

# Правовые аспекты процедуры недискриминационного конкурентного доступа к свободным мощностям транспортировки (ДЭХ, TAG и ЕСГ<sup>1</sup>)

**А.А. Конопляник<sup>2</sup>**, доктор экономических наук, консультант правления ОАО «Газпромбанк», экс-заместитель Генерального секретаря, Секретариат Энергетической хартии

Данная статья посвящена вопросу, ставшему своего рода «лакмусовой бумажкой», тестом на проверку эффективности взаимоотношений России и ЕС в вопросах адаптации отношений между сторонами к новым реалиям энергетических рынков, а именно, итогам конкурсной процедуры распределения дополнительных мощностей второй очереди трубопровода TAG, прошедшей в два этапа – в декабре 2005 г. и в мае 2008 г.

Автор делится некоторыми наработками, которые были достигнуты в ходе двусторонних консультаций экспертов России и ЕС по завершению подготовки проекта Транзитного протокола к Энергетической хартии и одобрены многосторонним сообществом Энергетической хартии на экспертном уровне, в частности, в отношении обеспечения недискриминационного доступа к газотранспортным системам.

В ходе очередного этапа интенсификации подготовки проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным сетям в Российской Федерации» активизировались дискуссии по данному документу и заложенным в нем принципам, по вопросам равнодоступности, недискриминационного доступа к газотранспортной системе и т.п.<sup>3</sup>. Одновременно ключевые проблемы дискуссии о недискриминационном доступе к трубопроводам продолжали оставаться предметом сначала двусторонних (между экспертами России и Европейского союза), а затем и многосторонних (в рамках всего сообщества Энергетической хартии) консультаций в ходе подготовки проекта юридически обязательного Протокола к Энергетической хартии по транзиту. Более того, вопросы о доступе к газотранспортным системам (в частно-

<sup>1</sup> ДЭХ – Договор к Энергетической хартии; TAG – Trans Austria Gasleitung (транзитный газопровод через территорию Австрии, по которому осуществляются поставки в Италию всего закупаемого компанией ENI в пункте сдачи-приемки российского газа в Баумгартене (Австрия) российского газа); ЕСГ – Единая система газоснабжения России.

<sup>2</sup> Статья подготовлена на основе одноименного доклада автора на 8-й международной конференции «Нефть, Газ и Право» Международного форума «ПравоТЭК-2008» (Москва, 20 ноября 2008 г.). Заседание 3: «Трубопроводный транспорт: проблемы и практика правового регулирования».

<sup>3</sup> См., например: ФАС России внесла в Правительство Российской Федерации доработанный проект постановления о недискриминационном доступе к газовой трубе. // «Право ТЭК». 06.08.2008; ФАС России споткнулась о Газпром в вопросе доступа независимых производителей к его трубе. // «Право ТЭК». 28.08.2008; Совет директоров рассмотрел информацию об обеспечении недискриминационного доступа независимых производителей газа к мощностям ЕСГ. ОАО «Газпром», Пресс-релиз. 28.10.2008; Разъяснения Владимира Путина: Правила доступа к газопроводам потребовали кризисной переоценки. – «Право ТЭК». 23.03.2009 и др.

сти, об эффективности обязательного доступа для третьих сторон к таким системам, например, с позиции обеспечения проектного финансирования новых трансграничных трубопроводов или с точки зрения обеспечения надежности поставок извне ЕС) до сих пор являются дискуссионными вопросами внутри самого ЕС, поскольку ряд конкретных случаев, связанных с доступом к трубопроводным системам, расположенным внутри ЕС, но обеспечивающим поставки в ЕС газа извне Сообщества, вызвал неоднозначную реакцию как внутри ЕС, так и за его пределами, стал предметом дискуссий как внутри ЕС, так и между странами ЕС и странами, не входящими в ЕС, в частности, между Россией и ЕС. Одним из таких вопросов, ставших своего рода «лакмусовой бумажкой», тестом на проверку эффективности взаимоотношений России и ЕС в вопросах адаптации отношений между сторонами к новым реалиям энергетических рынков, стали итоги конкурсной процедуры распределения дополнительных мощностей второй очереди трубопровода TAG, прошедшей в два этапа — в декабре 2005 г. и в мае 2008 г.

Поэтому представляется целесообразным поделить некоторыми наработками, которые были достигнуты в ходе двусторонних консультаций экспертов России и ЕС по завершению подготовки проекта Транзитного протокола (см. бокс) и одобрены многосторонним сообществом Энергетической хартии на экспертном уровне, в частности, в отношении обеспечения недискриминационного доступа к газотранспортным системам. Целесообразно также оценить, насколько осуществляемые в рамках ЕС процедуры доступа к газотранспортным системам соответствуют тем проектам решений, которые эксперты ЕС наработали совместно с экспертами России и других стран Энергетической хартии в качестве взаимоприемлемых на всем формирующемся

<sup>4</sup> См., например: *Копляник А.* Саммит Россия – ЕС: энергетические итоги // «Нефтегазовая вертикаль». 2004. № 10. С. 10–12; *Он же.* Каковы «энергетические» итоги саммита? // «Нефтегаз». 2004. № 3. С. 37–42; *Konoplyanik A.* Russia – EU Summit: WTO, the Energy Charter Treaty and the Issue of Energy Transit // «International Energy Law and Taxation Review». 2005. № 2. P. 30–35; *Ibid.* Gas Transit in Eurasia: transit issues between Russia and the European Union and the role of the Energy Charter // «Journal of Energy and Natural Resources Law». Vol. 27, #3. August 2009. P. 445–486; все указанные публикации доступны на [www.konoplyanik.ru](http://www.konoplyanik.ru).

#### Транзитный протокол – двусторонние консультации Россия – ЕС

Многосторонняя фаза переговоров по Транзитному протоколу была завершена в декабре 2002 г. Три несогласованных вопроса, которые остались только между Россией и ЕС, были переданы на уровень двусторонних консультаций этих сторон для скорейшего разрешения и передачи Транзитного протокола снова на многосторонний уровень для завершения переговоров. Расчет был на несколько месяцев, однако сторонам потребовалось гораздо больше времени для двусторонних консультаций. Формально консультации между экспертами России и ЕС по проекту Транзитного протокола длились шесть лет: с конца 2002 г. по осень 2008 г. Но это номинальный срок, поскольку с середины 2003 г. по осень 2004 г. эти консультации были заморожены вследствие того, что одновременно с двусторонними консультациями экспертов России и ЕС по проекту Транзитного протокола проходили двусторонние переговоры России и ЕС о вступлении России в ВТО, в ходе которых делегация ЕС предъявила к России требования (так наз. пакет Лами), отличные от тех, которые в то же время обсуждались в рамках консультаций по Транзитному протоколу к Энергетической хартии, т. е. в рамках других переговоров между теми же сторонами. Поэтому Россия потребовала приостановить консультации по Транзитному протоколу до тех пор, пока не будут завершены переговоры в рамках ВТО, дабы избежать конфликта двух переговорных процессов<sup>4</sup>.

Реально неформальные двусторонние консультации Россия – ЕС по Транзитному протоколу начались осенью 2004 г., и за 2005–2007 гг. экспертам обеих сторон удалось продвинуться к практически полному взаимопониманию по всем обсуждаемым вопросам, кроме одного, который не имеет отношения к транзиту как таковому, но является скорее внутривнутриполитической проблемой ЕС (проблема применения Транзитного протокола внутри ЕС как организации региональной экономической интеграции (ОРЭИ) – так наз. интеграционная поправка ЕС).

Прогресс в ходе консультаций удалось обеспечить только после того, как в состав делегаций, причем с той и другой стороны, были включены в качестве экспертов люди, пришедшие из газового бизнеса и реально понимающие его специфику, которые в итоге и обеспечили нахождение взаимоприемлемых развязок. С российской стороны такими экспертами были представители Газпрома Т. Шилькинд (на начальной стадии), И. Гудков, Д. Семенов и в первую очередь В. Фейгин (Институт энергетики и финансов). Не менее важным было и то, что удалось договориться с руководством некоторых смежных подразделений Европейской комиссии, которые формально не принимали участия в консультациях, но располагали соответствующими специалистами, о включении этих специалистов в консультационный процесс на постоянной основе (сам по себе факт довольно исключительный для бюрократической практики Еврокомиссии) в дополнение к «чистым» чиновникам соответствующих структурных подразделений ЕС, которые исторически отвечали за досье Энергетической хартии и поэтому участвовали в консультациях «по должности», а не «по знаниям», как, впрочем, и некоторые их коллеги с российской стороны (общая беда всех бюрократических структур).

едином Евразийском энергетическом пространстве. То есть в какой степени механизмы регулирования рынка, выработанные с участием экспертов ЕС для применения на более широком, чем ЕС, пространстве, применяются на практике на внутреннем пространстве ЕС и/или вступают в противоречие с применяемыми внутри ЕС процедурами.

Для начала необходимо уточнить понятия, а именно, что такое «равнодоступность» (так наз. равный доступ к трубопроводам) и о каких конкретно категориях мощностей трубопроводов может идти речь в этом случае. Поэтому в настоящей статье мы расшифруем некоторые ключевые понятия, достигнутые в ходе консультаций экспертов России и ЕС, поскольку, как известно, за одним и тем же термином для разных переговорных сторон может скрываться совершенно разное содержание. В частности, многие претензии со стороны России к ДЭХ были исторически связаны с тем, что некоторые формулировки и термины, которые используются в Договоре, допускают разную интерпретацию, причем как недобросовестную (политически ангажированную или от незнания), так и добросовестную<sup>5</sup>, в том числе в отношении процедуры доступа к трубе. Поэтому в статье будет подробно освещена процедура доступа к наличным мощностям транспортировки, которая была согласована сначала на двустороннем (Россия и ЕС), затем на многостороннем (в рамках всего сообщества Энергетической хартии) экспертном уровне. Подчеркну, что политического одобрения этой процедуры многосторонним сообществом Хартии пока не произошло.

Как известно, «дьявол» кроется в деталях. Поэтому важно, чтобы добросовестно выработанные процедуры так же добросовестно и применялись, иначе многолетняя работа многостороннего сообщества может быть поставлена под сомнение (крайний вариант — пойти насмарку). Понятно также, что вести речь о равном доступе в смысле «всем се-

страм по серьгам» (т. е. когда каждому претенденту на место в трубе предоставляются одинаковые объемы прокачки) было бы неверно с экономико-правовой точки зрения. Такой формально равный подход в итоге может обернуться реальной экономической дискриминацией, поскольку ставит на одну доску различные экономические категории субъектов предпринимательской деятельности. Примером такого формального подхода к обеспечению «равнодоступности» является подвергнутая резкой критике многими ее участниками процедура распределения дополнительных мощностей второй очереди трубопровода ТАГ<sup>6</sup>, первый этап которой прошел в декабре 2005 г., а второй — в мае 2008 г. Именно поэтому в статье столь подробно рассматривается этот частный, на первый взгляд, случай. На мой взгляд, эта процедура была открытой, конкурентной, но не являлась недискриминационной.

Поэтому при завершении подготовки постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным сетям в Российской Федерации» необходимо, с одной стороны, учесть наработки, согласованные в рамках подготовки Протокола к Энергетической хартии по транзиту, а с другой стороны, избежать создания правовой основы для реализации практики, конкретным примером которой является указанный случай с ТАГ.

## Наличные мощности транспортировки

При корректной постановке проблемы речь должна идти о выработке процедуры недискриминационного конкурентного доступа к свободным (так наз. наличным) мощностям транспортировки. Согласованное на многостороннем уровне еще в 2002 г. определение наличных мощностей транс-

<sup>5</sup> Наиболее известный дискуссионный вопрос по ДЭХ между Россией и ЕС заключается в том, следует ли интерпретировать статью 7.3 Договора таким образом, что транзитные тарифы должны соответствовать тарифам на внутреннюю транспортировку или же, наоборот, не должны (т. е. могут, но не обязаны соответствовать).

<sup>6</sup> См., например: *Фейгин В.И., Медведева Е.А.* «Дьявол в деталях» европейской либерализации: вокруг аукциона по ТАГ. Институт энергетике и финансов // Экономическое обозрение. 2006. № 5. С. 37–39; *Конопляник А.* Российский газ для Европы: об эволюции контрактных структур (от долгосрочных контрактов, продаж на границе и оговорок о пунктах конечного назначения – к иным формам контрактных отношений?) // Нефть, Газ и Право. 2005. № 3, С. 33–44; № 4, С. 3–12; *Конопляник А.* Взаимоотношения России и Европейского союза в газовой сфере и роль Энергетической хартии (с. 166–196) – в кн.: Нефтегаз, Энергетика и Законодательство (выпуск 7/2008). Информационно-правовое издание топливно-энергетического комплекса России и стран СНГ (ежегодник). Москва: «Нестор Академик Паблшерз», 2008. 196 с.

портировки дается в статье 1.2 проекта Протокола к Энергетической хартии по транзиту (далее — Транзитный протокол, ТП).

Документы Хартии формулируют взаимоприемлемые и взаимосогласованные правила доступа к наличным мощностям сооружений по транспортировке энергетических материалов и продуктов<sup>7</sup>. Определение понятия «наличные мощности» (ст. 1.2 проекта Транзитного протокола — см. документ Энергетической хартии CC251<sup>8</sup>) было одним из ключевых и наиболее дискутируемых вопросов в ходе многосторонней фазы переговоров по Транзитному протоколу и стало последним вопросом, согласованным всеми сторонами Энергетической хартии, прежде чем многосторонняя фаза переговоров была прервана в декабре 2002 г.

Наличные мощности определяются в отношении каждого конкретного трубопровода по состоянию как на сегодняшнюю дату, так и на ту или иную конкретную дату в будущем и учитывают как запланированные изменения технических мощностей, так и подтвержденные объемы каждого из нижеследующих изъятий из них. Определение понятия «наличные мощности» предписывает четыре вида изъятий из технических мощностей транспортировки того или иного трубопровода (см. рис. 1), а именно мощности, зарезервированные под:

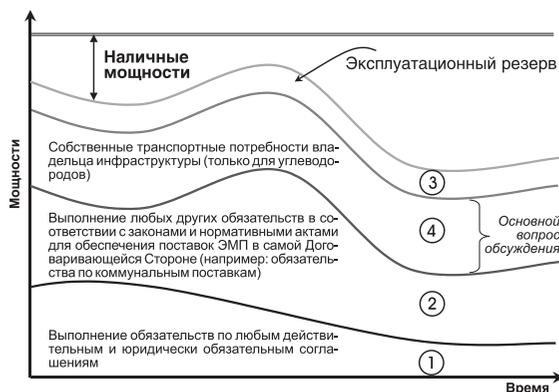
- 1) выполнение обязательств по любым действительным и юридически обязательным соглашениям;
- 2) выполнение любых других обязательств в соответствии с законами и нормативными актами для обеспечения поставок энергетических материалов и продуктов в самой транзитной стране (например, обязательства по коммунальным поставкам);
- 3) эксплуатационный резерв;
- 4) собственные транспортные потребности владельца инфраструктуры (только для углеводородов).

<sup>7</sup> Документы Энергетической хартии не рассматривают и не ставят вопросы так наз. свободного доступа к транспортной инфраструктуре, хотя за якобы именно такую постановку вопроса, к которой они не имеют никакого отношения, документы Хартии зачастую подвергаются необоснованной критике.

<sup>8</sup> См. [www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/CC251.pdf](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/CC251.pdf). Эта версия, естественно, не является юридически обязательной, но она отражает тот многосторонний консенсус, который был достигнут всеми сторонами Хартии к концу 2002 г. по вопросам Транзитного протокола.

<sup>9</sup> Обсуждение этого вопроса в начале нынешнего десятилетия пришлось на пик дебатов между Россией и ЕС, а также внутри ЕС об «обоснованности» сохранения ДСЭГК, якобы нарушающих требования конкурентного законодательства ЕС.

Рис. 1. **Наличные транзитные мощности в соответствии с проектом Транзитного протокола**



Изъятие первое было призвано обеспечить зачитку существующих долгосрочных контрактов<sup>9</sup>. Оно включает мощности, зарезервированные для исполнения как внутренних, так и экспортных действующих долгосрочных контрактов на весь срок действия каждого из них.

### Наличные мощности и будущая добыча

Наиболее остро дискутируемым вопросом в ходе многосторонней фазы переговоров в 2000–2002 г. было изъятие четвертое. Причиной его появления был тот факт, что в ряде газодобывающих стран — членов ДЭХ (например, в России, Казахстане, Украине) газодобывающие вертикально интегрированные компании являются также собственниками системы газоснабжения (как, например, Газпром в России, Нафтогаз в Украине, Казмунайгаз в Казахстане), а сегментирование таких вертикально интегрированных компаний законодательством этих стран не предусмотрено.

Для таких стран обеспечение недискриминационного доступа для третьих сторон должно было

иметь объективно обусловленные отличия от стран – членов ЕС, поскольку принятая в 1998 г. Первая газовая директива ЕС<sup>10</sup> предусматривала как обязательный, так и переговорный доступ к мощностям по транспортировке газа, но уже принятая в 2003 г. Вторая газовая директива ЕС<sup>11</sup> предусматривает только обязательный доступ для третьих сторон к системам транспортировки (в том числе к трубопроводам) в условиях обязательного разделения бизнеса по предоставлению услуг по транспортировке газа и бизнеса по добыче (закупкам) и поставкам газа потребителям.

Экономическим обоснованием изъятия четвертого была необходимость обеспечить для вертикально интегрированных добывающих компаний, являющихся собственниками (нефте- и) газотранспортной системы, гарантии доступа к трубе с (нефтью и) газом, которые будут ими добыты из осваиваемых (и/или запланированных к освоению в намеченное время), но пока не выведенных на стадию эксплуатации месторождений. Резервирование мощностей в трубе под еще не эксплуатируемые, но запланированные к освоению месторождения необходимо вследствие специфики финансово-экономико-правового цикла освоения газовых месторождений. Наличие долгосрочного контракта на транспортировку (а значит юридически обязывающие гарантии долгосрочного доступа к трубе на законтрактованные объемы поставки) является необходимым условием привлечения заемного финансирования на разработку месторождения, из которого будут поставляться законтрактованные объемы газа.

Долгосрочный контракт – это гарантированный объем будущих доходов от эксплуатации месторождения, которые необходимы, чтобы привлечь заемное финансирование для освоения этого месторождения. Сегодня в мире 70–80% финансовых ресурсов, особенно для освоения крупных месторождений, привлекаются на основе проектного финансирования, которое является специфической разновидностью долгового (заемного) финансирования. Особенностью проектного финансирования является то, что оно привлекается под будущие потоки доходов, которые будет генерировать данный проект. Фактически проектное финансирование предоставляется под пакет юридической документации. Поэтому гарантированный доступ к трубе на весь срок контракта является необходимым условием для того, чтобы привлечь необходимое проектное финансирование для освоения месторождения. И гарантия такого доступа нужна до начала разработки самого месторождения.

Поэтому изъятие четвертое означает, что если, например, в трубопроводных мощностях Газпрома (Нафтогаза, Казмунайгаза) отсутствуют свободные (наличные) мощности на какую-либо дату, поскольку все мощности зарезервированы под существующие ДСЭГК и под будущую добычу из конкретных месторождений, освоение которых запланировано Газпромом (Нафтогазом, Казмунайгазом), никто не может требовать от Газпрома (Нафтогаза, Казмунайгаза) предоставить доступ к мощностям их трубопроводов на эту дату<sup>12</sup>. Однако это означает, что такая информация о наличии

<sup>10</sup> Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas.

<sup>11</sup> Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC.

<sup>12</sup> Многосторонняя фаза переговоров по Транзитному протоколу была прервана в декабре 2002 г., т.е. прежде чем Вторая газовая директива ЕС вступила в силу в июне 2003 г. Поэтому в ходе неформальных консультаций экспертов России и ЕС в рамках двусторонних консультаций 2004–2006 гг. делегация ЕС предложила уточнение определения понятия «наличные мощности», отражающее новые (по сравнению с Первой газовой директивой ЕС 1998 г.) требования законодательства ЕС (Второй газовой директивы ЕС 2003 г.) в отношении разделения бизнесов вертикально интегрированных компаний по транспортировке и добыче/закупкам/поставкам газа и применения исключительно обязательного доступа к мощностям по транспортировке для третьих сторон внутри ЕС. Предложенное ЕС уточнение коснулось как раз последнего изъятия в определении наличных мощностей, а именно резервирования под собственные транспортные нужды (под будущую добычу) трубопроводных мощностей компаниями – собственниками газотранспортной системы. В соответствии с законодательством ЕС такого феномена на территории ЕС быть не может. Поэтому данная поправка в четвертое изъятие в случае ее принятия будет распространяться исключительно на территорию ЕС и стран, применяющих аналогичные законодательные подходы к управлению своей газовой отраслью (например, на государства – члены Соглашения об энергетическом сотрудничестве между странами Юго-Восточной Европы и ЕС).

ных мощностях транспортировки по состоянию на сегодня и на перспективу должна быть доступной и надежной.

## Доступ к наличным мощностям

Процедура обеспечения недискриминационного конкурентного доступа к мощностям по транспортировке энергетических материалов и продуктов описывается в статьях 10 и 10bis проекта Транзитного протокола.

### Доступ и аукционы

Одним из трех открытых вопросов по Транзитному протоколу, оставшихся между Россией и ЕС после завершения многосторонней фазы переговоров в декабре 2002 г., был вопрос об аукционном доступе к трубопроводным мощностям для целей транзита и как этот принцип соотносится с ранее согласованным всеми сторонами Энергетической хартии так называемым принципом «кост-плюс» («издержки-плюс») формирования транзитных тарифов (ст. 10 ТП).

Статья 10.3 проекта Транзитного протокола устанавливает следующий принцип формирования транзитных тарифов, согласованный всеми странами – участниками многосторонних переговоров: эти тарифы «должны опираться на эксплуатационные и инвестиционные издержки, включая разумную норму прибыли»<sup>13</sup>. Определения понятия «разумная норма прибыли» и как ее необходимо рассчитывать (можно рассчитать) в проекте Протокола нет (это может быть задачей одного из следующих документов хартийного процесса), но принципиально важно, что на многостороннем уровне достигнуто согласие, что транзитные тарифы устанавливаются именно как плата за выполненную работу и не подразумевают включения в тариф монопольной ренты.

В то же время так наз. Понимание 11 документа СС251 гласит, что механизмы управления транспортными перегрузками (образующимися в результате возникновения дефицита мощностей

по транспортировке) могут включать аукционы и что транзитные тарифы, установленные в ходе аукционов, должны опираться на издержки<sup>14</sup> (необходимые для обеспечения транспортной работы). Однако тарифы, установленные в ходе аукциона, в принципе не будут (и не могут) опираться на издержки, они по определению предполагают в этом случае отрыв цены (транзитных тарифов) от стоимости (платы за выполненную работу по обеспечению транзитной транспортировки) и получение чистого дохода, большего, чем «разумная» норма прибыли.

Сегодня применение аукционов законодательно закреплено в странах ЕС в качестве одного из инструментов обеспечения доступа к энерготранспортным системам. Поэтому нужно было отразить в Транзитном протоколе сохранение возможности применения аукционов (как уже существующего элемента законодательного поля) в качестве механизма доступа к системам транспортировки энергии. Однако аукционы не могут быть универсальным средством обеспечения доступа в долгосрочном плане. Их можно использовать в качестве механизма краткосрочного распределения дефицитных мощностей как временную меру на период, пока не устранена транспортная перегрузка. Поэтому требовалось обеспечить процедуру, при которой у операторов (собственников) транспортных систем не было бы стимулов для сохранения аукционов и вызвавших их дефицитов транзитных мощностей на более долгий срок в целях блокировки дополнительных объемов транзита и для искусственного завышения транзитных тарифов.

### Процедура распределения (расширения) мощностей

В ходе длительных и интенсивных неформальных консультаций экспертам России и ЕС удалось не только решить эту «периферийную» задачу, но и найти решение более общей проблемы – разработать недискриминационную конкурентную процедуру распределения и/или расширения наличных мощностей инфраструктуры по транспортировке энергии (см. рис. 2).

<sup>13</sup> См.: [www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/CC251.pdf](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/CC251.pdf).

<sup>14</sup> Там же.

**Рис. 2. Недискриминационная конкурентная процедура распределения и/или расширения наличных мощностей сооружений по транспортировке энергии (согласованное предложение экспертов ЕС и России)**



\* Краткосрочный период: увеличение мощностей невозможно в заданные сроки.

В мире растущих энергетических потребностей важно обеспечить необходимое расширение (наращивание) существующей инфраструктуры по транспортировке энергии, в том числе для нужд транзита. В зависимости от времени и средств дефицит транспортных мощностей может быть преодолен посредством инвестиционных решений, особенно если грузоотправители и/или собственники (операторы) транспортных систем готовы принять участие в необходимых для этого дополнительных затратах, или других мер. Поэтому период, в течение которого аукционы могут применяться в качестве механизма управления транспортными перегрузками и доступа к мощностям

по транспортировке энергии, будет ограничен временем, необходимым для устранения этих транспортных перегрузок посредством инвестиционного решения.

Временная граница между краткосрочным (временным) и долгосрочным (системным) решением проблемы дефицита наличных мощностей не может определяться фиксацией единого временного интервала (например, пять лет на все случаи жизни). Она определяется в каждом конкретном случае дефицита мощностей теми экономическими параметрами, теми экономическими критериями, которые делают (не)возможным или экономически (не)приемлемым вкладывать инвести-

ции в расширение этих мощностей или получить наращивание мощностей раньше, чем через какое-то время. То есть граничные условия применения краткосрочных решений в каждом конкретном случае определяются (не)возможностью получить адекватную отдачу на инвестиции для долгосрочного решения проблемы дефицита наличных мощностей в данном конкретном случае. Это задача привлечения финансирования, оценки рисков, расчетов сроков окупаемости и т.п., т. е. сугубо экономическая задача. Поэтому граница между краткосрочным и долгосрочным решением проблемы дефицита наличных мощностей может соответственно варьироваться по разным странам, по разным трубопроводным системам.

Проект юридического текста статьи 10bis ТП с детальным изложением принципов прозрачной и недискриминационной процедуры управления транспортными перегрузками был согласован экспертами России и ЕС в 2006 г. (при условии достижения всеобщего согласия по остальным пунктам Транзитного протокола) и доложен многостороннему сообществу Энергетической хартии в 2007 г. Статья 10bis ТП описывает:

- период времени, в течение которого должен применяться механизм управления транспортными перегрузками, прежде чем произойдет расширение транспортных мощностей, полностью устраняющее их дефицит, а также
- использующие идею так наз. открытой подписки/открытого сезона (open season) принципы недискриминационного распределения мощностей транспортировки при возникновении дефицита транспортных мощностей.

В случае, если запрос на предоставление мощностей транспортировки превышает по объему и(или) срокам наличные мощности, возникает ситуация транспортной перегрузки. В статье 10bis предлагаются две возможности поведения собст-

венника (оператора) газотранспортных систем в таком случае:

- а) продолжать распределять существующие дефицитные мощности в рамках прозрачной и недискриминационной процедуры<sup>15</sup> посредством одного или нескольких механизмов (пропорциональное распределение (pro rata), аукцион, иные механизмы)<sup>16</sup>;
- б) выбрать инвестиционное решение по расширению существующих или созданию новых мощностей.

### Распределение существующих мощностей

Механизм *распределения существующих* (дефицитных) *мощностей* предоставляет немедленное, но временное решение проблемы транспортных перегрузок. Инвестиционное решение требует длительного времени реализации, поэтому не может служить в качестве немедленного инструмента решения проблемы транспортной перегрузки. Следовательно, системным решением является разумная комбинация обеих возможностей (см. рис. 2).

В особых случаях, когда существующие дефицитные мощности распределяются на основе аукционных процедур, итоговые тарифы определяются спросом грузоотправителей на мощности (а не затратами собственника (оператора) газотранспортной системы на выполнение соответствующей транспортной работы), и поэтому уровень тарифов не может соответствовать требованию, чтобы они опирались на издержки. Поэтому следует ограничить использование дополнительных доходов собственниками (операторами) газотранспортной системы сверх затрат на выполнение ими транспортной работы плюс разумная норма прибыли, чтобы исключить появление у них экономических стимулов к сохранению транспортных перегрузок.

<sup>15</sup> Как будет показано далее на примере TAG, прозрачная процедура не всегда может являться недискриминационной.

<sup>16</sup> Механизм лотереи, предложенный в июне 2007 г. Еврокомиссией как один из недискриминационных инструментов управления транспортными перегрузками в рамках формируемого единого рынка газа ЕС, в ходе консультаций по Транзитному протоколу экспертами ЕС не предлагался, но, полагаю, не был бы поддержан другими участвовавшими в консультациях сторонами, поскольку прямо противоречит по своей сути (случайная выборка) задаче обеспечения надежного, устойчивого энергоснабжения (особенно за счет освоения капиталоемких проектов за пределами ЕС) и принципам проектного финансирования.

Проект процедуры доступа к мощностям по транспортировке, согласованный экспертами России и ЕС, предусматривает использование избыточных доходов от аукционного распределения наличных мощностей таким образом, что у собственника (оператора) трубопроводной системы отсутствуют стимулы к повышению транзитных тарифов с целью обогащения. Во избежание соблазна сохранения дефицита мощностей по транспортировке дополнительные аукционные доходы, накопленные оператором (собственником) трубопроводной системы (полученные сверх эксплуатационных и инвестиционных затрат и разумной нормы прибыли), предлагается использовать:

- а) на нужды «расшивки» узких мест путем сокращения или смягчения дефицита мощностей за счет конвертации избыточной части транзитных тарифов в капиталовложения в наращивание мощностей транспортировки, т. е. путем придания такой избыточной составляющей транзитного тарифа характера «инвестиционного тарифа»; или
- б) для возвратной компенсации грузоотправителям повышенных тарифов, установленных для них в ходе аукционной процедуры распределения наличных мощностей (см. рис. 3).

### Создание новых мощностей

Проект Транзитного протокола обращается к различным аспектам **создания новых мощностей** транспортировки путем либо **расширения существующих** трубопроводов (ст. 10bis), либо **создания новых** трубопроводных маршрутов (ст. 9):

- новая статья 10bis ТП, разработанная экспертами России и ЕС, требует предпринимать все разумные меры для смягчения транспортных перегрузок (дефицита мощностей транспортировки) (см. рис. 2);
- статья 9 ТП ставит в качестве особого условия объективность, прозрачность и недискриминационный характер (в отношении источника происхождения, места назначения и принадлежности права собственности на энергетические материалы и продукты) разрешительных процедур и законодательства по созданию новых мощностей по транспортировке энергии в транзитной стране;

Рис. 3. **Использование избыточных доходов от аукционного распределения наличных мощностей (согласованное предложение экспертов ЕС и России)**



- статья 9 ТП также предусматривает недискриминационный характер разрешительных процедур и законодательства в отношении транзита и в отношении внутренней транспортировки.

В соответствии со статьей 10bis ТП, прежде чем принимать решение о распределении существующих наличных мощностей или об инвестициях в новые (дополнительные) мощности, должна быть проведена процедура открытой подписки/открытого сезона (open season). Эта процедура позволит определить рыночный спрос на дополнительные мощности транспортировки. Однако это не было сделано, например, в ходе подготовки аукциона по TAG (см. далее). Вместо определения рыночного спроса на дополнительные мощности в случае с TAG было введено верхнее ограничение дополнительных мощностей (как оказалось, ниже уровня потенциального спроса на них), что привело к формированию ажиотажного спроса на мощности. При этом было введено требование по обеспечению спроса на мощности финансовыми ресурсами соискателей, а не ресурсами газа, имеющимися в наличии у соискателей или к которым эти соискатели имеют доступ (в виде контрактов на закупку или лицензий на добычу). Поэтому только правильно организованная процедура открытой подписки с правильно выбранным обеспечением может показать реальный обеспеченный спрос на существующие или на дополнительные мощности по прокачке.

В соответствии с вышеупомянутыми требованиями проекта Транзитного протокола эта процедура должна быть основана на объективных, прозрачных и недискриминационных принципах.

### Критерии недискриминационности

Каковы основные критерии «объективности, прозрачности и недискриминационности» процедуры открытой подписки (открытого сезона)? Основные характеристики этой процедуры должны различаться для различных по объемам и продолжительности наличных мощностей, подлежащих распределению и(или) наращиванию.

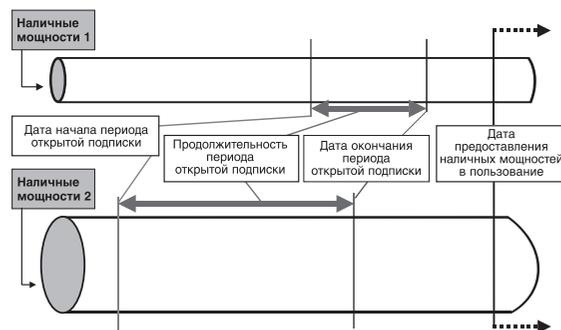
Чем больше запрашиваемый потенциальными грузоотправителями (выставляемый на распределение собственником (оператором) газотранспортной системы) объем и период резервирования и(или) наращивания наличных мощностей, тем больше при прочих равных условиях должна быть (см. рис. 4):

- продолжительность периода открытой подписки, а также
- заблаговременность открытия и закрытия (т.е. начальная и конечная даты) этого периода.

Это связано с тем, что больший объем поставок и наращивания наличных мощностей требует более капиталоемких и более продолжительных по времени (временемких) инвестиционных решений, что и предопределяет большую заблаговременность и большую продолжительность периода открытой подписки (открытого сезона).

Статья 9 проекта Транзитного протокола посвящена вопросам создания новых мощностей. Эта статья уже была предварительно согласована всеми странами – членами Энергетической хартии еще в 2002 г. при условии достижения общего соглашения по остальным пунктам ТП. Однако остается открытым вопрос о том, кто уполномочен или обязан инвестировать в развитие транзитной инфраструктуры. Ответ на этот вопрос во многом зависит от выбранной в той или иной стране модели регулирования газовой отрасли (регулируемый доступ с оператором газотранспортной системы или переговорный доступ). В случае с единым оператором газотранспортной системы и регулируемым доступом необходимо возложить на оператора газотран-

Рис. 4. Основные критерии объективности, прозрачности и недискриминационности процедуры открытой подписки по доступу к различным наличным мощностям транспортировки



портной системы обязательства по созданию транзитных мощностей с целью избежать создания препятствий транзиту. Это обязательство не станет непомерным бременем для оператора газотранспортной системы в силу опирающегося на издержки принципа формирования транзитных тарифов, гарантирующего возврат инвестиций в расширение мощностей по транспортировке.

Согласованный (пока в предварительном порядке) странами ДЭХ принцип формирования тарифов («кост-плюс») может существенно изменить отношение вертикально интегрированных компаний, которые являются собственниками газотранспортных систем (например, Газпрома), к осуществлению транзита через территорию их страны, поскольку делает транзит гарантированно и устойчиво прибыльным бизнесом.

В случае переговорного доступа, где каждый субъект предпринимательской деятельности, включая потенциального пользователя нового транзита, имеет право инвестировать в создание новых мощностей по транспортировке, важнейшим вопросом для таких компаний-инвесторов является вопрос о выборе трассы и отчуждении участков земли под выбранную трассу газопровода. В случае внутренней транспортировки и государственной компании – собственника газотранспортной системы вопрос решается довольно просто: государство использует свое суверенное право на принудительное отчуждение частной собственности (eminent domain). При отсутствии такого права у иностранных компаний

или негосударственных компаний транзитной страны транзитные проекты на ее территории будет затруднительно реализовать, по крайней мере этим двум группам компаний, из-за необходимости проводить многочисленные переговоры с собственниками земельных участков по трассе нового трубопровода. Следовательно, данный вопрос может стать предметом многостороннего обсуждения для (возможной) подготовки одного из следующих документов Хартии.

## Опыт аукционов по доступу к мощностям TAG

Трубопроводная система TAG (см. рис. 5) состоит из трех линий, трех компрессорных станций, сопутствующего оборудования и нескольких пунктов входа и выхода и проходит от словацко-австрийской границы, начинаясь около Baumgarten (пункт сдачи-приемки российского газа при его поставках в Австрию, Италию, Францию), до австрийско-итальянской границы, заканчиваясь около Arnoldstein, и имеет общую протяженность около 380 км. Трубопроводная система TAG используется для поставки газа внутренним потребителям в Австрии, а также для транзита природного газа в Италию. Через трубопроводную систему SOL (Sud — Ost — Leitung), принадлежащую компании OMV Gas GmbH, которая отходит от системы TAG в пункте Weitendorf, возможен также транзит в Словению.

Для сравнения. В состав ЕСГ России входят 155 тыс. км магистральных газопроводов и отводов, 268 компрессорных станций с общей мощностью газоперекачивающих агрегатов в 44,8 млн кВт, 6 комплексов по переработке газа и газового конденсата, 24 объекта подземного хранения газа. Поэтому возникает естественный вопрос.

### Почему TAG?

Причем здесь Трансавстрийский газопровод? Чем заслужила особое внимание процедура расширения мощностей TAG? Какое значение это имеет для ЕСГ России? Ведь масштабы ЕСГ и TAG несо-

поставимы, да и находятся эти две транспортные системы довольно далеко друг от друга. Ответ прост: «дьявол» всегда кроется в деталях, которые иногда могут носить системообразующий и(или) резонансный характер. Именно такой характер имеет случай с TAG.

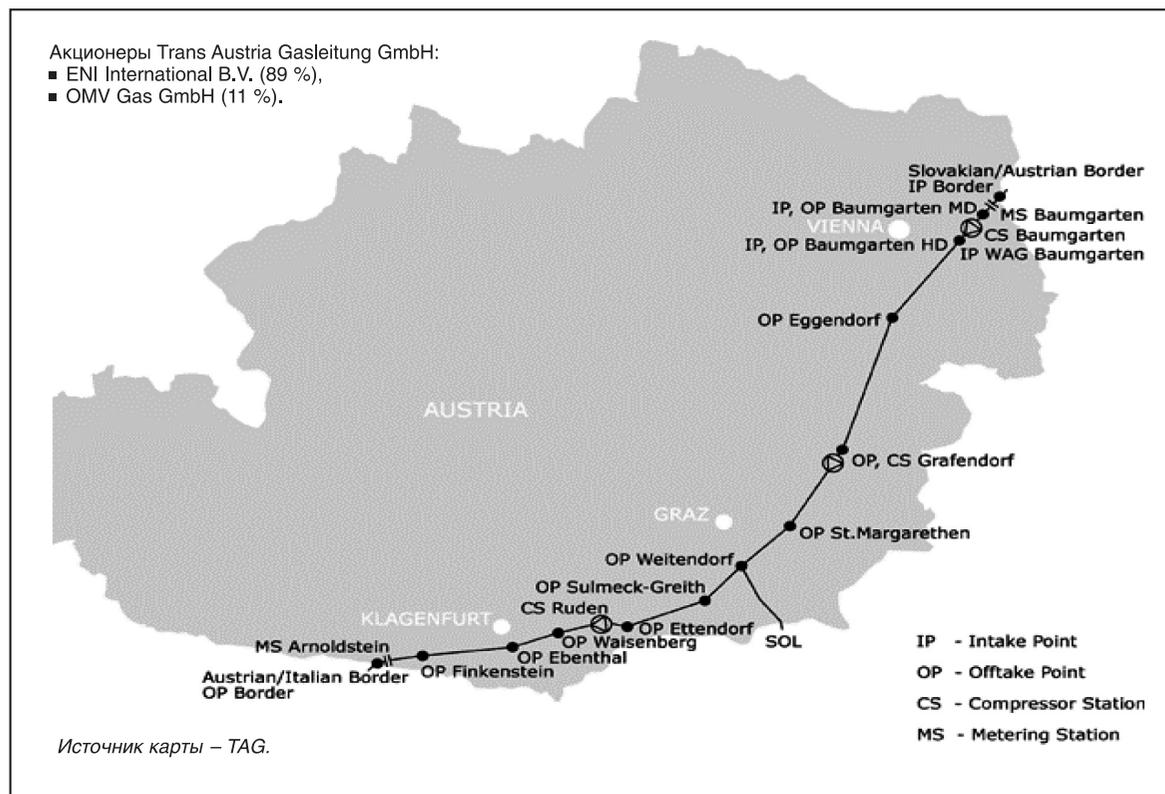
Во-первых, речь идет о расширении мощностей на трубопроводе, который находится внутри ЕС, но является практически чисто транзитным: по нему идут транзитом поставки российского газа в Италию.

Во-вторых, эта процедура связана с расширением мощностей по поставкам газа, произведенного вне европейского рынка, но поступающего на внутренний рынок ЕС. Таким образом, этот трубопровод оказался на стыке двух все еще сохраняющих различия систем — Востока и Запада, но в рамках функционирующей сегодня и фактически технологически единой (ибо основные ее элементы взаимосвязаны и взаимозависимы) системы газоснабжения «большой» Европы, включающей ЕС, европейские и азиатские страны СНГ (бывший СССР) и государства Северной Африки. Поэтому, с одной стороны, важно посмотреть, насколько принципы недискриминации, сконструированные для работы в рамках однородных политических и экономических структур на «либеральном» рынке (распределения газа внутри ЕС), будут эффективно работать в случае трансграничных поставок, когда потоки газа приходят в ЕС из других суверенных государств, которые не собираются ни свое законодательство, ни свою внутреннюю экономическую систему строить по тем же правилам, которые заложены в директивах ЕС. А с другой стороны, насколько принципы недискриминации, сконструированные совместными усилиями для работы в рамках разнородных политических и экономических структур, применяются на практике там, где появляется возможность (не являющаяся пока обязанностью) для их применения.

В-третьих, расширение мощностей TAG было элементом пакетной договоренности между Еврокомиссией, Газпромом и ЭНИ в октябре 2003 г. о компенсируемом отказе Газпрома от оговорок о пунктах конечного назначения в своих долгосрочных контрактах с ЭНИ<sup>17</sup>. Компенсацией за та-

<sup>17</sup> См. подробнее: Конопляник А. Российский газ для Европы: об эволюции контрактных структур (от долгосрочных контрактов, продаж на границе и оговорок о пунктах конечного назначения — к иным формам контрактных отношений?) // Нефть, Газ и Право. 2005. № 3. С. 33–44. № 4. С. 3–12.

Рис. 5. Трубопроводная система TAG (Trans Austria Gasleitung GmbH)



кой отказ было обещание допуска Газпрома на внутренний рынок Италии путем расширенного доступа компании к дополнительным мощностям TAG, наращивание которых планировалось на 2008–2011 гг., с первым этапом конкурсного доступа в мае 2005 г. Как было написано в соответствующем пресс-релизе Еврокомиссии, «в период с 2008 по 2011 гг. ENI будет содействовать увеличению мощностей контролируемого компанией<sup>18</sup> газопровода TAG, а также будет содействовать улучшению доступа третьих сторон (ДТС) к TAG для его использования в целях транзита»<sup>19</sup>. К числу вышеупомянутых третьих сторон я бы в первую очередь отнес те из них, которые располагают реальными

ресурсами товарного газа, среди которых на первом месте стоит, безусловно, ОАО «Газпром». Возникает естественный вопрос: была ли реализована пакетная договоренность, достигнутая в 2003 г. между Еврокомиссией, Газпромом и ЭНИ?

Следует различать процедуру доступа к наличным мощностям TAG и к расширению мощностей TAG. Рассмотрим каждую из них в отдельности.

#### Доступ к наличным мощностям TAG

Доступ к наличным мощностям TAG осуществляется посредством унифицированной аукционной процедуры. Рассмотрим два конкретных при-

<sup>18</sup> Акционеры Trans Austria Gasleitung GmbH: ENI International B.V. (89 %) и OMV Gas GmbH (11 %) – см. рис. 5.

<sup>19</sup> См.: Пресс-релиз Комиссии о территориальных ограничениях – оговорках о пунктах конечного назначения в договоре между Газпромом и ENI, IP/03/1345, 06.10.2003 // Commission Staff Working Paper «Energy Dialogue with Russia. Update on progress». 28.01.2004. SEC (2004)114. Annex 6.

мера, взятых с сайта компании Trans Austria Gasleitung GmbH<sup>20</sup>.

Первый пример — выделение наличных трубопроводных мощностей в пользование на период с 8.00 1 октября 2005 г. до 8.00 1 октября 2006 г. в ходе трех независимых аукционов:

- 1) пользование мощностями на прерываемой основе. Пункт отбора газа — австрийско-итальянская граница. Мощности предлагались пятью лотами. Каждый лот — 5000 куб. м/ч мощности. Каждый претендент мог выставить заявку максимум на два лота;
- 2) пользование мощностями на непрерывной основе. Пункт отбора газа — Weitendorf (соединенный с трубопроводной системой SOL1 — см. рис. 5). Мощности предлагались 17 лотами. Каждый лот — 5000 куб. м/ч мощности. Каждый претендент мог выставить заявку максимум на шесть лотов;
- 3) пользование мощностями на непрерывной основе. Пункт отбора газа — австрийско-итальянская граница. Мощности предлагались 20 лотами. Каждый лот — 12750 куб. м/ч мощности. Каждый претендент мог выставить заявку максимум на пять лотов.

Второй пример — выделение наличных трубопроводных мощностей в пользование на период с 6.00 1 октября 2008 г. до 6.00 1 октября 2009 г. в ходе двух независимых аукционов:

- 1) пользование мощностями на прерываемой основе. Пункт отбора газа — австрийско-итальянская граница. Мощности предлагались пятью лотами. Каждый лот — 5000 куб. м/ч мощности. Каждый претендент мог выставить заявку максимум на два лота;
- 2) пользование мощностями на непрерывной основе. Пункт отбора газа — Weitendorf. Мощности предлагались 17 лотами. Каждый лот — 5000 куб. м/ч мощности. Каждый претендент мог выставить заявку максимум на шесть лотов.

Каковы экономические последствия такой процедуры по доступу к наличным мощностям TAG, при которой вместо определения числа претендентов на наличные мощности путем процедуры открытого сезона вводится ограничение для претендентов на количество запрашиваемых лотов каждым из них

вне зависимости от того, располагают ли претенденты собственными (наличными) ресурсами товарного газа или нет? На мой взгляд, введение такого «верхнего» ограничения уравнивает две различные категории субъектов рыночных отношений: производителей (поставщиков) физического газа, нацеленных на реальные поставки товарного газа его реальным потребителям, и спекулянтов (поставщиков «бумажного» газа, торгующих контрактами на поставку и/или на прокачку газа), нацеленных на извлечение прибыли из торговых операций (перепродажи данных контрактов) на вторичном рынке. Введение ограничений по числу лотов для одного заявителя имеет целью повышение ликвидности газового рынка путем увеличения числа игроков — газовых трейдеров (продавцов и перепродавцов). Однако в условиях ограниченного предложения физического газа финансовые гарантии заявителя — претендента на место в трубе не заменяют наличия у него товарного газа, поэтому при отсутствии достаточного количества игроков с товарными ресурсами собственного газа такой подход ведет к принудительному формированию сегмента вторичных операций на рынке газа, т. е. к принудительным (вынужденным) перепродажам газовых контрактов и принудительным (спекулятивным) перепродажам места в трубе. Возникает естественный вопрос: не ведет ли это к искусственному повышению цены газа для конечных потребителей? Ответ, на мой взгляд, очевиден, поскольку каждая дополнительная транзакция имеет свою маржу... Таким образом, повышение ликвидности, осуществляемое путем наращивания числа перепродаж (в данном случае — контрактов на прокачку), есть очередное искусственное надувание очередного финансового пузыря на очередном товарном рынке<sup>21</sup>. Таким образом, заявленная Директоратом по конкуренции Еврокомиссии цель наращивать конкуренцию и ликвидность на европейском газовом рынке (а именно этот Директорат является идеологом и двигателем всех такого рода инициатив), дабы снизить уровень цен поставляемого газа для конечных европейских потребителей, при *таком* подходе к наращиванию конкуренции и ликвидности ведет к прямо противоположным результатам.

<sup>20</sup> www.tagmbh.at.

<sup>21</sup> Как был надут и лопнул такой пузырь на рынке нефти — см., например: Конопляник А. Кто определяет цену нефти? Ответ на этот вопрос позволяет прогнозировать будущее рынка «черного золота» // Нефть России. 2009. № 3. С. 7–12. № 4. С. 7–11.

## Расширение мощностей TAG

Проект расширения пропускной способности трубопроводной системы TAG было намечено осуществиться следующим образом (см. сайт TAG, датировано 28.06.2006)<sup>22</sup>:

- Trans Austria Gasleitung GmbH увеличит пропускную способность (наличные мощности по транспортировке) трубопроводной системы TAG Pipeline System на 6,5 млрд куб. м/год посредством строительства двух дополнительных компрессорных станций (Weitendorf и Eggendorf) (см. рис. 5);
- Мощности 3,2 млрд куб. м/год, явившиеся результатом строительства первой компрессорной станции около Weitendorf, были распределены посредством процедуры обеспечения долгосрочного доступа на основе принципа пропорционального распределения заявок. Эта процедура была завершена зимой 2006 г. Предоставление соответствующих транспортных услуг началось 1 октября 2008 г.;
- Trans Austria Gasleitung GmbH намерен предложить оставшиеся 3,3 млрд куб. м/год мощности, которые будут результатом строительства второй компрессорной станции около Eggendorf посредством новой процедуры обеспечения долгосрочного доступа также на основе принципа пропорционального распределения заявок. Ожидается, что предоставление соответствующих транспортных услуг начнется между 1 октября 2008 г. и 1 апреля 2009 г.

Второй тур аукциона (по доступу к мощностям второй очереди расширения TAG) прошел в мае 2008 г. и вызвал еще большее удивление и разочарование основных участников (как внутри, так и вне ЕС), чем первый, состоявшийся в декабре 2005 г.

Принцип пропорционального распределения заявок был реализован в ходе первого аукциона следующим образом: каждый из 149 квалифицированных соискателей из 10 стран (представивших требовавшиеся финансовые гарантии и допущенных до аукциона) был назван победителем. Каждый победитель получил одинаковую квоту прокачки, равную 2500 куб. м/ч.

После первого аукциона Газпром, Direktorat по транспорту и энергетике Еврокомиссии (DG TREN) и австрийский регулятор E-control неоднократно выражали свое неудовлетворение процедурой и итогами аукциона. Газпром заявлял, что к нему обращались некоторые компании-победители с предложением либо купить у них их квоту (место в трубе), либо продать им газ для выполнения своих контрактных обязательств. При этом, как отмечалось выше, расширение TAG в 2008–2011 гг., в том числе с целью увеличения прямого доступа Газпрома на итальянский рынок, было частью трехсторонней пакетной договоренности 2003 г. (Еврокомиссия, Газпром, ЭНИ) в обмен на немедленное исключение оговорки о пунктах конечного назначения из контрактов Газпрома и ЭНИ. Таким образом, можно утверждать, что итоги первого аукциона нарушили пакетное соглашение сторон.

По итогам первого аукциона в Секретариате Энергетической хартии (СЭХ) был подготовлен проект письма Генерального секретаря СЭХ к Министру энергетики Российской Федерации и Комиссару по энергетике ЕС (копии министрам Австрии, Италии и Комиссару по конкуренции ЕС) с предложением использовать разработанную экспертами Российской Федерации и ЕС (в процессе работы над Транзитным протоколом) процедуру для аукциона по второй очереди расширения TAG. Однако не удалось убедить Генерального секретаря СЭХ отправить это письмо адресатам с целью предотвращения повторения такой подвергнутой широкой критике процедуры распределения дополнительных мощностей TAG.

Поэтому вторая очередь аукциона по TAG (которая была подготовлена в соответствии с указаниями DG COMP с участием австрийского и итальянского регуляторов<sup>23</sup>) прошла по «усовершенствованной» процедуре первого аукциона — в нее была добавлена схема лотереи. В итоге в процедуру приняли участие **691** претендент из **31** страны (сколько из них, интересно, располагали товарными ресурсами газа?), посредством этой самой «лотереи» было определено **29** лотов победителей. Естественные вопросы: откуда газ и не отсюда ли берутся «вынужденные» посредники в европейском

<sup>22</sup> Previous information about TAG EXP 04. 28.06.2006 (www.taggbh.at).

<sup>23</sup> О чем прямо говорится на веб-сайте компании www.taggbh.at и что подтвердил мне в личной беседе в январе 2009 г. д-р Рудольф Старцер (Dr. Rudolf Starzer), управляющий директор компании Tag GmbH.

газовом бизнесе, в то время как за «газовых посредников» активно критикуют Газпром в Европе?

### На те же грабли?...

Можно указать на две ошибки, которые были допущены в ходе осуществления аукционов по доступу к дополнительным мощностям TAG. Обе эти ошибки относятся к категории «дьявол в деталях», т. е. к возможности по-разному интерпретировать такие понятия, как «сбор заявок» и/или «пропорционально заявкам».

Понятие «сбор заявок» может интерпретироваться и осуществляться в терминах как открытой, так и закрытой подписки. В первом случае сбор заявок будет реализовываться в рамках открытого сезона (open season), т. е. без установления верхнего предела ввода мощностей. Именно на это ориентирована статья 10bis проекта Протокола к Энергетической хартии по транзиту. Во втором случае сбор заявок будет реализовываться в рамках закрытого сезона (closed season), т. е. с установлением верхнего предела ввода мощностей. Именно по такой схеме прошли оба аукциона по расширению пропускной способности TAG и доступу к его дополнительным мощностям (первая и вторая очереди).

Понятие «pro rata» («пропорционально заявкам») также может интерпретироваться по-разному. Распределение мощностей «пропорционально заявкам» можно вести, например, по числу заявленных компаний. Именно это было сделано в ходе аукциона по расширению TAG (первая и вторая очереди). А можно вести распределение мощностей «пропорционально заявкам», исходя из обоснованных заявленных объемов на прокачку. Именно это предлагается в проекте Протокола к Энергетической хартии по транзиту (ст. 10bis). Понятно, в чью пользу будет работать выбор одного или другого определения «pro rata» («пропорционально заявкам»): распределение по числу компаний-претендентов работает в пользу трейдеров и спекулянтов, т. е. тех, кто не располагает товарными ресурсами газа. Такой подход ведет к формированию вторичного рынка газа и мощностей по его транспортировке, вынуждает к перераспределению (перепродажам) газа и мощностей, дискриминирует производителей, осваивающих крупные экспортно ориентированные месторождения. И наоборот, распределение мощностей исходя из заявленных объемов на прокачку, подтвержденных не столько финансовыми гарантиями, сколько ресурсами газа, сокращает количество участников рыноч-

ных отношений за счет уменьшения числа перепродавцов. При таком подходе оптимизируется соотношение между двумя основными сегментами товарных рынков: «физическим» и «бумажным», сдерживается «разбухание» его финансового сегмента.

Вот и получается, что если сравнить проект Протокола к Энергетической хартии по транзиту и аукцион по расширению TAG, то вроде бы используются те же понятия, те же подходы, те же термины, но с разным содержанием, с разной интерпретацией, с разными последствиями. Пусть простят меня наши европейские коллеги, но после первого аукциона по TAG в декабре 2005 г. мы им неоднократно напоминали про риск «наступить на те же грабли» и необходимость избежать этого... Ведь, как я понимаю, основная причина — это стремление Директората по конкуренции Еврокомиссии (DG COMP) обеспечить повышение уровня конкуренции на рынке ЕС любой ценой (конкуренция превыше всего). Поэтому в борьбе за наращивание конкуренции происходит выход мер регулирования из зоны оптимальных решений и образуется феномен, который я с 2003 г. называю «рисками либерализации».

### Уроки для ЕСГ

Хочется надеяться, что будут учтены те договоренности, которые были достигнуты в многосторонних переговорах по соответствующим вопросам в рамках процесса Энергетической хартии, в частности та модель, которая сначала была выработана экспертами России и ЕС в рамках подготовки Транзитного протокола и которая сейчас одобрена на многостороннем неформальном уровне многосторонним сообществом Энергетической хартии. Это облегчит задачу унификации процедур и минимизации правовых рисков, с которыми предстоит сталкиваться странам и компаниям при дальнейшем осуществлении поставок газа на расширяющемся евроазиатском энергетическом пространстве. Поскольку подготовка постановления Правительства России «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным сетям в Российской Федерации» не завершена, почему бы не взять в качестве модели процедуру недискриминационного конкурентного доступа к наличным мощностям транспортировки, подготовленную в ходе двусторонних консультаций экспертов России и ЕС в 2005–2007 гг. и одобренную на многостороннем уровне всем сообществом Энергетической хартии в октябре 2008 г.? □