



ОТНОШЕНИЯ РОССИИ И ЕС В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ

№ 35 / 2017

**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ
ЦЕНТР ИМ. РОБЕРТА БОША ГЕРМАНСКОГО СОВЕТА
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ**

МОСКВА 2017

УДК [339.976:620.9](470+571:061.1EU)
ББК 65.305.14(2Рос)+66.4(2Рос),4+66.4(2Рос),9(4),60
Л65

**Российский совет по международным делам
Центр им. Роберта Буша Германского совета по международным отношениям**

Редакционная коллегия

Главный редактор:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

Авторы:

канд. техн. наук, заместитель директора Института энергетических исследований РАН по науке, заместитель директора Института энергетики НИУ ВШЭ **В.Л. Лихачев**; старший научный сотрудник Германского института международной политики и безопасности (SWP) **К. Вестфаль**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**;
канд. полит. наук **Н.С. Евтихевич**; **Р.В. Майка**

Л65 Отношения России и ЕС в сфере энергетики. Доклад № 35/2017 [В.Л. Лихачев, К. Вестфаль]; Российский совет по международным делам (РСМД); Центр им. Роберта Буша Германского совета по международным отношениям. — М.: НП РСМД, 2017. — 24 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-9500378-3-2

Восстановление и дальнейшее развитие энергетического диалога между Россией и ЕС потребуют от сторон поиска компромиссов и баланса интересов. Это непростая задача, для решения которой потребуются новые формы взаимодействия, где нужны свежие идеи, гибкость и отказ от стереотипов. В докладе сформулированы предложения по возможному развитию отношений в сфере энергетики.

Доклад опубликован в рамках совместного проекта Российского совета по международным делам (РСМД) и Центра им. Роберта Буша Германского совета по международным отношениям (DGAP), направленного на оценку состояния отношений между Россией и ЕС и поиск путей их нормализации.

Высказанные в докладе мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст доклада опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — russiancouncil.ru/report35

Содержание

Возможности сотрудничества России и ЕС в сфере энергетики (В. Лихачев)	4
Отношения России и ЕС в газовой сфере: взлеты и провалы	4
Политика ЕС в сфере энергетики и интересы России	5
Стратегия России по отношению к европейскому энергетическому рынку	13
Многообещающая площадка для развития сотрудничества в области энергетики: формат ЕС – ЕАЭС	15
Выводы и предложения	16
«Энергетический порядок» и отношения России и ЕС (К. Вестфаль)	18
Состояние отношений	18
Принципы и нормы – «Великая трансформация» на многих уровнях	19
<i>Реализация Третьего энергетического пакета и стремление обеспечить свои позиции</i>	19
<i>Новые бизнес-стратегии и молчаливая адаптация</i>	20
<i>Принципы и основные парадигмы ЕС</i>	21
<i>Формирование пост-парижского мира – противостояние вместо общих интересов</i>	22
Формирование фрагментированного энергетического порядка	22
Обновление диалога и механизмов – необходимость принятия «Кодекса поведения» в энергетических отношениях	23

Возможности сотрудничества России и ЕС в сфере энергетики

Владимир
Лихачев

Отношения России и ЕС в газовой сфере: взлеты и провалы

Россия уже на протяжении нескольких десятилетий является естественным партнером Европы в энергетической сфере, обеспечивая поставки природного газа, нефти и нефтепродуктов, угля, электроэнергии, ядерного топлива в страны региона. Для осуществления устойчивых поставок на континенте создана развитая энергетическая инфраструктура, согласованы технические регламенты, проработаны механизмы осуществления торговых операций. Энергетические компании из России и Европы имеют многолетний опыт работы друг с другом, в том числе, в рамках реализации совместных проектов. Европейские компании выступают полноценными игроками на энергетических рынках России. Поставки энергоресурсов из России в ЕС после непродолжительного спада, последние два года продолжают увеличиваться. Так, ПАО «Газпром» в 2015 г. сообщил об увеличении экспорта газа в Европу на 8% по сравнению с предыдущим годом¹, а за 11 месяцев 2016 г. превзошел годовой показатель 2015 г.²

Период до 2014 г. был отмечен активным развитием отношений ЕС и России в энергетической сфере. В 2000 г. был запущен в действие формат «Энергетического диалога Россия – ЕС»³. После двух инцидентов с прекращением поставок газа в 2006 и 2009 гг. в связи с газовыми спорами между Россией и Украиной был создан «механизм раннего предупреждения», который направлен на предотвращение дальнейших перебоев в поставках газа, нефти или электроэнергии и для обеспечения оперативной связи между сторонами в случае инцидентов и аварий. Два года спустя, в октябре 2011 г. было проведено первое совещание Консультативного совета по газу Россия – ЕС. Наконец, в марте 2013 г. Европейская комиссия (ЕК) и Правительство России согласовали «Дорожную карту по энергетическому сотрудничеству между Россией и ЕС до 2050 г.»⁴. Казалось бы, успехи налицо и имеется прочная основа для дальнейшего развития взаимовыгодного и, более того, стратегического сотрудничества.

Однако в этот же период началось антимонопольное расследование в отношении «Газпрома», произошел отказ от учета мнения российской стороны

Владимир Лихачев, кандидат технических наук, заместитель директора Института энергетических исследований РАН по науке, заместитель директора Института энергетики НИУ ВШЭ.

¹ Годовой отчет 2015 «Газпром», «Многополярная энергия».

URL: <http://www.gazprom.ru/f/posts/91902567/gazprom-annual-report-2015-ru.pdf>

² «Рекордный экспорт газа не поможет «Газпрому» сильно увеличить выручку», Ведомости, 09.01.2017.

URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2017/01/10/672284-ekspert-gazpromu-viruchku>

³ «ЕС и Россия договорились о механизме раннего предупреждения», Deutsche Welle, 16.11.2009.

URL: <http://www.dw.com/ru/ес-и-россия-договорились-о-механизме-раннего-предупреждения-a-4897498>

⁴ Материалы Минэнерго РФ. URL: <http://www.mineenergo.ru/node/494>

при принятии Третьего энергопакета (ТЭП) ЕС, было отклонено предложение российской стороны по реализации проекта «Южный поток», обострились дискуссии о целесообразности строительства газопровода «Северный поток–2».

Конфликтная ситуация назревала в течение ряда лет, а 2014 г. стал переломным. Как результат, взаимоотношения между Россией и ЕС оказались фактически прерваны по политическим причинам. Обе стороны и их партнеры оказались в идейном и политическом тупике.

Несмотря на заявления сторон о необходимости возобновления отношений в связи с взаимным интересом расширения сотрудничества между Россией и ЕС в сфере энергетики, контакты между официальными представителями осуществляются лишь на уровне рабочих встреч для решения оперативных вопросов. Введение визовых ограничений, санкций и контрсанкций из-за ситуации вокруг Крыма и вооруженного конфликта на востоке Украины только обострили и усугубили ситуацию.

В силу многих причин стороны больше не обсуждают вопросы создания общих энергетических рынков «от Лиссабона до Владивостока». Среди них можно выделить главную – принципиальную неготовность сторон к созданию общеевропейских интеграционных проектов с участием России. В энергетической сфере это проявилось в поиске Россией возможностей развития энергетического экспорта в восточном направлении, заключения соглашений о поставках энергетических ресурсов, например, в Китай. В ЕС в качестве альтернативы поставкам энергоносителей, прежде всего, газа, из России, рассматриваются месторождения Северной Африки, Ближнего Востока и государств Каспийского региона. Обе стороны считают географическую диверсификацию торговли энергией и энергетического сотрудничества одним из средств повышения своей энергетической безопасности, однако на деле это приводит к повышению рисков для обеих сторон, сужению пространства для поиска возможностей сотрудничества друг с другом.

Ситуация во взаимоотношениях между Россией и ЕС в энергетической сфере дополнительно обостряется из-за необходимости учета интересов «третьих сторон», то есть стран, которые прямо или косвенно влияют на принятие решений в области энергетического сотрудничества между Россией и ЕС, таких как Украина, страны Балтии, Польша, в некоторой степени США.

Таким образом, спорная и политизированная трактовка вопросов энергетического сотрудничества и энергетической безопасности обеими сторонами приводит к усугублению конфликтной ситуации.

Политика ЕС в сфере энергетики и интересы России

Российские компании сталкиваются с ограничениями в своей деятельности на энергетических рынках Европы и закладывают в свои программы рост рисков в взаимоотношениях с европейскими партнерами. Это проявляется, прежде всего, в газовой сфере.

Европейская комиссия в последние годы взяла курс на создание общего энергетического рынка Европы и повышение уровня энергетической безопасности, рассматривая поставки природного газа и электроэнергии из России в качестве основной угрозы.

Возникшее после транзитных кризисов 2006 и 2009 гг. стремление европейцев снизить свою зависимость от российского газа и напряжение в отношении «Газпрома», резко обострилось на фоне политической эскалации на Украине, что привело к принятию в 2014-2015 гг. ряда новых программных документов ЕС, несущих в себе явные негативные сигналы для отношений России и ЕС в газовой сфере. Дополнительного драматизма ситуации добавило беспрецедентное падение спроса на газ – на 116 млрд куб. м (-20%) с 2010 по 2014 гг., – впрочем, с некоторым восстановлением в 2015 и 2016 гг.⁵, и очевидная для всех участников рынка крайняя степень неопределенности с перспективами его использования даже при горизонте планирования не более десяти лет.

В результате, взаимоотношения России и Европы в газовой сфере к настоящему моменту перешли от стратегического партнерства к обычному коммерческому взаимодействию, отягощенному к тому же серьезными политическими разногласиями. Все же стоит отметить, что российско-европейский газовый бизнес по итогам 2015 г. показал лучшие результаты по сравнению с предыдущими годами, когда доля России достигла исторического максимума в 30% от общего потребления газа в регионе. В 2016 г. эта тенденция сохраняется⁶. Налицо некий разрыв между целеполаганием Еврокомиссии, направленным на максимальное сдерживание России в энергетической сфере в целом и газовом секторе, в частности, и реальной экономической практикой европейских потребителей.

Либерализация европейского энергетического рынка с глубоким изменением прежних подходов, нормативно-правовой базы и регуляторной практики, подтолкнула российскую сторону к постепенному изменению своей экспортной стратегии. В перспективе от российской стороны потребуются значительные усилия по адаптации к новой институциональной среде. На фоне традиционных обвинений в адрес руководства России и «Газпром» об использовании природного газа в качестве политического оружия решения ЕК также обнаруживают в своей основе все более очевидную политическую составляющую, что в совокупности формирует для российской стороны особые условия функционирования далеко не всегда рыночного характера.

По мнению российских экспертов⁷, Европейская комиссия в последние годы приняла ряд регуляторных документов, которые оказывают прямое или косвенное влияние на отношения с Россией в этой области.

⁵ Commodities overview. Bloomberg. URL: <https://www.bloomberg.com/markets/commodities>

⁶ Там же.

⁷ Газовый рынок ЕС: эпоха реформ. ИНЭИ РАН / НИУ ВШЭ. 2016. URL: https://www.eriras.ru/files/gazovyy_rynok_es_-_epokha_reform.pdf

В мае 2014 г. Еврокомиссия представила новую Европейскую стратегию энергобезопасности (European Energy Security Strategy)⁸, где вопросы перспективного развития европейской энергетики увязаны с анализом энергозависимости отдельных государств. Особый акцент сделан на поставках газа из России и тех странах, где такие поставки составляют более половины от общего объема импорта природного газа.

Помимо краткосрочных мер по укреплению энергобезопасности (увеличение емкости подземных хранилищ газа (ПХГ), развитие инфраструктуры, в т.ч. реверсных потоков, сокращение энергопотребления и переключение на альтернативные виды топлива), новая стратегия предлагает ряд долгосрочных мер:

- увеличение энергоэффективности, прежде всего, для секторов зданий и промышленности, на долю которых приходится 40 и 25% общеевропейского энергопотребления соответственно;
- увеличение производства энергоресурсов в ЕС (включая альтернативную энергетику, добывчу ископаемых топлив и мирный атом) и диверсификация стран-поставщиков и маршрутов поставки;
- развитие конкуренции на внутреннем энергрынке ЕС и сооружение интерконнекторов для оперативного перенаправления потоков в случае их прерывания или иной необходимости;
- проведение единой энергополитики, включая информирование Еврокомиссии странами-членами о предполагаемых или заключаемых соглашениях с третьими сторонами, способными повлиять на энергобезопасность ЕС;
- укрепление кооперационных механизмов и преодоление инфраструктурных ограничений, включая координацию между странами ЕС по использованию ПХГ, развитию реверсных потоков и снижению рисков как на региональном, так и общеевропейском уровнях.

Уязвимость газоснабжения государств Европы выявляют опубликованные ЕК результаты стресс-тестов, при полной остановке поставок российского газа либо его транзита через территорию Украины на период от одного до шести месяцев. При остановке транзита российского газа через территорию Украины Болгария, Венгрия, Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Финляндия и Прибалтика столкнутся с необходимостью сократить потребление газа на 20-60%, Польша, Румыния и Греция — на 10%. Максимальное месячное сокращение поставок может составить 100% по Болгарии, Финляндии, Боснии и Герцеговине и Македонии, 73% по Эстонии, 64% по Сербии, 59% по Литве, 35% по Венгрии, 31% по Румынии и 28% по Польше⁹.

Предложенная ЕК стратегия энергобезопасности Европы, подкрепленная результатами стресс-тестов, готовит европейское сообщество к обеспече-

⁸ European Energy Security Strategy. COM (2014) 330 final. Brussels. May 28, 2014. URL: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/european-energy-security-strategy.pdf>

⁹ European Energy Security Strategy. COM (2014) 330 final. Brussels. May 28, 2014. URL: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/european-energy-security-strategy.pdf>

нию функционирования своей экономики в условиях рисков, в т.ч. полной или частичной остановки поставок российского газа, предлагая для их компенсации развернутый набор краткосрочных и долгосрочных мер.

25 февраля 2015 г. Еврокомиссия опубликовала документ по созданию Европейского энергетического союза, предусматривающий выработку консолидированной позиции всех стран ЕС по вопросам энергетики, включая и взаимоотношения с третьими странами¹⁰. Ключевые положения стратегии вполне укладываются в русле европейской энергетической политики и охватывают следующие основные направления:

- безопасность поставок, предполагающая снижение энергозависимости от стран, не входящих в ЕС, за счет более эффективного использования собственных энергоресурсов и диверсификация источников поставок извне;
- развитие внутреннего энергорынка со свободными перетоками энергии, без технических или регуляторных барьеров, что в итоге должно обеспечить оптимальный уровень цен, а также полностью реализовать потенциал в сфере возобновляемой энергии (ВИЭ);
- повышение энергоэффективности, способствующее снижению вредного воздействия на окружающую среду и потребностей в импорте энергоресурсов;
- снижение вредных выбросов (достигние 40% снижения выбросов к 2040 г. относительно 1990 г.), ревизия Европейской системы торговли квотами на вредные выбросы и рост инвестиций в возобновляемую энергетику;
- исследования и инновации в энергетике, способствующие технологическому лидерству в альтернативной энергетике и снижению энергопотребления.

Стратегия по созданию Энергосоюза – самая значимая инициатива ЕС в сфере энергетики после Третьего энергопакета. Она включает стремление ЕК получить значительную часть суверенных полномочий государств ЕС для проведения внешней энергополитики союза. При этом в числе стран для развития стратегического сотрудничества названы Алжир, Турция, Азербайджан, Туркмения, страны Ближнего Востока, Африка, Норвегия, США и Канада, с акцентом на сотрудничество с Украиной.

Россия в документе упоминается лишь в контексте улучшения отношений и наличия благоприятных условий, при которых возможен пересмотр отношений в сфере энергетики при рыночной открытости, справедливой конкуренции и взаимной выгоде¹¹.

¹⁰ Roadmap to the Energy Union. Annex 1 to Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy. COM/2015/080 final. February 25, 2015.

URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2015%3A80%3AFIN>

¹¹ Roadmap to the Energy Union. Annex 1 to Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy. COM/2015/080 final. February 25, 2015.

URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2015%3A80%3AFIN>

Создание Энергосоюза призвано помочь ЕС «обрести единый голос во время переговоров с третьими странами»¹². Еврокомиссия предлагает рассмотреть варианты коллективных газовых закупок в кризисных ситуациях, что особенно актуально для стран, зависящих от единственного поставщика (страны Балтии и Восточной Европы). Ранее на возможности коллективных договоров по покупке газа настаивала Польша, но в более радикальной форме.

Примечательно, что Дорожная карта Энергосоюза наряду с инициативой по укреплению Энергетического сообщества (Energy Community) и подписанием меморандума о стратегическом партнерстве с Украиной предполагала уже в 2015 г. подписать трехсторонний меморандум по строительству Транскаспийского газопровода между Туркменией и Азербайджаном (с дальнейшим экспортом в Европу), однако позднее этот срок был перенесен на 2016 г.¹³

В ходе масштабного тура по всем европейским государствам в 2015-2016 гг. руководство Энергосоюза совместно с Еврокомиссией представило документы с описанием преимуществ объединения для каждой страны, конкретизирующие направленность этой инициативы в части газового рынка. Практически каждый такой краткий анализ начинается с акцента на зависимости данной страны от импорта газа из России и предлагаемых мерах по ее преодолению в рамках Энергосоюза.

В ноябре 2015 г. Еврокомиссия опубликовала пакет документов, основной из которых – Статус Энергетического союза ЕС¹⁴ и ряд отчетов, отслеживающих значимые для функционирования Энергосоюза процессы в конце 2015 г.

В последнее время в ЕС были предприняты конкретные шаги по реализации политики ЕС в газовой сфере:

- в течение 2015 года новый терминал сжиженного природного газа (СПГ) в Клайпеде (Литва)¹⁵ впервые обеспечил диверсификацию поставок газа в Балтийском регионе. Окончательно его изоляцию снимет интерконнектор между Польшей и Литвой, соглашение о котором достигнуто. Отмечается также важность интерконнектора между Венгрией и Словакией с возможностью реверса, наряду с такими же мощностями, как на границе с Украиной;
- группа по газу для Центральной и Юго-Восточной Европы согласовала список приоритетных проектов, реализация которых обеспечит региону доступ минимум к трем источникам газа. Также начал работу созданный ЕК Форум по энергетической инфраструктуре, первая встреча которого состоялась 9-10 ноября 2015 г.;

¹² Там же.

¹³ Updated Roadmap of the Energy Union. Annex to COM(2015) 572. November 11, 2015.
URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2015%3A80%3AFIN>

¹⁴ Там же.

¹⁵ «Терминал в Клайпеде – подсчитали и прослезились», Вести, 26.03.2015.
URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/55095>

Еврокомиссия ведет активную работу со странами-членами по снятию регуляторных барьеров в трансграничной торговле газом и электроэнергией и полной имплементации положений ТЭП. Интенсификация инициативы ЕК по структуре рынка (market design initiative)¹⁶ задает рамки дальнейшего развития регуляторного процесса в целях интеграции энергомаркетов;

Комментируя планы компаний по сооружению новых сетей, связывающих Россию и Германию по дну Балтийского моря, ЕК подчеркивает, что третья и четвертая очереди Северного потока (Северный поток – 2) не обеспечат доступа к новому источнику газа, а станут только еще одним маршрутом из России, в то время как уже существующие мощности используются лишь наполовину. Этот проект должен полностью соответствовать европейскому законодательству, и Еврокомиссия оставляет за собой право соответствующей его оценки.

В рамках создания Энергосоюза, в феврале 2016 г. Еврокомиссия представила пакет по безопасности энергопоставок, призванный обеспечить включение Евросоюза в процесс перехода мировой энергетики к низкоуглеродному развитию, а также повысить его устойчивость к возможным перебоям в энергопоставках.

В феврале 2016 г. ЕК была принята Новая редакция Регламента о безопасности поставок 994/2010¹⁷ с целью обеспечить внедрение всеми странами-членами ЕС соответствующих механизмов управления негативными факторами резкого снижения или перерывов поставок газа, а также факторами резкого роста спроса на него. Одной из основных мер для достижения этих целей названы принципы солидарности соседних государств для совместного газоснабжения защищенных категорий потребителей (домохозяйств, медицинских учреждений, социальных служб и пр.) в условиях серьезного кризиса. Такой подход отражает движение от национального к региональному уровню в обеспечении безопасности поставок.

Помимо уже обозначенных задач по оценке рисков, составлению превентивных программ и планов действий в кризисных ситуациях, солидарных действий, страны-члены ЕС должны принять решения об обеспечении двухнаправленных потоков газа в каждом трансграничном пункте с участием всех заинтересованных в движении по данному коридору государств.

Кроме того, нефтегазовые компании ЕС обязаны автоматически информировать своих национальных регуляторов и союзные структуры обо всех значимых для обеспечения безопасности поставок условиях контрактов с момента их заключения или изменения.

Примечательно, что итоговая версия документа лишь упоминает о механизме совместных закупок газа как о возможном, но не прописывает кон-

¹⁶ Consultations on a new Energy Market Design.

URL: <http://www.ec.europa.eu/energy/en/consultations/public-consultation-new-energy-market-design>

¹⁷ REGULATION (EU) No 994/2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC. October 20, 2010.

URL: <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0001:0022:EN:PDF>

крайних процедур его реализации. Такой подход можно счесть компромиссом между стремлением некоторых восточных стран ЕС к введению такого механизма и позицией других государств и участников рынка, считающих его нерыночным и неконкурентным (Eurogas, EFET и пр.).

В связи с этим важна позиция самого влиятельного европейского игрока – Германии, которая также подчеркивает, что данный механизм противоречит либерализации газовых рынков. В целом же правительство Германии указывает на то, что уровень интеграции стран должен варьироваться для различных отраслей экономики. Так, полномасштабное внедрение общего рынка энергоносителей необходимо, но когда это касается энергоструктуры отдельно взятой страны, она должна иметь право на свободный выбор, исходя из своих реальных возможностей. С другой стороны, Германия пока не определилась, какие компоненты рынка должны регулироваться централизованно, а какие – на региональном (национальном) уровне.

Рассмотренные правовые и стратегические документы, принятые Еврокомиссией в 2014-2016 гг., развивают законодательный тренд на создание единого открытого и конкурентного рынка газа, заданного Третьим энергопакетом. Документы закрепляют вполне очевидное и настойчивое стремление европейцев максимально диверсифицировать возможности поставок газа и способы его перетоков.

Положение ТЭП о предоставлении свободного доступа третьих сторон к существующей газовой инфраструктуре, затруднив реализацию крупных проектов с российским участием, несет в себе и некий позитивный сигнал. Российская сторона отныне имеет право действовать в духе Третьего энергопакета, указывая на ответственность европейских операторов ГТС по созданию новых мощностей для удовлетворения спроса¹⁸. Согласно статье 13.2 газовой директивы 2009/73, «каждый оператор ГТС обязан строить достаточные трансграничные мощности для объединения европейской газотранспортной инфраструктуры, покрывающие весь экономически целесообразный и технически реализуемый спрос на мощности, с учетом надежности газоснабжения¹⁹». Иными словами, европейские сетевые операторы обязаны профинансировать и построить новые транспортные мощности в соответствии с текущим и перспективным рыночным спросом.

Требование ТЭП о предоставлении свободного доступа третьих сторон к объектам инфраструктуры, бывшее серьезным препятствием в отношениях двух сторон, в итоге позволило странам найти компромисс. Российская сторона пересмотрела свои традиционные модели взаимодействия с партнерами и стремление продвинуться как можно дальше по газовой цепочке на европейском рынке в рамках стратегии вертикальной интеграции (что было

¹⁸ Консолидированная промежуточная сокращенная финансовая отчетность, подготовленная в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) ПАО «Газпром», 30.09.2016.

URL: <http://www.gazprom.ru/f/posts/36/607118/gazprom-ifrs-3q2016-ru.pdf>

¹⁹ DIRECTIVE 2009/73/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC.

URL: <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:en:PDF>

вполне логично в рамках предыдущих регуляторных и рыночных правил) в пользу более прагматичного для новых условий подхода. Таким образом, европейские операторы стали ответственной стороной за доставку газа конечным потребителям на территории ЕС. При этом не очевидно, что обеспечивая соответствие законодательным нормам, потребители Евросоюза от этого выиграют. Также остается открытым вопрос в способности операторов своевременно вводить необходимые мощности.

С сентября 2015 г. «Газпром» ввел практику проведения в Санкт-Петербурге газовых аукционов для потребителей ЕС. В сентябре 2016 г. прошел уже третий раунд таких аукционов²⁰. Сменивший собственника на выходе из российской ГТС газ далее может быть прокачан на условиях доступа третьих сторон по европейской системе (включая OPAL). Нельзя исключать и дальнейшего развития торговых механизмов при реализации российского газа на краткосрочной и среднесрочной основе. Такие подходы могут лежать в основу обеспечения работоспособности таких проектов как «Северный поток – 2».

Базовое требование ТЭП об отделении сетевой составляющей в структуре вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК) заставило «Газпром» отказаться от многих своих сетевых активов: долей в балтийских компаниях Lietuvos Dujos (Литва), Amber Grid (Литва), Eesti Gaas (Эстония), Interconnector (Великобритания), Gasum (Финляндия). Наиболее значимые из оставшихся – это Gascade Gastransport (Германия, 49,98%), ЕвроПолГаз (Польша, 48%), где российской стороне принадлежит менее 50% акций²¹. Также группа «Газпром» совместно со своими европейскими партнерами сооружают, эксплуатируют и арендуют мощности по хранению газа в Германии, Сербии, Нидерландах и Чехии.

В результате продажи активов и изменения подходов к регулированию транспортной составляющей в ЕС традиционная производственная цепочка по доставке российского газа оказалась разорвана, что привело к необходимости пересматривать механизмы доставки газа потребителям. С учетом длины маршрута, пересечения нескольких границ, а также новых условий доступа к газотранспортным мощностям при невозможности выкупить 100% необходимых мощностей, такое разделение может стать причиной т.н. «контрактного несоответствия» с увеличением рисков несовпадения различных контрактов по объемам, срокам или иным условиям. В связи с этим важно учитывать изменение операционных и технических правил на европейском рынке, где Газпром сейчас выступает преимущественно как поставщик (shipper) при сохранении за ним ответственности по исполнению контрактных условий.

Под давлением европейских потребителей и в соответствии с рыночной конъюнктурой российская компания много раз пересматривала условия долгосрочных контрактов как в части ценовых условий, так и по формуле

²⁰ Третий газовый аукцион «Газпром экспорта» успешно завершен, «Газпром экспорт», 05.09.2016.
URL: <http://www.gazpromexport.ru/presscenter/press/1865/>

²¹ Финансовая отчетность ПАО «Газпром» за 2016 и предыдущие годы, например
URL: <http://www.gazprom.ru/f/posts/36/607118/gazprom-ifrs-3q2016-ru.pdf>

ценообразования, уровню «бери или плати» (от англ. «take-or-pay»), объемам make-up²² газа и иным показателям.

Таким образом, практическая имплементация Третьего энергетического пакета ЕС, принятого в развитие либерализационных процессов на европейском газовом рынке, создала для России несколько ключевых вызовов:

- тенденцию к усилению краткосрочности рынка, что существенно осложняет долгосрочное планирование всего газового бизнеса и меняет систему сложившихся взаимоотношений с потребителями;
- затруднение для использования «Газпромом» уже действующей инфраструктуры и большими проблемами при реализации новых крупных проектов;
- высокие риски для исполнения «Газпромом» контрактных обязательств в связи с противоречиями в ходе интеграции системы поставок российского газа в новую концепцию европейского рынка газа.

Стратегия России по отношению к европейскому энергетическому рынку

Европейский рынок всегда рассматривался российской стороной как приоритетное направление в сфере энергетики. Россия заинтересована в устойчивом спросе на ее энергетические ресурсы, обеспечении экономической эффективности деятельности российских энергетических компаний, привлечении инвестиций, передовых технологий и опыта. Со своей стороны, Россия пытается обеспечить гарантии устойчивости и надежности поставок, гибкость в ценообразовании на предлагаемые энергоресурсы, технологическое взаимодействие с европейскими энергосистемами.

В настоящее время российское руководство и «Газпром» настойчиво пытаются решить проблему снижения транзитных рисков, прежде всего связанных с ситуацией на Украине. В настоящее время через Украину проходит порядка 40% российского газа, экспортного в Европу. Стороны имеют многолетнюю историю напряженных отношений в газовой сфере, связанных с задолженностями украинской стороны по поставкам газа, несанкционированными отборами газа из магистральных газопроводов, несоблюдением договоренностей по использованию газа из ПХГ и т.д. 2 января 2020 г. заканчивается действие газовых соглашений между Россией и Украиной, заключенных в 2009 г., которые, по заявлению руководства России и «Газпром», российская сторона не хотела бы продлевать²³. «Газпром» рассчитывает если не полностью отказаться, то, по крайней мере, сократить до минимума объемы транзита российского газа через территорию Украины. Как заявил в июне 2016 г. глава «Газпром» Алексей Миллер, в случае заключения нового контракта, Украина, начиная с 2020 г., сможет рассчитывать

²² Make-up gas. Risk glossary. URL: <http://www.risk.net/definition/make-gas>

²³ «Турецкий поток будет построен без обсуждения с Евросоюзом», Внешнезадономические связи.
URL: <http://www.eer.ru/a/article/u123213/13-04-2015/29517>

на транзит не более 10-15 миллиардов кубометров российского газа в год²⁴. Для решения этой задачи «Газпром» предпринимает активные действия по реализации проектов «Северный поток – 2» и «Турецкий поток». Складывающаяся вокруг этих проектов ситуация привела к тому, что, по всей видимости, «Газпром» должен будет реализовывать их самостоятельно.

Трудности, связанные с развитием своей деятельности в Европе, испытывают также российские компании, занятые не только в газовой сфере, но и в других областях энергетики, например, «Росатом», при продвижении проектов по строительству АЭС в странах Центральной и Восточной Европы.

Нарастающее взаимное недоверие и интерпретация его как рост рисков для российского энергетического бизнеса и российских интересов в Европе приводят к тому, что, формируя долгосрочные планы развития своего топливно-энергетического комплекса, Россия в последнее время все более негативно оценивает свои возможности, как страны экспортера на европейском энергетическом рынке, который ранее рассматривался как ключевой в российской энергетической стратегии.

Так, в последнем прогнозе, подготовленном Аналитическим Центром при Правительстве РФ совместно с ИНЭИ РАН в ноябре 2016 года²⁵, при всех сценариях ожидается снижение объемов поставок российской нефти в Европу уже после 2020 г., в первую очередь, из-за снижения спроса на нефтепродукты и как следствие – на сырую нефть. Российская доля на европейском рынке нефтяного сырья при этом снизится с 33% в 2015 г. до 20-23% в 2040 г. Кроме снижения спроса на европейском рынке нефти российским компаниям придется столкнуться с жесткой конкурентной борьбой с поставщиками из регионов Ближнего Востока, Африки и даже Южной и Центральной Америки, традиционно направлявших большие объемы нефти на рынок Северной Америки, но который к 2040 г. практически полностью откажется от импорта из других регионов. Также ожидается снижение поставок российских нефтепродуктов.

Экспорт газа, осуществляемый как на основе имеющихся долгосрочных контрактов, так и в рамках спотовой торговли, может позволить сохранить объемы поставок из России на европейский рынок, однако, учитывая как геополитическую ситуацию, так и вялый европейский спрос, рассчитывать на заметное повышение экспортных объемов в этом направлении в период до 2040 г. не приходится. При реализации ряда условий неизбежным становится сокращение экспорта российского газа в Европу.

Кроме этого, ожидается резкое снижение объемов экспорта российского угля на европейский рынок.

Таким образом, в настоящее время Россия предполагает, что в ближайшие 20-25 лет объемы экспорта российских энергетических ресурсов в Европу

²⁴ Сокращение транзита через Украину скажет «Газпрому» 1,6 миллиарда долларов. Лента, 16.06.2016.
URL: https://www.lenta.ru/news/2016/06/16/no_gas_in_ukraine

²⁵ Прогноз развития энергетики мира и России 2016. АЦ при Правительстве РФ. ИНЭИ РАН.
URL: <http://www.ac.gov.ru/files/publication/a/10585.pdf>

существенно сократятся, и, что не может не вызывать тревогу, эти потери российской стороны не удастся восполнить без форсированного наращивания экспорта в восточном или южном направлениях.

Многообещающая площадка для развития сотрудничества в области энергетики: формат ЕС – ЕАЭС

В последние несколько лет идут активные работы по формированию Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Следует отметить, что при создании был активно использован опыт Евросоюза с адаптацией к особенностям государств бывшего СССР. Особенно внимательно при этом изучался опыт ЕС в области формирования общих энергетических рынков.

В частности, при разработке Концепции формирования общего электроэнергетического рынка ЕАЭС учитывался опыт создания и регулирования внутреннего рынка электроэнергии ЕС²⁶. Страны ЕАЭС согласились, что национальные электроэнергетические рынки должны быть сохранены, но при этом по аналогии с европейским рынком будут организованыскоординированные централизованные торги электрической энергией. В части регулирования общего электроэнергетического рынка страны ЕАЭС в отличие от Европейского союза пошли своим путем и отказались от формирования наднациональных регулирующих органов, предполагая решать возникающие в процессе функционирования рынка вопросы путем взаимодействия национальных министерств, системных операторов и других инфраструктурных организаций.

Программы создания общих рынков электроэнергии, природного газа, нефти и нефтепродуктов ЕАЭС основываются на следующих принципах: развитие конкуренции, обеспечение рыночного ценообразования на энергетические ресурсы, отсутствие технических, административных и прочих препятствий для торговли энергетическими ресурсами, развития транспортной инфраструктуры, а также обеспечения недискриминационных условий для хозяйствующих субъектов государств-членов на общих рынках энергетических ресурсов²⁷.

Утверждение программы формирования общего электроэнергетического рынка ЕАЭС планируется до конца 2017 г., программ по газу, нефти и нефтепродуктам – до 1 января 2018 г.

Развитие добросовестной конкуренции посредством обеспечения равного доступа к общим рынкам и системам транспортировки энергоресурсов на основе недискриминационного и прозрачного распределения между участниками рынков свободных мощностей (технических возможностей) этих систем – ключевой элемент при формировании общих рынков и требует принятия единых правил доступа к нефтегазовой и электроэнергетической инфраструктуре, а также правил взаимной торговли.

²⁶ Концепция формирования общего электроэнергетического рынка ЕАЭС. Материалы Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikainfr/energ/Pages/Konsepsiya.aspx>

²⁷ Общий рынок газа союза. ЕАЭС. Комментарии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikainfr/energ/Pages/%d0%9e%d0%b1%d1%89%d0%b8%d0%b9%20%d1%80%d1%8b%d0%bd%d0%be%d0%ba%20%d0%b3%d0%b0%d0%b7%d0%b0%20%d0%a1%d0%be%d1%8e%d0%b7%d0%b0.aspx>

В соответствии с Договором о Союзе, государства-члены ЕАЭС²⁸ развивают долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество в сфере энергетики, проводят скоординированную энергетическую политику. При этом Договором о Союзе не предусмотрены положения, касающиеся единой внешней политики в отношении третьих стран.

Однако в утвержденной Концепции формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов ЕАЭС в целях содействия энергетической безопасности государств-членов и укрепления их позиций на мировых рынках нефти и нефтепродуктов стороны договорились:

- способствовать реализации крупных трансграничных инвестиционных проектов в нефтяной сфере;
- содействовать более эффективному позиционированию нефтяной отрасли государств-членов и использованию глобальных цепочек создания стоимости от добычи нефти до переработки и реализации нефти и нефтепродуктов, увеличению объемов транзита нефти и нефтепродуктов из третьих государств через территории государств-членов;
- формировать инфраструктурные, финансово-экономические и технотехнологические условия для расширения участия хозяйствующих субъектов государств-членов в международной торговле нефтью и нефтепродуктами.

На газовом рынке в соответствующей Концепции отмечено намерение Сторон проводить консультации по вопросам транспортировки и поставки газа в третьи государства по направлениям, где государства-члены конкурируют или потенциально могут конкурировать между собой.

Концепциями не предусмотрено создание единой сети экспортных нефтегазопроводов. Говорить о ее создании в настоящее время представляется преждевременным, так как формирование общих рынков газа, нефти и нефтепродуктов направлено, в первую очередь, на удовлетворение внутренних потребностей государств – членов Союза в топливно-энергетических ресурсах.

Таким образом, задача подготовки предпосылок для сотрудничества ЕС и ЕАЭС в сфере энергетики актуальна особенно на фоне обозначившегося общего тренда расширения международного сотрудничества ЕАЭС. В качестве первого шага представляется целесообразным установление предварительных контактов в форме диалога и консультаций.

Выводы и предложения

Очевидно, что нынешняя ситуация не соответствует ни интересам европейских стран, ни России. Это понимают представители экспертного сообщества и представители бизнеса обеих сторон. Необходимо преодолеть нако-

²⁸ Договор о Евразийском экономическом союзе. Правовой портал ЕАЭС. URL: <https://www.docs.eaeunion.org/Pages/DisplayDocument.aspx?s=be9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&EntityID=3610>

пившиеся обиды и восстановить взаимное доверие в политической сфере и на государственном уровне.

Для решения этой непростой задачи необходимо обсудить следующие действия:

Рассмотреть возможность налаживания сотрудничества в наименее противоречивых, менее политизированных («неконфликтных») областях, которые при этом рассматриваются в качестве стратегически приоритетных как в ЕС, так и в России:

- обеспечение устойчивого развития, вопросы изменения климата и защиты окружающей среды;
- повышение энергоэффективности, развитие альтернативных и возобновляемых источников энергии;
- разработка новых энергетических технологий и новых материалов;
- подготовка и переподготовка инженерных и управленческих кадров.

Успех сотрудничества в указанных областях позволит улучшить атмосферу и обеспечить позитивное восприятие проблем на уровне представителей государственных органов, бизнеса, общества;

Обсудить состав крупных, стратегически значимых инвестиционных программ, привлекательных для российского и европейского бизнеса и поддерживаемых государственными органами управления и обществом при взаимных гарантиях по защите инвестиций сотрудничающих сторон;

Выделить в отдельные «кейсы» дискуссии по острым и конфликтным вопросам (газовые проблемы, проблемы с участием России в европейской атомной энергетике) и возобновить обсуждение этих вопросов на различных уровнях принятия решений;

Начать подготовку к энергетическому диалогу между ЕС и ЕАЭС, расширяя тем самым круг участников и создавая равновесную основу для энергетического диалога между двумя интеграционными объединениями;

Возобновить обмен информацией и обсуждение вопросов долгосрочных стратегий развития энергетики России и ЕС, в том числе, формулируя возможные направления развития совместных программ и проектов.

Очевидно, что восстановление и дальнейшее развитие энергетического диалога между Россией и ЕС потребует от сторон поиска компромиссов и баланса интересов. Это не простая задача, для решения которой потребуются новые формы взаимодействия, где нужны свежие идеи, гибкость и отказ от стереотипов.

«Энергетический порядок» и отношения России и ЕС

Кирстен
Вестфаль

Состояние отношений

Ряд событий последнего десятилетия кардинальным образом изменил характер сотрудничества между Россией и Евросоюзом в области энергетики и оказал разрушительное влияние на взаимодействие сторон в корпоративной, торговой, экономической и политической сферах.

К основным событиям следует отнести:

- расширение ЕС в 2004 г. и последовавший за этим пересмотр подхода к обеспечению энергетической безопасности, реализации политики общего соседства и политики в отношении России;
- стремление обезопасить свои позиции из-за газотранспортных споров между Россией и Украиной в 2006 и 2009 гг.;
- интегрированную климатико-энергетическую политику ЕС 2007 г. и доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), за которым последовала Конференция по климату в Париже и Парижское соглашение 2015 г.;
- «эру изобилия» и возврат к рынку покупателя с 2009 года;
- Третий энергетический пакет Евросоюза, вступивший в силу в 2009 г., и изменение ситуации на внутренних рынках.

Этот список событий, произошедших еще до кризиса на Украине, объясняет, почему к 2014 г. энергетические отношения уже осложнились и стали источником недоразумений между Россией и ЕС и ошибочного восприятия друг друга. Именно в силу этих факторов энергетические отношения между Россией и Евросоюзом оказались менее устойчивы к внешним потрясениям.

После кризиса на Украине отношения между Россией и ЕС резко ухудшились, последовало введение санкций и контр-санкций²⁹. Взаимное недоверие, разочарование и нарастающая обеспокоенность проблемами безопасности еще больше осложнили энергетические отношения между Россией и ЕС. Влияние этих факторов выходит за рамки непосредственно энергетического сотрудничества, поскольку отношения в сфере энергетики, особенно торговля природным газом, сыграли важную роль в сотрудничестве и сближении во время и после холодной войны. По этой причине конфликты в энергетической сфере чреваты негативными последствиями для политической ситуации на континенте и его безопасности в целом.

Кирстен Вестфаль, старший научный сотрудник Германского института международной политики и безопасности (SWP).

²⁹ Многие положения данного обзора взяты из подготовленного Т. Митровой, Кирстен Вестфаль и др. Позиционного документа по отношениям между Россией и Евросоюзом и Приложения «Конструктивная перезагрузка и преемственность» от 30 июля 2016 г. Выражаем глубокую признательность участникам группы за их большой вклад и сотрудничество.

Результаты ухудшения двусторонних отношений можно охарактеризовать следующим образом:

- энергетический порядок евразийского континента приобретает все более фрагментированный характер. Он характеризуется конкурентным регионализмом в многополярном мире с дублирующими друг друга или конкурирующими проектами региональной интеграции, углублением нормативных, правовых, политических (и технических) линий разломов между региональными интеграциями³⁰;
- стоявшие во главе угла на протяжении многих лет парадигмы больше не играют определяющей роли и открыто подвергаются сомнению в том числе в Германии. Такие политические парадигмы, как независимость друг от друга и установление дружественных отношений, больше не стоят на повестке дня;
- стороны больше не рассчитывают на долгосрочное энергетическое сотрудничество между Россией и Евросоюзом. Неопределенность и не предсказуемость спроса усугубляют и без того сложную политическую обстановку. Кроме того, Парижское соглашение 2015 г. и государственные климатические программы затрагивают интересы производителей ископаемого топлива;
- одновременное газовое перенасыщение (благодаря сланцевой революции, поставкам сжиженного газа в Евросоюз и стагнирующему спросу в ЕС) и внедрение Третьего энергетического пакета привели к масштабному переустройству европейских газовых рынков с неизбежными последствиями для коммерческих сделок, контрактов, компаний и ценовых структур.

Энергетические отношения между Россией и ЕС – это история нарастающих институциональных несоответствий. Рассчитывать на позитивное воздействие двусторонних энергетических отношений на другие области политики не приходится. И все же нельзя допустить распространения негативных эффектов энергетического конфликта на сферу внешней политики, экономики и безопасности.

Принципы и нормы – «Великая трансформация» на многих уровнях

Реализация Третьего энергетического пакета и стремление обезопасить свои позиции

Общие правила внутреннего рынка природного газа ЕС³¹ были направлены на создание либерализованного, конкурентоспособного, эффективного и интегрированного газового рынка Евросоюза. Они устанавливали новый

³⁰ И. Эверланд, Э. Шолл, К. Вестфаль, К. Яфимава «Энергетическая безопасность и ОБСЕ. О снижении энергетических рисков и возможностях взаимодействия» [Energy Security and the OSCE. The Case for Energy Risk Mitigation and Connectivity] «СВПЛ комментс», 26 мая 2016 г.

³¹ Директива 1998 г. (98/30 /EC), Директивы 2003 и 2009 гг. об общих правилах внутреннего рынка природного газа (2003/55 /EC и 2009/73 /EC).

URL: http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1998.204.01.0001.01.ENG

энергетический порядок, обеспечивавший доступ третьих сторон, разделение и открытость рынка. ЕС внес изменения в эти принципы, желая ослабить рыночные позиции «Газпрома».

Принятием Третьего энергетического пакета ЕС в одностороннем порядке изменил законодательную базу и установил новый режим регулирования международной и межрегиональной торговли, а также газораспределительной системы. Тем не менее интегрированная инфраструктура газовой отрасли и долгосрочные контракты по-прежнему сохраняются.

Решение ЕС сломало действовавший на протяжении десяти лет механизм поддержания баланса, и необходимость адаптации усиливала неопределенность и повышала транзакционные издержки. Сотрудничество между Советским Союзом/Россией и Западной Европой строилось на: 1) взаимодополняющих друг друга экономических структурах и интересах; 2) интегрированной газовой инфраструктуре; 3) согласующихся рыночных структурах и 4) соответствующих бизнес-моделях. Бизнес-модель долгосрочных контрактов с индексируемой ценой на нефть и обязательной оплатой при отказе от поставки позволяла обеим сторонам сбалансировать ценовые и количественные риски. Иначе говоря, производитель нес риск изменения цены, тогда как импортер – риск неспособности продать весь объем. Контракты включали положения о пересмотре цен на регулярной основе, чтобы отразить меняющиеся рыночные условия. В основе долгосрочных и стабильных отношений были рыночные и контрактные структуры и имеющаяся бизнес-модель. В 1990-х и начале 2000-х гг. в двусторонних российско-немецких газотранспортных отношениях доминировала парадигма взаимозависимости, переходившая в бизнес-модель все более тесных союзов по всей транснациональной цепочке создания стоимости природного газа. Демаркационная линия на границе была размыта. Эти обмены активами и сделки *quid pro quo* соответствовали российскому пониманию взаимозависимости.

После 2009 г. поставка новых объемов газа в ЕС увеличилась, что подготовило почву для реализации Третьего энергетического пакета.

Однако степень реализации Третьего энергетического пакета в разных странах Евросоюза существенно различается. Если на Западе рынки, как правило, более либерализованы, то на Востоке стремятся к деприватизации и проведению централизованной энергетической политики.

Новые бизнес-стратегии и молчаливая адаптация

Описанное выше совпадение газового перенасыщения с проведением внутренних рыночных реформ кардинальным образом изменило как коммерческие отношения, так и ценообразование. Эти изменения включают следующее:

- у европейских игроков развязались руки. В частности, газовая отрасль Германии стала либерализованной и высококонкурентной;
- созданы независимые операторы магистральных сетей;

- возросла неопределенность в отношении поведения акторов с обеих сторон;
- количество арбитражных дел между «Газпромом» и импортерами (скидки, пересмотр объемов газа с обязательной оплатой при отказе от получения, изменение ценовых формул) беспрецедентно выросло;
- положено начало совершению сделок на спот-рынках и росту конкуренции между различными поставщиками газа; привязка цены газа к цене нефти потеряла актуальность;
- «Газпром» успешно укреплял свои позиции в структурах стран ЕС, занимающихся транспортировкой, хранением, переработкой и реализацией в газовой отрасли;
- «Газпром» продолжает неафишируемую адаптацию к европейскому рынку, но не за его пределами;
- основную долю спроса в ЕС по-прежнему удовлетворяют долгосрочные контракты, но растет неопределенность в отношении будущих торговых сделок (когда срок действия контрактов подойдет к концу).

Генеральный директорат по вопросам конкуренции провел ряд расследований на предмет нарушений антимонопольного законодательства в энергетическом секторе³². В сентябре 2012 г. «Газпром» также стал мишенью проверки соответствия его действий положениям о пункте назначения, доступе третьих сторон и «несправедливых ценах». Урегулирование было достигнуто в марте 2017 г., и это можно рассматривать как шаг к тому, чтобы заставить «Газпром» играть по правилам рынка ЕС.

Принципы и основные парадигмы ЕС

В государствах-членах ЕС нет единства по вопросам интегрированной энергетической и климатической политики, а также по стратегии в отношении России. Европейская комиссия стремится создать Энергетический союз, который придаст Брюсселю больший политический вес, и парламент ЕС занял твердую позицию по этому вопросу.

Геополитический кризис не привел к кризису энергоснабжения. Усилия «Газпрома» воспрепятствовать реверсной поставке газа на Украину зимой 2014-2015 гг. не увенчались успехом. Страны ЕС по-разному оценивают надежность России как поставщика газа. Западная Европа не ставила эту надежность под сомнение раньше и продолжает руководствоваться идеей рациональности. В восточных странах-членах ЕС не верят во взаимозависимость, в них превалирует недоверие к России и отдается предпочтение диверсификации.

³² Stern J., Yafimava K. The EU Competition investigation of Gazprom's sales in central and eastern Europe: a detailed analysis of the commitments and the way forward. The Oxford Institute for Energy Studies. July 2017.
URL: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/07/The-EU-Competition-investigation-of-Gazproms-sales-in-central-and-eastern-Europe-a-detailed-analysis-of-the-commitments-and-the-way-forward-NG-121.pdf>

Формирование пост-парижского мира – противостояние вместо общих интересов

Россия и ЕС утратили общее долгосрочное видение взаимовыгодного, устойчивого, интегрированного энергетического рынка на паньевропейском энергетическом пространстве. Создание такого рынка было стратегической целью Дорожной карты энергетического сотрудничества России и ЕС до 2050 года.³³ ЕС приступил к реализации амбициозной политики декарбонизации, нацеленной на достижение энергоэффективности и переход на топливо с низким содержанием углерода. Такая политика не отвечает интересам России, стремящейся поддерживать экспорт углеводородов в ЕС на высоком уровне. Проблемы климата не носят приоритетного характера в политической повестке дня России, а природный газ еще не стал переходным решением в достижении декарбонизации. Однако газ остается одним из важнейших столпов российского экспорта энергоносителей, в то время как на всей территории Евросоюза импорт именно российского газа воспринимается как проблема.

Формирование фрагментированного энергетического порядка

Идея «европейского дома», простирающегося от Лиссабона до Владивостока, больше не является основополагающей идеей международного сотрудничества и диалога. В то время как Россия демонстрирует приверженность двустороннему сотрудничеству, ЕС упорно стремится к утверждению многостороннего порядка.

В этом плане весьма показательна судьба Договора к Энергетической хартии – единственного международного договора, регулирующего торговлю, транзит и инвестиции. Из-за несогласия с предусмотренным им механизмом урегулирования споров между инвесторами и государством, Норвегия и США не стали ратифицировать подписанный ими Договор. Россия Договор тоже подписала, но не ратифицировала. На протяжении десятилетия стороны вырабатывали транзитный протокол. В 2009 г. Россия заявила, что не будет становиться участником Договора и прекратила его временное применение, а Италия вышла из процесса. Россия больше не поддерживает модернизацию процесса Энергетической Хартии и ее политику по консолидации и расширению, которая привела к принятию в 2015 г. Международной Энергетической Хартии. Россия не подписала Международную Энергетическую Хартию, которая могла бы стать весьма мягким «Кодексом поведения».

На евразийском пространстве наблюдается утверждение нового рыночного и политического порядка и укрепление конкурентоспособных региональных группировок (ЕС и Энергетическое сообщество/Евразийский экономический союз, а также Энергетический клуб Шанхайской организации сотрудничества). Эти различные политические и рыночные порядки могут привести к

³³ Принята в 2013 г. в рамках Энергодиалога «Россия–ЕС».

дальнейшей фрагментации и усугубить разногласия, вызванные наложением нестыкующихся правовых, нормативных и договорных пространств и без того чреватых конфликтами, или выходом организаций за рамки существующих нормативных и контрактных пространств. Структурные и нормативные разломы и несовместимости могут привести к коммерческим и/или техническим спорам, способным усугубить проблемы безопасности более широкого спектра.

Обновление диалога и механизмов – необходимость принятия «Кодекса поведения» в энергетических отношениях

Стороны и сегодня придают немаловажное значение понятию «бизнес в обычном понимании» (от англ. business as usual). С начала кризиса на Украине и вокруг нее отношения в сфере энергетики были сильно политизированы, геополитические вопросы стояли во главе угла. В этой связи разумным шагом представляется обосновление энергетических отношений. Будучи незаменимым каналом для диалога и уравновешивания интересов, энергетические отношения должны отражать и базироваться исключительно на экономической рациональности, коммерческой логике и инновациях – другими словами, во главе угла должен быть прагматический подход. Глобализация рынков нефти и особенно газа, а также смещение спроса в Азиатско-Тихоокеанский регион создают новые условия для России и Евросоюза. Скорее всего, для обеих сторон это обернется постепенной диверсификацией и поможет создать менее жесткие рамки для двусторонней торговли энергоносителями. Вместе с тем крайне важно сохранить существующие энергетические связи и управлять грядущими изменениями.

Необходимо возобновить переговоры об урегулировании нерешенных проблем, особенно о выработке общего видения будущего. Для инфраструктурного энергетического пространства, функционирующего в отличающихся региональных реалиях ЕС и Евразийского экономического союза, необходимо выработать минимальный набор правил («Кодекс поведения»). Он необходим при трансграничной торговле по энергетическим коридорам для определения технических стандартов, уточнения роли участников и содействия обмену и диалогу. Вот почему следует использовать имеющиеся механизмы ОБСЕ и Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) и активизировать их работу. Разработка энергетических программ Евразийским экономическим союзом предоставляет такую возможность. Обмен опытом по практическим, техническим и нормативным вопросам между ЕАЭС и ЕС также представляется весьма перспективным, особенно если он будет осуществляться на уровне Консультативного энергетического форума, созданного для обмена опытом, проведения нормативного и технического диалога и вовлечения в этот процесс соседних стран.

Российский совет по международным делам
Центр им. Роберта Буша Германского совета по международным отношениям

ОТНОШЕНИЯ РОССИИ И ЕС В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ

Доклад № 35/2017

Верстка — О.В. Устинкова

Источники фото на обложке:
Vostock-photo

Формат 70×100 1/₁₆. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 150 экз.



РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ (РСМД)
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1
Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
E-mail: welcome@russiangouncil.ru
www.russiangouncil.ru