



UNITED NATIONS

ГАЗОВЫЙ ЦЕНТР
ЕЭК ООН

Женева



UNECE
GAS CENTRE

ДОКЛАД
ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ НАДЁЖНОСТИ
ПОСТАВОК ПРИРОДНОГО ГАЗА
В ЕВРОПЕЙСКУЮ ЧАСТЬ
ЗОНЫ ЕЭК ООН

*Газовый центр
Европейская экономическая комиссия ООН
Женева, Швейцария*

сентябрь 2003 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I. РЕЗЮМЕ СЕКРЕТАРИАТА.....	3
II. ВВЕДЕНИЕ	
1. Доклад Газового центра.....	5
2. Энергетическая безопасность.....	6
III. ФАКТЫ, ЦИФРЫ И ПРОГНОЗЫ НА БУДУЩЕЕ	
1. Развитие рынка.....	9
2. Динамика спроса.....	9
3. Запасы, добыча и перспективы.....	11
4. Инфраструктура.....	14
5. Наличие запасов и инфраструктуры.....	16
6. Экономические возможности.....	17
7. Транзит.....	18
8. Перебои в поставках.....	19
IV. ПОЛИТИЧЕСКИЕ РАМКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ	
1. Рамки регулирования.....	20
2. Налогообложение.....	22
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	23

I. РЕЗЮМЕ СЕКРЕТАРИАТА

Бюро и Исполнительный совет *Газового центра Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН* создали рабочую группу, занимающуюся вопросами обеспечения надёжности поставок газа. Целью данной рабочей группы является анализ долгосрочных перспектив сохранения газового рынка в европейской части зоны ЕЭК ООН и выработка рекомендаций для обеспечения надёжности и безопасности поставок газа в будущем. Мы не ставили себе целью разрабатывать новые прогнозы спроса и предложения природного газа или создавать новые сценарии.

Рабочая группа подготовила настоящий доклад в свете растущей обеспокоенности относительно надёжности поставок газа и энергии в целом. Для этого имеется ряд причин:

- Растущая зависимость от импорта. На основании данных *Международного энергетического агентства (МЭА)*, *Европейского Союза (ЕС)* и *Международной ассоциации нефтяных и газовых производителей (МАНГП)*, а также наиболее благоприятных расчётов Газового центра ЕЭК ООН, ожидается, что доля импорта газа в его потреблении в странах Западной и Центральной Европы возрастет с 50% в настоящее время до 70% в 2020 году и до 80-90% в 2030 году.

- Проблемы с доставкой газа на рынок: увеличиваются производственные затраты, требуется поиск решения проблем, связанных с транзитом и транспортировкой газа, необходимо дальнейшее развитие, сохранение и улучшение существующей инфраструктуры. Необходимы крупные инвестиции во всё газовое хозяйство.

- Неопределённость относительно всего масштаба последствий рыночной либерализации: изменения на европейском газовом рынке, вызванные, в основном, процессом либерализации, приведут к созданию новых структур и перераспределению ответственности.

В Газовом центре ЕЭК ООН существует единодушное мнение относительно того, что существующие сегодня, а также возможные в будущем проблемы, связанные с обеспечением надёжности поставок газа, могут и должны решаться на предпринимательской основе и в соответствии с принципом субсидиарности.

Долгосрочные контракты на условиях «*бери или плати*»

являются солидной основой для портфелей контрактов и необходимых авансовых инвестиций в развитие добычи и инфраструктуры. Дополнительным аспектом обязательств по долгосрочным контрактам на условиях «бери или плати», которые делают возможным осуществление основных крупных проектов, в первую очередь, является право импортёров на получение соответствующих объёмов газа. Предполагается, что привязка цен газа к ценам на нефть, характерная для подобных контрактов – в качестве синонима конкурентного ценообразования, – будет и далее являться отправной точкой для определения цены на газ.

Одним из ключевых элементов политики газовой отрасли, направленной на обеспечение надёжности поставок, является диверсификация (поставщиков, инфраструктуры).

По мнению Газового центра ЕЭК ООН, правительства, как на национальном, так и на наднациональном уровне, должны оказывать поддержку, прежде всего, вырабатывая и обеспечивая благоприятный политический курс. Этот курс должен быть направлен на стабильность и экономическую выгоду и способствовать укреплению благоприятного инвестиционного климата.

Газовый центр ЕЭК ООН, а его точка зрения совпадает с мнением других организаций, таких как *Европейский союз газовой промышленности (Еврогаз)* или МАНГП, выделяет следующие основные условия для обеспечения надёжности поставок газа:

- стабильность и предсказуемость политического курса и деятельности регулирующих органов;
- чёткое разграничение ролей и ответственности, равные условия деятельности на рынке для всех участников;
- позитивный инвестиционный климат;
- свободу заключения контрактов;
- высокую эффективность.

Правительствам рекомендуется уделять первоочередное внимание следующим аспектам:

- стабильным международным отношениям;
- согласованному ценообразованию на энергоносители, включая благоприятный налоговый режим;

- предсказуемому, но ограниченному числу новых законов и регулирующих документов.

Несмотря на то, что надёжность поставок чрезвычайно важна, необходимо не забывать о том, что это не единственная цель энергетической политики. При обеспечении надёжности поставок должны постоянно учитываться требования конкуренции и экономической целесообразности, а также требования по защите окружающей среды в целях устойчивого обеспечения Европы энергоносителями.

Главным моментом при решении всех этих задач в целях эффективного обеспечения энергоносителями является чёткое разделение ролей между бизнесом и политическими кругами:

- Ответственность за обеспечение производства необходимой энергии, а также за планирование, строительство и эксплуатацию необходимой инфраструктуры лежит на самих компаниях

- Лица, принимающие решения на правительственном уровне, отвечают за выработку и сохранение благоприятных рамочных условий, направленных на достижение стабильности и предсказуемости и способствующих благоприятному климату для инвестирования в энергетическую инфраструктуру.

Главной целью должно являться расширение возможностей и повышение готовности компаний поддерживать высокий уровень надёжности поставок газа, как на краткосрочной, так и на долгосрочной основе, и даже повышать этот уровень путем сохранения своей основы для поставок, достижения разумной степени гибкости и обеспечения надёжной инфраструктуры.

II. ВВЕДЕНИЕ

1. Доклад Газового центра

В рамках Газового центра ЕЭК ООН компании-участницы¹ обсуждают вопросы, связанные с внедрением особенностей и элементов открытого рынка в странах с переходной экономикой. Они также обмениваются информацией и изучают текущие

¹В Газовый центр ЕЭК ООН входит группа из двадцати пяти газовых компаний, базирующихся в зоне ЕЭК. Некоторые из них являются добывающими, транспортными и торговыми, другие работают в отдельных секторах газовой промышленности.

проблемы, такие как обеспечение надёжности поставок², с целью сближения интересов стран-импортёров и добывающих стран.

В настоящем докладе основное внимание уделено обеспечению надёжности поставок природного газа в европейскую часть зоны ЕЭК ООН (вся зона ЕЭК охватывает Европу, Северную Америку и Центральную Азию).

2. Энергетическая безопасность

Обеспечение энергетической безопасности составляет сердцевину энергетической политики. Она является неотъемлемой частью любой взвешенной и последовательной энергетической политики обеспечения гарантированных и надёжных поставок энергоносителей по справедливым и стабильным ценам на краткосрочной и долгосрочной основе.

Беспокойство по поводу энергетической безопасности в странах ЕЭК ООН на протяжении ряда лет характеризовалось периодами роста и спада. Своей высшей точки оно достигло в кругах, ответственных за принятие решений по вопросам энергетики, в 70-е и в начале 80-х годов, когда спрос и предложение на топливно-энергетическом рынке были жёстко сбалансированы,

²Недавно ЕС, МЭА (в обзоре «Перспективы мировой энергетики» за 2002 год) и организации, представлявшие газовые компании, такие как Еврогаз, МАНГП и Международный газовый союз (МГС), опубликовали материалы и отчёты (не полностью) по вопросам обеспечения надёжности поставок природного газа. При составлении данного доклада Газового центра мы основывались на данных, содержащихся в указанных публикациях. Газовый центр ЕЭК ООН признателен МЭА, ЕС, Еврогазу, МАНГП и МГС за возможность использовать в данном докладе сведения и информацию, приводимые ими:

- МЭА – «Перспективы мировой энергетики в 2002 году» (2002); «Исследование гибкости природного газа» (2002);
- ЕС – «На пути к европейской стратегии обеспечения поставок энергоносителей» (2001) и «Проекты Директив ЕС по обеспечению безопасности поставок и хранения нефтепродуктов и природного газа» (2002);
- Еврогаз – «Комментарии Еврогаза к «зеленому докладу» по обеспечению безопасности поставок энергоносителей» (2001); «Безопасность поставок газа (рынки, принципы и участники)» (13.06.2002); «Ответ Еврогаза на предложенную Директиву по обеспечению безопасности поставок природного газа» (21.02.2003);
- МГС – «Доклад рабочего комитета МГС: перспективы газа, стратегии и экономика» (2003);
- МАНГП – «Поставки газа в расширяющийся Евросоюз/Европейское экономическое пространство и политические рамки» (2002); окончательный вариант документа (2003).

и этот рынок испытал потрясение от двух резких повышений цен на нефть.

Эта озабоченность, связанная с необходимостью рассчитывать на *Организацию стран-экспортёров нефти (ОПЕК)* и на Ближний Восток, также резко обострилась во время ирако-кувейтского кризиса в 1991 году и недавней войны в Ираке.

Сегодняшний день принес новые тревоги. Энергетическая безопасность опять стоит в повестке дня у политиков и общественности. Вновь возникшее внимание к вопросам энергетической безопасности в ЕС и многих других странах послужило причиной возобновления дебатов по целому ряду важных и щекотливых проблем энергетической политики.

Без сомнения, необходимость обеспечения энергетической безопасности окажет влияние на решения, касающиеся будущей роли каменного угля и ядерной энергии в удовлетворении энергетических потребностей в перспективе, на субсидирование собственного производства энергии, создание стимулов для разведки и разработки ископаемого топлива, принятие мер по совершенствованию коммерциализации возобновляемых энергоресурсов и на осуществление мер по охране окружающей среды.

На сегодняшний день в основе энергетической политики большинства стран ЕЭК ООН лежат три цели, а именно: повышение энергетической безопасности, стимулирование экономической эффективности и охрана окружающей среды. Кроме того, существует немало социальных целей, которые необходимо учитывать правительствам при разработке политического курса. Однако невозможно заниматься решением сразу всех проблем одновременно. Кратко- и среднесрочной перспективе свойственны неизбежные компромиссы, влекущие за собой конкуренцию политических целей и средств.

Всё большую озабоченность по поводу обеспечения безопасности поставок газа вызывают также следующие факторы:

- Растущая зависимость стран Западной и Центральной Европы от импорта природного газа в связи с возрастающим спросом и снижающейся собственной добычей. Некоторые страны впервые становятся нетто-импортёрами.

- Повышение расходов на дополнительные поставки природного газа, связанные с усложнением разработки и

эксплуатации месторождений и удлинением маршрутов доставки газа.

- Неопределенность в отношении всего масштаба последствий либерализации газового и электроэнергетического рынков и ее влияние в конечном итоге на энергетическую безопасность.

- Риски, связанные с безопасностью и угрозой террористических актов, в отношении таких энергетических объектов, как атомные электростанции, нефте- и газопроводы.

- Возможность возникновения социальных волнений и этнических конфликтов в ряде добывающих и транзитных стран, что может вызвать перебои в поставках газа.

Важно также осознавать тот факт, что укрепление международных связей и экономического сотрудничества между всеми странами и отраслями промышленности будет содействовать укреплению энергетической безопасности.

Ввиду того, что безопасность поставок природного газа представляет собой многогранное понятие, которому трудно дать чёткое определение, применительно к ней можно выделить три особо актуальных аспекта:

- Наличие ресурсов и инфраструктуры:

- физическое наличие достаточных запасов;
- наличие соответствующей инфраструктуры для доставки запасов на рынок.

- Экономические возможности:

- возможность осуществления поставок;
- имеющиеся договорные отношения (включая транзит).

- Непрерывность поставок:

- случайные краткосрочные перебои в поставках, вызванные причинами природного или технического характера;
- намеренный срыв поставок.

Безусловно, приведённая классификация составляющих безопасности поставок не является единственной. Это всего лишь концепция, которая используется в настоящем докладе применительно к специфическим характеристикам газового рынка.

III. ФАКТЫ, ЦИФРЫ И ПРОГНОЗЫ НА БУДУЩЕЕ

1. Развитие рынка

Практически все европейские страны с самого начала развития их газовых рынков традиционно зависят от импорта газа. Лишь немногие страны являются нетто-экспортёрами, остальные ведут собственную добычу, что позволяет им импортировать лишь часть потребляемого топлива. Все страны связаны, по меньшей мере, с двумя другими национальными транспортными системами. Некоторые страны, такие как Украина, Словакия, Чехия, Австрия и Германия играют ключевую роль при транспортировке газа на рынок из районов крупномасштабной добычи.

Необходимо принимать все меры по обеспечению надёжности поставок природного газа на рынке, где производители и потребители из разных стран тесно связаны друг с другом посредством газотранспортных и газораспределительных сетей.

За прошедшие десятилетия не было зафиксировано сколько-нибудь значительных перебоев в поставках газа. Основные поставщики газа в Европе демонстрировали высокую степень ответственности при выполнении своих контрактных обязательств по поставкам газа на долгосрочной основе. Это стало своеобразным стандартом для дальнейшей деятельности отрасли.

2. Динамика спроса

В 2001 году общая потребность стран Западной и Центральной Европы³ в первичной энергии составила 1757 млн.т нефтяного эквивалента (1890 млрд.куб.м в пересчете на газ), тогда как аналогичный показатель в странах с переходной экономикой (включая Российскую Федерацию)⁴ составил в 2001 году 1046 млн.т нефтяного эквивалента (1125 млрд.куб.м, соответственно).

В 2001 году доля природного газа составляла 22% (415 млрд.куб.м) общей потребности стран Западной и Центральной Европы в первичной энергии. В странах с переходной экономикой доля природного газа составляла 48% (540 млрд.куб.м).

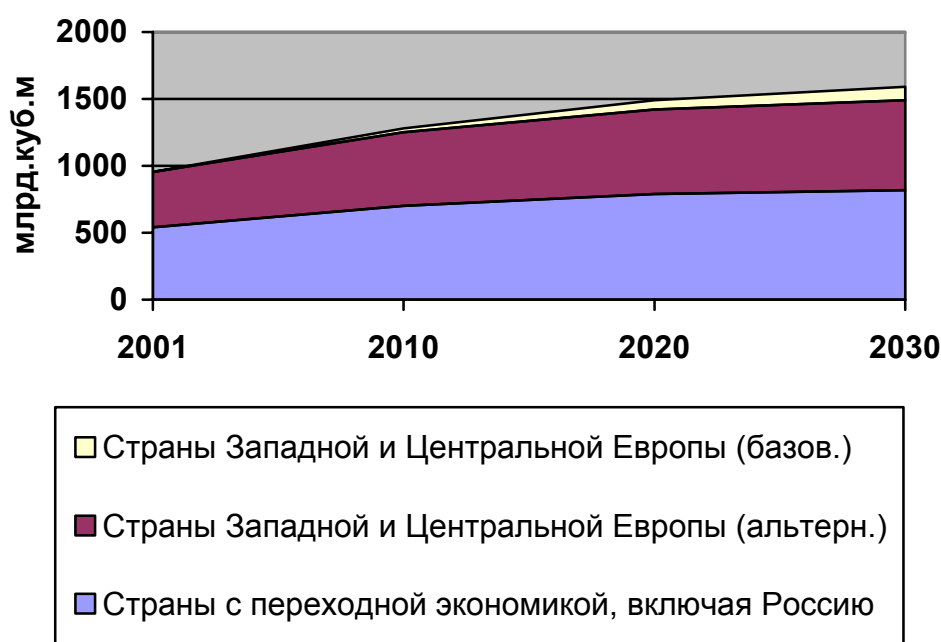
³Страны-члены Евросоюза, Чехия, Венгрия, Исландия, Норвегия, Польша, Швейцария и Турция.

⁴Все остальные страны Центральной и Восточной Европы.

В соответствии с базовым сценарием МЭА⁵, среднегодовой прирост спроса на природный газ в странах Западной и Центральной Европы в 2000-2030 гг. должен составить 2,1% (более интенсивные темпы прироста ожидаются в течение первого десятилетия с последующим снижением во втором десятилетии и еще более в третьем).

Диаграмма

Потребность в газе государств Западной и Центральной Европы, а также стран с переходной экономикой, включая Россию.



Источник: «Перспективы мировой энергетики в 2002 году» (МЭА, 2002).

В странах с переходной экономикой, включая Россию, где доля природного газа на топливно-энергетическом рынке уже достаточно высока, среднегодовой прирост, прогнозируемый на 2000-2030 гг., составит менее 1,5% (также ожидается снижение темпов прироста в течение указанного периода).

В 2030 году в странах Западной и Центральной Европы общая потребность в газе предположительно составит 773 млрд.куб.м (33% от общей потребности в энергетическом сырье). В странах с

⁵В данном параграфе приведена информация о прогнозе изменения спроса на газ, опубликованном в обзоре МЭА «Перспективы мировой энергетики в 2002 году».

переходной экономикой данный показатель, как предполагается, в 2030 году достигнет 818 млрд.куб.м (51% общей потребности в первичной энергии).

Рост спроса на газ в перспективе тесно связан с активным развитием рынка, вызванным тем обстоятельством, что природный газ является наиболее предпочтительным видом углеродного топлива в силу экономических и экологических причин. К ключевым элементам относятся также весьма успешное и быстрое развитие газового рынка в прошлом, а также высокая надёжность поставок газа. Всё большее число бытовых и промышленных потребителей и даже транспортных предприятий (частных и государственных) только выигрывают от использования природного газа, являющегося конкурентоспособным и доступным видом топлива.

Природный газ, выбранный в качестве топлива для производства электроэнергии, улучшит разнообразие топливной структуры на рынке энергоносителей, что, в свою очередь, повысит надёжность их поставок.

3. Запасы, добыча и перспективы

Устойчивый рост спроса на природный газ требует постоянного расширения газовой инфраструктуры и непрерывной работы в области разведки и добычи газа. Физическое наличие запасов газа не станет фактором, сдерживающим дальнейшее развитие газовых рынков. Этот вывод был сделан в результате всех проведенных исследований по изучению ресурсной базы запасов газа. Наряду с данными выводами, исследование, проведенное МАНПП⁶, также доказывает то, что запасов газа, предназначенного для экспорта в Европу, достаточно для того, чтобы обеспечивать потребность стран ЕС и других государств в газе, по меньшей мере, в течение 100 лет.

На основании доклада МАНПП, потенциальные запасы извлекаемого природного газа на территории ЕС/*ЕЭП*⁷ составляют около 13500 млрд.куб.м, которых хватило бы для удовлетворения спроса на газ в Европе в течение 30-40 лет при условии сохранения нынешнего уровня потребления.

⁶«Поставки газа в расширяющийся Евросоюз/Европейское экономическое пространство и политические рамки» (МАНПП, 2002); окончательный вариант документа (МАНПП, 2003).

⁷*Европейское экономическое пространство (ЕЭП)* охватывает 15 стран ЕС, Норвегию и страны-кандидаты на вступление в Евросоюз.

Газовые запасы за пределами Европы, которые могли бы экспортироваться в европейские страны, составляют 180 трлн.куб.м. При определении данной цифры учитывались экономическая и техническая целесообразность, а также внутреннее потребление газа в странах-экспортёрах.

В общем виде данные, приведённые в докладе МАНГП (млрд.куб.м), выглядят следующим образом⁸:

Зона	Запасы	Разведанные потенциальные запасы	Неразведанные потенциальные запасы	Всего
Европа	6052	2950	4464	13466
Африка	6544	4942	7240	18726
Ближний Восток	15410	33760	23950	73120
Бывший СССР ⁹	32960 ¹⁰	14906	29830	77696
Страны Карибского бассейна	850	142	1100	2092

Возрастающий спрос на природный газ в странах Западной и Центральной Европы и сокращение собственной добычи вновь подтверждают необходимость поддержания конструктивных отношений с Россией, Северной Африкой, Ближним Востоком и Центральной Азией. Диверсификация импорта является важнейшим стратегическим элементом для обеспечения надёжности поставок в Европу.

⁸Термины «запасы», «разведанные потенциальные запасы» и «неразведанные потенциальные запасы» используются для иллюстрации потенциальных возможностей для поставок. Категория «разведанные потенциальные запасы» включает в себя все известные залежи газа, для добычи которых требуются передовые технологии или более благоприятные экономические условия. «Неразведанные потенциальные запасы», на долю которых приходится около одной трети всех запасов газа, требуют проведения постоянных разведывательных работ и в значительной степени зависят от благоприятного политического курса.

⁹Российская Федерация и бывшие республики СССР, не входящие в состав России.

¹⁰Недавно проведенная ОАО «Газпром» новая оценка запасов газа на территории России показала увеличение данного показателя с 32960 млрд.куб.м до примерно 55000 млрд.куб.м. Таким образом, общие запасы газа составляют практически 100 трлн.куб.м.

Одним из ключевых элементов политики в области газовой промышленности, необходимым для обеспечения надёжности поставок, является диверсификация. Проявления диверсификации можно усмотреть во многих аспектах, приводимых ниже.

- Новые трубопроводы от новых (или прежних) поставщиков (например, Ливия-Италия) позволят повысить уровень надёжности поставок газа, как за счёт новых маршрутов, так и за счёт новых поставщиков.

- Новые трубопроводы от традиционных поставщиков (например, Медгаз или *Северо-Европейский газопровод*) будут способствовать созданию более благоприятного климата за счёт возрастания конкуренции между транзитными странами.

- Новые проекты по импорту *сжиженного природного газа (СПГ)* из стран, уже завоевавших место на рынке, или новых поставщиков.

Что касается весьма отдалённой перспективы, то возрастающая роль природного газа на современном рынке энергоносителей, ориентированном на ископаемое топливо, часто рассматривается как своеобразный мостик, наряду с возобновляемыми источниками энергии, к рынку водорода, который, как ожидается, возникнет, через 50-100 лет.

При подобном сценарии природный газ наряду с возобновляемыми источниками энергии будет играть всё более заметную роль. Реальное увеличение доли возобновляемых источников энергии зависит от развития технологий и «экологического сознания» правительств и некоторых групп потребителей. Выбор в пользу возобновляемых источников энергии может сократить зависимость от ископаемого топлива и повысить надёжность поставок природного газа.

Несмотря на то, что на рынке энергоносителей уже наметилась тенденция к использованию низкоуглеродных или даже безуглеродных видов топлива, масштабное увеличение его объёма представляется реальным только в долгосрочной перспективе.

Серьёзные изменения могут иметь место только в случае более эффективного производства возобновляемых энергоносителей при высоких ценах на ископаемое топливо в результате сокращения его запасов.

Что касается будущего рынка водорода, то в этой связи следует сказать о необходимости решения целого ряда технических

проблем, для чего в настоящее время не существует реальной экономической базы. Технические проблемы относятся к производству и подаче энергии на основе водорода конечным потребителям, а также к транспортировке водорода. Существующая инфраструктура природного газа, в таком виде как она есть, непригодна для транспортировки и распределения водорода в силу использования металла в этих системах. Необходимы дальнейшие исследования для разработки соответствующих решений. Тем временем, необходимо расширять и укреплять тот «мостик», который был создан природным газом и возобновляемыми энергоносителями.

4. Инфраструктура

На протяжении последних 40 лет быстрыми темпами осуществлялось расширение газовой инфраструктуры. В настоящее время система газопроводов, составляющая европейскую газотранспортную сеть, простирается от Северного и Балтийского морей до Средиземноморья, от Атлантики до газопроводной системы Российской Федерации. Международная газотранспортная сеть обеспечивает надёжность поставок и эффективную транспортировку газа. Ежегодно требуются крупные инвестиции в действующую инфраструктуру на её поддержание, техническое усовершенствование и модернизацию.

Газовая отрасль Западной Европы в соответствии с условиями открытого рынка обеспечивает передачу важных технологий и прямые инвестиции в будущее развитие газопроводных сетей Центральной и Восточной Европы. Аналогичные отношения складываются со странами Средиземноморского бассейна, не являющимися членами ЕС.

Для диверсификации поставок природного газа на европейский рынок и удовлетворения растущего спроса потребуются строительство новых межрегиональных трубопроводов из России (например, Северо-Европейского газопровода), Северной Африки, а также из Центральной Азии и Ближнего Востока.

В то же время необходимо уделять особое внимание надёжности новых поставщиков газа в Европу. Кроме того, дальнейшее развитие инфраструктуры для СПГ газовой промышленностью как экспортёрами, а также импортёрами в Европе может способствовать улучшению ситуации с поставками газа на европейский рынок. По оценкам МГС, общий объём

Газотранспортная система Европы (по состоянию на 1970 г.)

ruhrgas



Газотранспортная система Европы (по состоянию на 2002 г.)

ruhrgas



необходимых инвестиций, которые должны быть направлены на расширение рынка, торговли и инфраструктуры в 2000-2030 гг., составит 2-3 трлн.долл.

До 2015 года в Центральной и Западной Европе в сферу транспортировки, хранения и распределения газа необходимо вложить около 100 млрд.долл¹¹. Только в России инвестиции в сферу добычи и транспортировки в течение предстоящих 15 лет составят около 150-170 млрд.долл.

5. Наличие запасов и инфраструктуры

Как уже было сказано, физическое наличие запасов газа не будет являться фактором, сдерживающим дальнейшее развитие газового рынка. Для привлечения этих запасов в Европу необходимо своевременно заниматься разработкой месторождений и строительством инфраструктуры.

По мере того, как уровень собственной добычи газа в Западной и Центральной Европе будет снижаться, доля импорта в его потреблении в этом регионе будет увеличиваться с 50% в настоящее время до 70% в 2020 году и до, возможно, 80-90% в 2030 году. Зависимость от импорта сама по себе не рассматривается как проблема, при условии сохранения политической и экономической стабильности, создающей условия для планирования долгосрочных поставок газа и инвестирования в развитие инфраструктуры.

Затраты на добычу газа, включая передачу/транспортировку газа, будут, по всей вероятности, возрастать в силу трёх следующих обстоятельств:

- всё большей удалённости мест добычи;
- усложнения климатических и физических условий;
- более жёстких экологических ограничений.

Несмотря на наличие факторов, способствующих снижению затрат, как, например, совершенствование технологии разведки и добычи, общая тенденция к их росту сохранится. Тем не менее, наличие запасов и уровень добычи являются ключевыми моментами в обеспечении надёжности поставок газа на рынок.

Из-за увеличения затрат на разработку новых источников эффективное финансирование становится всё более необходимым.

¹¹«Доклад рабочего комитета МГС: перспективы газа, стратегии и экономика» (МГС, 2003).

Российская Федерация и другие добывающие страны, не входящие в ЕС, ищут возможности заключения соглашений, предусматривающих справедливое недискриминационное кредитование. Привлечение иностранных инвесторов и разделение инвестиционных рисков между производителями, компаниями, занимающимися транспортировкой газа, и потребителями также необходимо для обеспечения финансирования. Инвестиции, направляемые на сооружение новых транзитных мощностей и хранилищ, должны основываться как на наличии контрактов на поставки, так и на прогнозах дальнейшего развития внешнего рынка и добычи газа.

Долгосрочные контракты на условиях «бери или плати» являются солидной основой контрактного портфеля. Их наличие является ключевым элементом в поддержании надёжности поставок газа. Сейчас эта ситуация признана Европейской комиссией и отражена во *второй Газовой директиве ЕС* и проекте *Директивы ЕС по обеспечению надёжности поставок*.

6. Экономические возможности

Привязка цен на газ к ценам на нефть – синоним конкурентного ценообразования на газовом рынке – зарекомендовала себя как исключительно эффективный принцип для постоянного развития рынка, установления разумных цен, соответствующего уровня добычи газа и своевременного развития газовой инфраструктуры.

Предполагается, что в целом привязка цен газа к ценам на нефть, характерная для долгосрочных контрактов, в качестве синонима конкурентного ценообразования будет и далее являться отправной точкой для определения цены на газ. Это обеспечит производителей и инвесторов, вкладывающих средства в добычу и инфраструктуру, соответствующими гарантиями при разработке и реализации новых проектов. Однако это также будет способствовать усилению конкуренции между производителями газа и более явному проявлению сезонных колебаний цен, а также возрастанию роли спотовых рынков.

Использование стратегических запасов для оказания воздействия на динамику цен, в поддержку чего недавно выступила Европейская комиссия, является попыткой вмешаться в рыночные процессы и не принесет никаких ощутимых результатов. Имеющийся опыт, например, в США, свидетельствует о том, что

влияние использования стратегических запасов на динамику цен на мировых рынках незначительно и непродолжительно. Кроме того, мощности газовых хранилищ расширяются по мере роста потребления газа. С учетом различий между газом и нефтью не существует причин, а также приемлемых путей накопления запасов газа.

Да и кто будет нести огромные расходы, связанные с накоплением? При условии, что надёжность поставок газа на национальном уровне будет обеспечиваться в полной мере, планирование на случай чрезвычайных обстоятельств на наднациональном уровне не представляется необходимым. Напротив, это было бы непродуктивной мерой, так как неизбежно привнесло бы в отлаженную и эффективную отрасль бюрократизм и политическое влияние.

7. Транзит

Безопасный транзит природного газа из добывающих стран к (конечным) потребителям является неотъемлемой частью успешной газовой цепи. Увеличение мощностей достигается за счёт реализации новых проектов и расширения действующих систем.

Вопросы, связанные с транзитом, приобретают всё большее значение, как было отмечено в ходе продолжающихся обсуждений *Протокола по транзиту к Договору к Энергетической Хартии*. Проблемы, которые необходимо решить в целях обеспечения надёжности поставок, таковы:

- справедливые недискриминационные тарифы на транспортировку во всех участвующих странах, устанавливаемые на основе капитальных и эксплуатационных затрат и разумной нормы прибыли;

- «право первого отказа» в случаях, когда добывающие/торгующие компании должны выполнять долгосрочные обязательства, а срок действия их контракта на транзит истекает. Это позволяет избежать ограничений в поставках в случае возможного дефицита транспортных мощностей.

Приведение в соответствие долгосрочных контрактов на поставку и долгосрочных контрактов на транспортировку и транзит необходимо для гарантирования поставок и соответствующих вложений в газотранспортный сектор. С другой стороны, ожидается, что интеграция в Европе окажет

стимулирующее воздействие в этом отношении. Расширение ЕС на Восток также означает дальнейшую стабилизацию ситуации с транзитом газа из России и, возможно, Центральной Азии. С другой стороны, производители и импортёры становятся всё более зависимыми от транзитных стран. На фоне этого укрепление сотрудничества стран-производителей и импортёров с транзитными государствами является верным способом обеспечения бесперебойного транзита в целях безопасности газоснабжения.

8. Перебои в поставках

В прошлом не было ни одного существенного перебоя в поставках природного газа. Этот положительный опыт свидетельствует о том, что газовая отрасль смогла обеспечить непрерывные поставки газа конечным потребителям без каких-либо значительных перебоев даже в чрезвычайных условиях. Газовая отрасль имеет хорошо развитые инструменты, позволяющие ей справляться с перебоями в поставках и сбоями в собственной инфраструктуре.

Эти инструменты включают диверсифицированные источники поставок, контракты на импорт с гибкими факторами загрузки, мощности для подземного хранения газа, резервные соглашения о поставках между газовыми компаниями и промышленными потребителями в рамках контрактов, предусматривающих перерывы в поставках, а также эффективную европейскую газотранспортную систему, включая сотрудничество между заинтересованными газовыми компаниями. Структурные изменения на рынке не означают автоматического понижения стандартов обеспечения надёжности поставок до тех пор, пока существует ясность в отношении ролей и ответственности, а участники рынка могут демонстрировать свою способность выполнять взятые на себя обязательства. Любые стандарты поставок должны устанавливаться с учетом ситуации на рынке, а не тех мер, которые должны быть осуществлены газовой отраслью.

Зависимость от импорта, как таковая, не ставит под угрозу надёжность поставок до тех пор, пока политический курс и государственное регулирование будут направлены на создание благоприятных условий для инвестирования и поддержание ориентации газового бизнеса на долгосрочные контракты.

В случае, если потребуется более высокий, по сравнению с

существующим, уровень надёжности поставок, конечные меры необходимо будет привести в соответствие с реальными потребностями, включая управление особыми рисками. Должна иметься ясность относительно того, что любые дополнительные меры, будь то создание дополнительных мощностей для хранения и строительство перемычек между трубопроводами или инвестиции в проведение стандартизации качества газа, зачастую ненужные, могут оказаться слишком дорогостоящими и, в конечном счёте, будут оплачиваться из кармана потребителя¹².

IV. ПОЛИТИЧЕСКИЕ РАМКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ

1. Рамки регулирования

Изменения на европейском рынке, вызванные, в основном, процессом либерализации, приведут к созданию новых структур и перераспределению ответственности. В связи с тем, что транспортировка и распределение газа должны быть юридически отделены от других видов деятельности внутри газовой цепи, ответственность за обеспечение надёжности поставок будет разделена среди игроков на рынке. В то же время в отрасли идут процессы слияний и поглощений.

Все заинтересованные игроки должны принимать участие в принятии решений относительно необходимого уровня надёжности поставок и путей его достижения. У конечных потребителей есть свои запросы, за которые они платят. Газовая отрасль несет ответственность за поставки, предусмотренные контрактами. Задача всей газовой отрасли будет заключаться в том, чтобы сохранить ту эффективность работы и надёжность, к которой привыкли конечные потребители.

Осуществляемые в настоящее время и планируемые регулятивные меры на газовом рынке влияют на все составляющие газовой цепи, включая условия и тарифы доступа к инфраструктуре и внутреннюю структуру компаний. С момента

¹²С учетом региональных различий в структуре газовых рынков и структурных различий в вариантах поставок газа на эти рынки невозможно определить стоимость дополнительных мер обеспечения надёжности поставок. Однако, если бы этот более высокий уровень надёжности поставок был искусственно навязан, это было бы экономически невыгодно и неприемлемо для потребителя.

реализации Газовой директивы ЕС на национальном законодательном уровне стран-членов Евросоюза и государств-кандидатов на вступление в эту организацию, *доступ третьим сторонам к инфраструктуре* должен предоставляться на переговорной или регулируемой основе. В соответствии со второй Газовой директивой ЕС, которая вступила в силу в августе 2003 г., доступ к газотранспортным и газораспределительным сетям будет осуществляться на регулируемой основе в той или иной форме. К середине 2004 г. страны-члены Евросоюза должны привести своё национальное законодательство в соответствие с Директивой ЕС.

В большинстве стран Европы уже существует регулирующий орган. После принятия второй Газовой директивы ЕС его наличие будет обязательным для стран Евросоюза. Регулирование должно способствовать развитию рынка, включая необходимые инвестиции в инфраструктуру. По этой причине оно должно ограничиваться выработкой и реализацией основных положений и предоставлением равных условий на рынке для всех участников. Ненужное регулирование приведет только к дополнительным расходам и нарушению рыночных процессов.

Что касается обеспечения надёжности поставок, то основная ответственность, по нашему представлению, должна возлагаться на участников рынка, в особенности, когда дело касается применения специальных мер, как, например, гибкости поставок или контрактов, предусматривающих перерывы в поставках. По мере того, как в ЕС будет происходить процесс юридического разделения компаний, новые структуры, возникающие в странах Евросоюза, должны будут строить свою деятельность с учетом возлагаемой на них ответственности. Однако такое масштабное разделение может вызвать риск нарушения синхронности процессов принятия решений в таких областях, как добыча/поставки и инфраструктура и, в случае чрезмерной зарегулированности, может также привести к увеличению административных и технических затрат.

Это может негативно сказаться на эффективности функционирования всей газовой отрасли и впоследствии привести к необоснованному увеличению тарифов и цен на газ для конечных потребителей. Основной проблемой станет очевидное несоответствие между принятием решений в сфере инфраструктуры и решений в области рыночных процессов/поставок. Снижение инвестиций в инфраструктуру и

несоответствия между контрактами на транспортировку/услуги и контрактами на поставку/торговлю может серьёзно повлиять на надёжность поставок.

Основными элементами, которые должны найти свое отражение в любой рыночной структуре, являются следующие:

- стабильность и предсказуемость политической и регулятивной базы;
- чёткое разграничение ролей и ответственности и равные условия деятельности на рынке для всех участников;
- позитивный инвестиционный климат;
- свобода заключения контрактов.

В случае, если масштаб нового проекта развития инфраструктуры (например, строительство новой транзитной газопроводной системы) и связанные с этим риски слишком велики для того, чтобы их смогли принять на себя только частные инвесторы, то может быть рассмотрен вопрос о возможном участии правительств или наднациональных органов и организаций в целях содействия реализации этих проектов. Однако подобное участие/поддержка не должны ставить под угрозу конкуренцию на газовом рынке.

2. Налогообложение

Для поддержания существующего уровня надёжности поставок природного газа важно отказаться от ненужных расходов или налогов на этот энергоноситель. Налоговый климат играет важную роль в принятии инвестиционных решений, так как налоги на природный газ имеют очень большое значение для жизнеспособности проектов.

Природный газ имеет преимущества перед другими видами ископаемого топлива. Например, выбросы углекислого и других газов при его использовании намного ниже, чем при использовании других углеродных видов топлива. Непродуманная налоговая политика или изменения в политическом курсе не должны ставить под угрозу это преимущество.

Позиция государства и потенциальное регулирование тарифов должны гарантировать, что может быть достигнута такая норма прибыли, которая окупила бы все инвестиции, которые

необходимо сделать в будущем. Эта норма прибыли должна соответствовать как уже сделанным, так и будущим инвестициям.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В настоящее время нет никакой серьёзной опасности относительно того, что газовая отрасль стран ЕЭК ООН не сможет поддерживать тот крайне высокий уровень надёжности поставок, который демонстрировался ею в прошлом. Однако некоторые новые регулирующие положения могут омрачить эту радужную картину будущего, причем в достаточно скором времени. Ярким примером является невозможность в некоторых странах приведения долгосрочных контрактов на поставку газа в соответствие с долгосрочными контрактами на его транзит/транспортировку. Подобные проблемы должны быть решены как можно скорее. Они приводят к дополнительным затратам и создают угрозу срыва поставок на рынок.

Долгосрочные контракты с обязательствами «бери или плати» и огромными авансовыми инвестициями в развитие рынка, добычу и транспортировку сыграли большую роль в обеспечении надёжности поставок газа и стабильного развития рынка. Такие контракты также составляют основу всех портфелей контрактов. Их наличие является ключевым элементом дальнейшего обеспечения надёжности поставок, создания условий для новых крупных инвестиций в добычу газа, развития инфраструктуры и рынка.

Что касается долгосрочной перспективы, то в зоне ЕЭК ООН и прилегающей к ней территории имеются достаточные запасы газа для покрытия будущих потребностей в этом энергоносителе. Как было отмечено в настоящем докладе, для газовой отрасли необходимы определенные условия, наиболее важными из которых являются следующие:

- стабильность и предсказуемость политического курса и деятельности государственных органов регулирования;
- чёткое разграничение ролей и ответственности и равные условия деятельности на рынке для всех участников;
- позитивный инвестиционный климат;
- свобода заключения контрактов;
- высокая эффективность.

Надёжность поставок в первую очередь рассматривается как ответственность компаний. Сотрудничество между газовой отраслью и правительствами также является важным фактором. Исходя из оптимального разделения ответственности, правительствам рекомендовано придавать первоочередное значение:

- стабильным международным отношениям;
- последовательной энергетической политике, включая благоприятный налоговый режим;
- предсказуемому, но ограниченному числу новых законов и регулирующих положений (включая справедливые, недискриминационные тарифы на транзит, а также принцип «права первого отказа», согласно которому компании имеют преимущественное право на доступ к трубопроводу, когда срок действия их существующего контракта на транзит подходит к концу).

Соответствие этим требованиям чрезвычайно важно для достижения необходимого уровня инвестиций в газовый рынок. Несмотря на то, что в последнее десятилетие рынок развивался успешно, чрезмерное регулирование и недостаточная уверенность в дальнейшем развитии рынка могут привести к неэффективности и отсрочке новых инвестиционных проектов. Крайне важно восстановить уверенность и создать благоприятные и стабильные условия для обеспечения и сохранения в будущем должного уровня надёжности поставок. Постоянные крупные инвестиции во всё газовое хозяйство, включая сохранение и улучшение действующей инфраструктуры, являются ключевым индикатором успешного развития рынка в перспективе. Наряду с долгосрочными контрактами, обеспечивающими соответствие спроса и предложения, для устойчивого роста газового рынка и гарантированных поставок природного газа имеется солидная база.

Европейская газовая промышленность всегда успешно предпринимала все необходимые меры для обеспечения надёжности поставок. Это неоднократно подтверждалось МЭА и Европейской комиссией или Советом Министров ЕС. Неотъемлемым составляющим элементом надёжности поставок являются долгосрочные контракты между экспортёрами и импортёрами при соблюдении специфических основных принципов.

Высокая степень надёжности поставок будет продолжать зависеть от жизнеспособности долгосрочных контрактов на поставку газа. Без них невозможно обеспечить соответствующий уровень надёжности поставок. Надёжность поставок будет и далее гарантированной, если источники их поставок останутся диверсифицированными, если будет сохраняться баланс интересов производителей и импортёров, а также надёжная политическая основа. Дальнейшая либерализация европейских газовых рынков, следовательно, должна быть направлена на оптимальное достижение целей энергетической политики, таких как обеспечение надёжности поставок, а не на то, чтобы ставить их достижение под угрозу.
