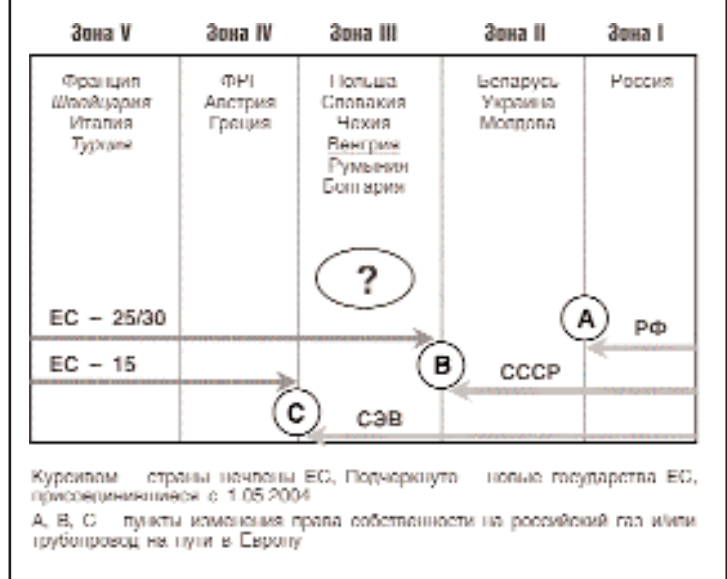
Российская сторона продолжает настаивать на конкретизации и прояснении этих обязательств, поскольку, по ее мнению, нынешняя редакция статьи 20.2 проекта Протокола допускает неоднозначные толкования: «Статья 20.2. Организация Региональной Экономической Интеграции обязуется обеспечивать, чтобы ее положения предоставляли Энергетическим Материалам и Продуктам, происходящим из другой Договаривающейся Стороны и находящимся в свободном обращении на ее Территории, режим, не менее благоприятный, чем режим Энергетических Материалов и Продуктов, происходящих из ее государств-членов. Более того, правила Организации Региональной Экономической Интеграции предусматривают общий стандарт, по меньшей мере эквивалентный тому, который является результатом положений настоящего Протокола».

В ходе встреч экспертов обеих сторон обсуждаются предложенные российской стороной варианты компромиссных решений (в виде проекта ст. 20.3), защищающих, по мнению российской стороны, ее обоснованные экономические интересы (по крайней мере, в рамках существующих и будущих контрактных обязательств по поставкам российского газа до пунктов его сдачи-приемки европейским покупателям) в рамках наложения процессов расширения ЕС и дальнейшей интеграции и либерализации внутреннего газового рынка Евросоюза на существующую контрактную структуру поставок российского газа в Европу.

Ключевым элементом предложений российской стороны является содержащееся в проекте ст. 20.3 положение, в соответствии с которым «свободное обращение ЭМП на территории ОРЭИ» начинается с пунктов сдачи-приемки российского газа (и любого другого газа, происходящего извне ОРЭИ) на территории ОРЭИ, то есть с момента первого изменения права собственности на газ на территории ОРЭИ. В этом случае (при таком подходе):

- ! если пункты сдачи-приемки располагаются на границе ОРЭИ (как это было в случае ЕС-15), то транзит — в контрактном смысле — заканчивается на внешней³¹ границе ОРЭИ;
- ! если пункты сдачи-приемки располагаются не на внешней границе ОРЭИ, а внутри территории страны — члена ОРЭИ, являющейся «внешней» страной ОРЭИ (т.е. национальная граница этой страны является границей ОРЭИ), то транзит — в контрактном смысле — также заканчивается на внешней границе ОРЭИ;

Рисунок 6. Российский газ для Европы: продажи на границе и транзитная компонента (2)



! если пункты сдачи-приемки располагаются внутри территории страны-члена ОРЭИ, не являющейся «внешней» страной ОРЭИ (т.е. национальная граница этой страны не является границей ОРЭИ), то транзит — в контрактном смысле — заканчивается на национальной границе этой страны.

Содержащееся в ст. 20.3 предложение российской стороны четко артикулирует, что статья 20.1 применяется не к физическим, а к контрактным объемам газа. Это означает, что она может применяться ко всем поставкам, происходящим из и предназначенным для ОРЭИ. Это дает, на мой взгляд, возможность применять для различных контрактных объемов газа в одной и той же трубе различные («национальные» и «международные») правила регулирования (в зависимости от «национального» или «международного» характера потока газа в трубе, определяемого типом соответствующего контракта), что и может послужить эффективной развязкой этого нерешенного пока сторонами вопроса о последствиях применения предложенного ЕС «положения об ОРЭИ».

В соответствии со ст. 20.3, от внешней границы ОРЭИ и до расположенных внутри территории ОРЭИ пунктов сдачи-приемки газа, происходящего извне ЕС, должны будут действовать положения Транзитного Протокола. Однако эти поло-

³¹ У ОРЭИ может быть и «внутренняя» граница, например граница ОРЭИ со Швейцарией, не являющейся членом ЕС.

жения будут распространяться только на те объемы газа в соответствующих трубопроводах, которые законтрактованы для поставки извне ЕС в указанные пункты (где и произойдет смена права собственности на газ). То есть на территории ОРЭИ положения Транзитного Протокола должны будут распространяться только на контрактные обязательства в рамках импортных контрактов с транзитной (в соответствии с определением ст. 7 ДЭХ) компонентой. Если в той же трубе находятся в это время дополнительные (иные) объемы газа, находящиеся в «свободном обращении», т.е. происходящие из и предназначенные для ОРЭИ, — то на эти объемы распространяются нормы «аки коммунитер».

Обсуждение «положения об ОРЭИ» продолжается...

Газовый транзит и проблема несовпадения сроков действия договоров

Расширение ЕС может также иметь определенные экономические последствия для поставок российского газа в Европу в рамках действующих долгосрочных контрактов в случае несовпадения сроков действия поставок по таким контрактам со сроками соответствующих транзитных соглашений. Характер таких потенциальных проблем связан с общей проблемой возможного несовпадения сроков долгосрочных контрактов на поставку газа, с одной стороны, со сроками краткосрочных транзитных соглашений, предоставляющих доступ к транспортным мощностям на территории транзитных государств, которые обеспечивают реализацию таких контрактов на поставку, с другой стороны. Что касается поставок российского газа в Европу, то это означает несовпадение сроков действия долгосрочных контрактов на поставку российского газа в Европу (ДСК БИП) с компаниями ЕС, с одной стороны, и краткосрочных транзитных соглашений с соответствующими компаниями транзитных государств (или, как в случае новых государств-членов ЕС и в соответствии с проектом положения об ОРЭИ в проекте Протокола по транзиту, — более коротких по срокам соглашений о транспортировке с собственниками трубопроводов таких государств) — до пунктов сдачи-приемки российского газа.

Несовпадение сроков действия долгосрочных контрактов на поставку и сроков действия согла-

шений о транзите/транспортировке как неотъемлемого элемента исполнения контракта на поставку создает риск невозобновления соглашения о транзите/транспортировке, особенно в случаях, когда поставка и транспортировка являются юридически отдельными (разделенными) хозяйственными операциями. Это ведет к удорожанию транзита (любой риск должен быть компенсирован — например, застрахован), что невыгодно ни поставщику, ни покупателю/потребителю. Ключевой вопрос, касающийся проблемы несовпадения, — это гарантия доступа к транспортным мощностям для поставщика в течение всего срока действия существующего (действующего) контракта на поставку (см. рис. 7).

Существует два основных направления решения проблемы несовпадения контрактных сроков: исключить несовпадение полностью и (или), если несовпадение остается, использовать механизмы минимизации связанных с этим рисков.

В первом случае существует две возможности:

- (а) сократить срок действия контрактов на поставку до срока действия соглашений о транзите/транспортировке или
- (б) увеличить срок действия соглашений о транзите / транспортировке до срока действия контрактов на поставку.

Сокращение средних контрактных сроков находится в русле естественного направления развития энергетических рынков: с течением времени средний срок действия договоров на поставку уменьшается. По расчетам Хиршхаусена и Ньюмана³², в европейских странах ОЭСР за период с 1980 г. по 2003 г. средневзвешенная продолжительность газовых контрактов сократилась вдвое — примерно с 30 до 15 лет. Поэтому недавняя настойчивая борьба Европейской комиссии против долгосрочных контрактов формально вписывалась в общую тенденцию сокращения контрактных сроков в газовой сфере. Однако есть и существенная разница: сокращение средней продолжительности контрактов на рынке происходит обычно эволюционным путем (за счет расширения номенклатуры контрактов, приращение числа которых обеспечивается по большей части более короткими по продолжительности контрактами в странах с развитой транспортной инфраструктурой), а не путем административных запретов и (или) ограничений на применение того или иного типа общеприменимых контрактных отношений. К тому же, как было показано выше, альтернативы ДСК БИП как инструменту финансирования новых инвести-

³² Hirschhausen C., Neumann A. Less Long-Term Gas to Europe. A Quantitative Analysis of European Long-Term Gas Supply Contracts. — www.gasandoil.com/ogel/Vol. 3, issue 1, March 2005.

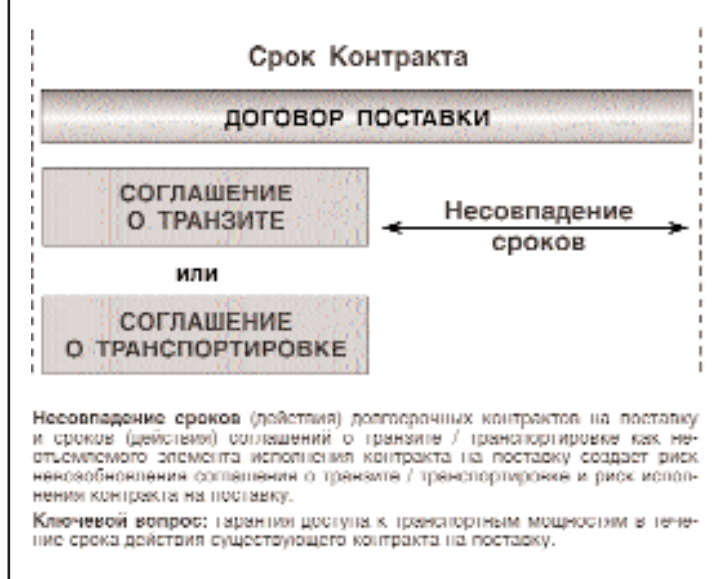
ционных проектов пока нет. Поэтому сокращение сроков контрактов на поставку до сроков контрактов на транзит, если такое несовпадение существует, вряд ли может рассматриваться как эффективное общее правило решения этой проблемы на всем пространстве Энергетической Хартии, в том числе как вне, так и внутри пределов ЕС.

Подхода на увеличение сроков транзитных соглашений до продолжительности контрактов на поставку придерживается Газпром в Восточной Европе/СНГ (последние долгосрочные соглашения о транзите, подписанные с Польшей, Чешской Республикой, Украиной, Туркменистаном, Узбекистаном, Казахстаном).

Во втором случае (при невозможности добиться полного совпадения сроков и продолжительностей контрактов на поставку и транзит) существует также несколько возможностей решения проблемы. Одна возможность, которая довольно длительное время обсуждалась в ходе переговоров по Транзитному Протоколу, — это так называемое «право первого отказа» (ППО). Указанный подход был предложен российской делегацией как универсальное решение проблемы несовпадения контрактных сроков на всем пространстве Энергетической Хартии, однако он был категорически отвергнут делегацией ЕС, которая однозначно заявила, что ППО никогда не будет применяться на территории ЕС как несовместимое с законодательством ЕС о конкуренции положение (правда, российские эксперты продолжают настаивать на более детальной аргументации делегацией Евросоюза этого ее заявления). В качестве рабочего компромисса делегация ЕС предварительно согласилась с тем, что в границах государств-членов ДЭХ ППО может применяться — но только в отношении существующих российских поставок за пределами территории ЕС³³.

Как показано выше, основной объем поставок газа в страны ЕС обеспечивается на основе долгосрочных контрактов (см. таблицу 1). И как выясняется, проблема несовпадения контрактных сроков в рамках ЕС существует не только в теории, но и в деловой практике. На этот факт неоднократно указывали представители европейских газовых компаний во время конференции, организованной Секретариатом Энергетической Хартии «Транзит энергоносителей в Евразии: вызовы и перспективы», проходившей 19–20 октября 2004 г. в Брюсселе. Как уже говорилось выше, существенный характер проблемы доступа к транспортным мощностям в рамках ЕС неоднократно отмечали представители европейского газового сообщества на конференции FLAME-2004.

Рисунок 7. Несоответствие сроков долгосрочных контрактов на поставку и соглашений о доступе к транспортным/транзитным мощностям



Более того, сама Комиссия признала, что в том, что касается открытия энергетических рынков ЕС, подавляющее большинство государств-членов ЕС еще только должны будут имплементировать новые правовые нормы ЕС в национальное законодательство. Так, 13 октября 2004 г. Комиссия направила официальные уведомления 18 странам-членам о неисполнении требования об имплементации в национальное законодательство двух директив ЕС о внутреннем рынке: электроэнергии (Директива 2003/54/ЕС от 26 июня 2003 г.), и (или) газа (Директива 2003/55/ЕС от 26 июня 2003 г.). Этими странами являются Германия, Бельгия, Эстония, Финляндия, Ирландия, Италия, Литва, Латвия, Мальта, Соединенное Королевство, Чешская Республика, Словакия, Швеция, Греция, Польша, Португалия, Испания и Люксембург (курсивом указаны государства — новые члены ЕС)³⁴.

Вышесказанное означает, что вопрос доступа к транспортным мощностям в пределах срока действия долгосрочных контрактов на поставку на территории ЕС является актуальным и требует рассмотрения. В этой связи возникает ряд естественных вопросов, ответы ЕС на которые могли бы очень помочь, по меньшей мере, для успешного завершения переговоров о Протоколе по транзиту.

³³ О дискуссии, касающейся ППО, см. в упомянутых в ссылках 27, 30 и 31 работах.

³⁴ Пресс-релиз Европейской Комиссии, Брюссель, 13 октября 2004 г.

Существует ли в рамках ЕС проблема доступа к транспортным мощностям?

Существует ли в рамках ЕС несовпадение сроков действия (сроков истечения) контрактов на поставку и соглашений о транспортировке?

Существует ли в рамках ЕС риск невозобновления соглашений о транспортировке в период действия долгосрочных контрактов на поставку?

Каковы в рамках ЕС процедуры возобновления соглашений о транспортировке в период действия долгосрочных контрактов на поставку (если такие процедуры существуют)?

Учитывают ли должным образом такие процедуры риски, с которыми сталкиваются поставщики и (в случае новых инвестиций) финансовое сообщество?

Правда, по неоднократным заявлениям экспертов ЕС в рамках неформальных встреч экспертов России и ЕС с участием представителей Секретариата, в рамках расширяющегося ЕС не будет возникать проблемы несовпадения контрактных сроков, поскольку при заблаговременном обращении к собственнику/оператору трубопроводных систем, последний обязан предоставить — при имеющихся «наличных транзитных мощностях» возможность забронировать доступ к этим мощностям на необходимый срок и с необходимого времени. Эксперты сторон работают над дальнейшим прояснением этого вопроса и его воплощением во взаимоприемлемые юридические формулы в рамках Транзитного Протокола.

Эти и другие вопросы продолжают активно обсуждаться экспертами делегаций России и ЕС в ходе неформальных встреч, возобновившихся осенью прошлого года. Тогда же российская сторона передала делегации ЕС более широкий перечень вопросов³⁵, ответы на которые, как предполагалось, должны были помочь сторонам лучше понять сохраняющиеся озабоченности друг друга и четче сформулировать свои позиции для продолжения двусторонних консультаций. Однако жизнь, как известно, многогранна и не стоит на месте — иногда ее течение может даже ускориться по сравнению со сценарными наработками. С одной стороны, ЕС не смог пока дать письменные ответы на все поставленные российской стороной вопросы — отчасти потому, что координация и согласование любого фор-

мального документа (особенно такого развернутого, каким, судя по глубоким вопросам российской стороны, должны были бы быть ответы ЕС) в рамках 25-ти стран требует гораздо более продолжительного времени, чем являющийся эффективным темп консультационного процесса. А отчасти, быть может, и потому, что ответы на ряд вопросов пока еще не прописаны в законодательстве ЕС в виде подзаконных актов ко Второй Газовой Директиве. Поэтому ответы на некоторые вопросы ищутся совместно российскими и европейскими экспертами в ходе неформальных экспертных встреч по Транзитному Протоколу.

Но с другой стороны, видимо в этом и состояла основная позитивная (диалектика!) роль вопросов российской стороны для процесса консультаций — самим своим фактом они «подтолкнули» процесс этих консультаций/неформальных встреч, способствовали интенсификации общения экспертов сторон и углублению их взаимопонимания по обсуждаемым вопросам. Демонстрируемое Москвой и Брюсселем понимание необходимости поддержания регулярного темпа неформальных встреч экспертов (несмотря на возникающие время от времени бюрократические проблемы на той и другой стороне) является, на мой взгляд, свидетельством нацеленности сторон на скорейшее и эффективное разрешение остающихся нерешенными вопросов. Для меня, как для участника консультационного процесса, очевидно укрепление взаимопонимания между экспертами делегаций России и ЕС в ходе этих неформальных встреч. И я готов согласиться с мнением ЕС, что стороны смогут «продолжить работу по достижению соглашения по Протоколу на наших следующих встречах, которые проводятся под эгидой Секретариата Хартии, и которые, по нашему мнению, будут более эффективными, чем продолжающийся письменный обмен мнениями, и в результате этого будут достигнуты решения, одобренные другими участниками.»

Надеюсь, что в итоге этого интенсивного и (что не менее важно!) более эффективного процесса поиска взаимоприемлемых решений эксперты сторон в возможно короткие сроки придут к окончательному взаимопониманию по всем пока еще нерешенным вопросам, найдут компромисс относительно развития договорной структуры поставок российского газа в Европу и что такой компромисс будет надлежащим образом отражать имеющиеся долгосрочные экономические, финансовые, юридические вопросы, вызывающие озабоченность обеих сторон, и что он будет представлять сбалансированное решение, взаимоприемлемое для всего сообщества Энергетической Хартии. □

³⁵ Вопросы российской стороны и полученные на них ответы ЕС доступны странам-членам ДЭХ на сайте Энергетической Хартии.