

## Россия и геополитика природного газа ВОСПОЛЬЗУЕТСЯ ЛИ РОССИЯ РЕВОЛЮЦИЕЙ ИЛИ СТАНЕТ ЕЕ ЖЕРТВОЙ?

ПОНАРС Евразия  
Аналитическая записка № 296  
Сентябрь 2013 г.

Адам Сталберг  
*Высшая школа международных отношений им. Сэма Нанна при Технологическом институте штата Джорджия*

Изменяющаяся конъюнктура рынка природного газа, движимая развитием проектов поставок сжиженного природного газа (СПГ), бум разработки нетрадиционных запасов газа в Северной Америке, затяжной глобальный экономический спад, пересмотр норм в атомной промышленности в период после фукусимской аварии и меняющаяся география спроса и предложения – все это привело к возобновлению дебатов по поводу геополитики энергетической безопасности России. Общим рефреном является то, что увеличивающаяся взаимосвязанность и гибкость глобальных рынков газа внесет долгожданные коррективы в российскую энергетическую политику внутри самой страны и за рубежом, подталкивая Россию к прагматическим коммерческим сделкам и политическим компромиссам во взаимоотношениях с европейскими и азиатскими партнерами. Недавние шаги в направлении диверсификации поставок и пересмотра цен в Европе – особенно со стороны сильно зависимых от импорта Литвы, Болгарии и Украины – рассматриваются в качестве предвестников такого изменения соотношения сил в евразийской энергетической дипломатии.

Другие же, включая российское руководство, не разделяют энтузиазма по поводу добычи сланцевого газа, считая это мыльным пузырем, которому суждено лопнуть. Они храбрятся, утверждая, что Россия продолжит пользоваться возрастающими преимуществами в сфере поставок, позволяющими ей поддерживать свои политические амбиции в отношениях с европейскими производителями-конкурентами, уязвимыми транзитными государствами и европейскими потребителями. Они рассматривают новые благоприятные соглашения о поставках с Сербией и Арменией, неудачу проекта обходного трубопровода «Набукко» и активность «Газпрома» в процессе продажи

обанкротившейся греческой национальной газовой компании в качестве признаков сохраняющейся силы Москвы и свидетельства того, что ее пренебрежительное отношение к глобальной революции в газовой сфере является чем-то большим, нежели принятием желаемого за действительное.

Этот спор является следствием дебатов относительно значения ресурсного национализма, которые ведутся между сторонниками реалистичной политики и ее критиками. Однако такая формула отражает ложное противопоставление между глобализацией и геополитикой и не учитывает неоднозначность достижений Москвы в сфере газовой дипломатии. Кроме того, разговоры о закате нефтегазового государства преждевременно сбрасывают Россию со счетов, недооценивая долгосрочные преимущества «Газпрома» на устоявшихся рынках по всей Евразии. Подобные рассуждения также рассматривают как данность революционный эффект действия связи СПГ со сланцевыми месторождениями, не пытаясь в полной мере оценить ни степень неопределенности в последних тенденциях, ни то, как нынешние предпочтения Москвы способны повлиять на ее возможности в будущем. Снятие такого рода шор могло бы продемонстрировать преимущество реализации совместных инициатив, ориентированных на получение прибыли, перед атавистическими силовыми играми вокруг российской, европейской и американской энергетической безопасности.

#### **Геополитика российской газовой дипломатии: разнородная картина**

При Владимире Путине российская внешняя политика в энергетической сфере включила в себя взаимосвязанные цели: сохранения своей доли на устоявшихся газовых рынках, предотвращения конкуренции со стороны других источников и поставщиков, а также использования этих усилий для обретения коммерческой и политической выгоды. Москва полагается на разнообразные тактические приемы – например, на произвольное снижение или повышение цен, получение обязательств купить товар или выплатить неустойку, гарантированные государством субсидии и централизованный контроль над потреблением внутри страны, освобождение от налога на экспорт, физическое прерывание поставок или завуалированные угрозы организовать новый газовый картель и произвольно перераспределить поставки между постоянными клиентами в зависимых от импорта европейских странах и развивающимися рынками в Азии. С помощью этих приемов Москва часто использовала огромные запасы природного газа и разветвленную сеть трубопроводов против уязвимых потребителей постсоветского пространства и транзитных государств. Это осуществлялось, по-видимому, без особой оглядки на неприятности, причиняемые расположенным далее потребителям в Европе и центрально-азиатским поставщикам. В связи с этим, широко распространено мнение о том, что геополитическое облегчение совпадет с устойчивым снижением спроса на газ в Европе, ростом глобальных рынков СПГ, бумом разработки нетрадиционных запасов газа в США и агрессивной конкуренцией других поставщиков за новые рынки. Ожидается, что все эти факторы вместе взятые изменят конъюнктуру глобального газового рынка в

направлении, в основном неблагоприятном для реализации Россией своих амбиций великой державы, заставляя Москву пересмотреть свою основанную на принуждении стратегию.

И все же этот популярный сюжет слишком примитивен для анализа изменений российской политики в энергетической сфере. На сегодняшний день энергетическая политика не является ни хорошо интегрированной в последовательную российскую национальную стратегию, ни первостепенным движущим фактором сотрудничества или конфликта. Внутри страны структурные препятствия и непрозрачность институтов подпитывают в рассматриваемом секторе противоположные интересы по поводу инвестирования, разработки новых месторождений, ценообразования, налогов, распределения, доступа к трубопроводам и корпоративного управления. Это, в свою очередь, подрывает способность Кремля управлять национальными газовыми ресурсами государственных и частных компаний в своих стратегических целях. Оглядываясь назад, можно констатировать, что алармистские оценки природного газа как заменителя ядерной мощи, придающего России статус супердержавы, оказались абсолютно неправильными.

Аналогично, угрозы Москвы оказались более преувеличенными, чем ее способность к реальным действиям. Несмотря на очевидные попытки манипулировать стационарной и определенной региональными рамками инфраструктурой доставки природного газа, успех оказался менее устойчивым и впечатляющим, чем это обычно считается. В тех случаях, когда Москве удавалось реализовать свои выгоды, играя в трубопроводную политику, она добивалась большего успеха в деле отстаивания выгодных коммерческих условий по ценам или объемам поставок, нежели в плане изменения внешней политики напрямую зависимых от нее стран-потребителей. Физическое перекрытие также происходило редко, и как свидетельствуют следовавшие одна за другой «газовые войны» с Украиной, отношения на фоне отключений неконтролируемо обострялись и вели к большим финансовым и репутационным издержкам для российских компаний и для Кремля. Москве приходилось выполнять угрозы и прервать поставки, оказавшись «созависимой» от экспорта газа в Европу с точки зрения наполнения казны и компенсации потерь в газовом секторе. Это показывает ограниченность, если не обоюдоострость силового потенциала газового оружия. Соответственно, в каких-либо разговорах о геополитическом наказании, обусловленном изменением конъюнктуры газового рынка, должны проводиться различия между бесполезными словопрениями и анализом нюансов, дилемм и перемен в результатах российской газовой дипломатии.

### **Роль России уменьшается ...**

С учетом вышесказанного, нет сомнений в том, что Россия, которая как поставщик обычного газа привыкла полагаться на традиционные трубопроводы и долгосрочные контракты, сейчас ощущает жесткую конкуренцию по всем направлениям. Диверсификация поставок с Ближнего Востока и Западной

Африки в сочетании с возможностями покупать СПГ сменилась сланцевым бумом в США (опередившими Россию в качестве лидера по добыче газа) и перспективами добычи газа из нетрадиционных источников в Восточной Европе, ослабили контроль России над устоявшимися рынками в ЕС. Споры по поводу привязки цен на газ к ценам на нефть, которые были инициированы Францией, Германией и Италией в ответ на перенасыщение рынка глобального предложения, подготовили почву для пересмотра условий поставки. Своими действиями они также спровоцировали замораживание совместного (с участием Газпрома и Европы) проекта освоения месторождения в Баренцевом море, а также решение Норвегии снизить цены на свои ресурсы с тем, чтобы расширить контролируемую ей долю рынка ЕС в 2012 г. В дополнение к этому, неблагоприятное судебное решение по результатам ведущегося в ЕС антимонопольного расследования способно расстроить стратегию Москвы по ограничению конкуренции и доминированию на европейском газовом рынке посредством обладания ресурсами как поставок, так и распределения. Последовательная игра Китая на разнице в ценах и успешность его усилий держать Москву на безопасном расстоянии в процессе заключения нового соглашения по газопроводу лишь подчеркивают то, что России, по всей видимости, придется продолжать играть роль заложника прежде зависимых от нее газовых рынков.

Положение «Газпрома» на рынках энергоносителей подвергается испытаниям и в постсоветской Евразии. В ответ на решимость России отстаивать сомнительные с коммерческой точки зрения проекты идущих в обход Украины трубопроводов «Северный поток» и «Южный поток», Киев готов избавиться от газпромовской монополии на поставки посредством привлечения инвестиций в разработку своих сланцевых месторождений и диверсификацию поставок природного газа за счет европейских экспортеров. Интригующим поворотом событий стало заключение немецкой компанией RWE контракта на поставку небольшого, но возрастающего объема сырья (частично российского происхождения, на основании права реэкспорта) в Украину с использованием транзитных услуг Польши и Венгрии. Такая идея направить обратно поток европейского газа приобрела популярность в рамках Вышеградской четверки и придала Киеву смелости отказаться от существовавших контрактов с Газпромом (обязывавших покупателя принять товар или выплатить неустойку) применительно ко второму году их действия. Литва также угрожает покончить с российским диктатом и с произвольным ценообразованием посредством строительства терминала сжиженного газа, способного со временем обеспечить до 60% нужд страны. Интересно, что данная платформа, предназначенная для того, чтобы помочь этому «энергетическому острову» ЕС, получила название «Независимость». Более того, неудача трубопровода «Набукко» вероятно станет для «Газпрома» пирровой победой, учитывая ту неопределенность, которая ставит в тупик проект «Южный поток» и то, что приоритетный проект трансатлантического газопровода увеличивает возможности попасть на столь

ценные для России европейские и балканские рынки для конкурирующего каспийского газа.

Происходящая на зарубежных рынках диверсификация дополняется ослаблением привилегированного положения «Газпрома» в самой России. Снижение цен в Европе ограничивает доходы компании, как раз когда ей приходится нести значительно более высокие расходы по разработке новых месторождений и прокладке трубопроводов. Более того, давление со стороны независимых газовых компаний побудило российское правительство удвоить налоги на добычу. Конкуренция, подогреваемая такими независимыми производителями газа, как «Новатэк», а также находящимся в государственной собственности нефтяным гигантом «Роснефтью», понизила цены и переманила у «Газпрома» выгодных клиентов из промышленной сферы. Решение либерализовать экспорт СПГ в 2014 г. в совокупности с передачей активов «Новатэку», принимая во внимание неясные связи этой компании с Путиным, также выдает стремление Кремля застраховать «Газпром» от проблем на становящемся все более конкурентным европейском рынке.

#### **... Но она не выходит из игры ...**

Несмотря на эти удары по монопольной позиции «Газпрома», Россия отнюдь не находится в безнадежном положении, в особенности на европейских газовых рынках. Главная причина этого коренится в структуре газовой промышленности. Для энергетической безопасности имеет значение не просто физическая доставка, но также надежный и дешевый доступ. С учетом острых противоречий между конкурентами в глобальной экономике, коммунальные службы, компании и государства крайне чувствительны к ценовым колебаниям. История волатильности цен в данном секторе и потребность в обеспечении стабильных поставок для производства энергии в базовом режиме затрудняют вытеснение России, и увеличивают инвестиционные риски обеспечения диверсификации будущих поставок энергии во время периодов дешевого газа. В отличие от единого в глобальном масштабе нефтяного сектора, рынки природного газа останутся в обозримом будущем раздробленными по регионам. Это во многом объясняется сложными проблемами наземной инфраструктуры, связанными с хранением и обеспечением транспортировки газа, а также с высокой стоимостью поставок на дальние расстояния и с политическим сопротивлением рыночным реформам во многих странах. Нерегулируемость газового рынка США и сопутствующие стимулы для конкуренции в области ценообразования между частными компаниями средней величины (которые имеют столь важное значение для зарождения сланцевой революции) трудно воспроизвести даже в Европе, где национальные энергетические компании и действующие контракты остаются негибкими. Хотя сланцевый бум в США привел к замещению прежних поставок природного газа, он не изменил само состояние зависимости от импорта крупных потребителей в Европе или Азии. Если цепная реакция в конечном счете вызовет серьезные проблемы с российскими поставками в Европу, она также нанесет

ущерб ключевым каспийским поставщикам энергии на дальнее расстояние и Турции как развивающемуся центру газового транзита; это потенциально может сблизить их с Москвой.

Структура отрасли консервирует российские конкурентные преимущества применительно к устоявшимся европейским рынкам. Наследие инвестиций советского периода, наличие производства и трансграничные трубопроводы большого диаметра существенно уменьшают фактические издержки и обеспечивают «Газпрому» достаточную прибыль для того, чтобы поставлять дешевый газ в Европу. Хотя потери в объемах и доходах возможны, тем не менее, Россия готова увеличить свою долю на рынке в наступающей эре конкуренции спотовых цен. Верно также и то, что перед Россией стоят очень серьезные проблемы и перспектива увеличения расходов на освоение новых традиционных месторождений в Восточной Сибири для того, чтобы компенсировать падение добычи в Западной Сибири или чтобы реализовать ее сланцевый потенциал. Однако такие трудности следует сопоставить с сопротивлением разработке сланцевых месторождений в Европе, первоначальными затратами на развитие инфраструктуры СПГ по всему миру и с перспективами освоения гидратов метана и других нетрадиционных источников газа в России и Арктике.

Политика России, кроме того, ведет к трудностям не для всех европейских государств. Как показали следовавшие один за другим газовые конфликты, европейские потребители зависимы от «Газпрома» отнюдь не в одинаковой степени: как цены, так и доли рынков серьезно различаются на западе и востоке. Недавние исследования показывают, что эти разделения не только проходят по границам стран-членов ЕС, но также портят отношения между правительствами и могущественными энергетическими компаниями в Западной Европе, ибо последние стабильно благожелательно относятся к установлению максимизирующей прибыль бизнес-альянсов, которые сблизят их с «Газпромом». Несмотря на то, что репутация России как надежного поставщика запятнана, эти близкие корпоративные отношения, основанные на опыте и обоюдных интересах, создают ей материальный и нормативный плацдарм в Европе (который будет трудно уничтожить) и, возможно, даже возможность использования избирательной ценовой дискриминации.

### **Имея дело с движущимися целями**

Было бы преждевременным предсказывать геополитическую судьбу России, принимая во внимание неопределенность масштабов глобальной трансформации в газовой сфере. Хотя она останется значимым с коммерческой точки зрения партнером, политическое содержание и эффективность газовой дипломатии Москвы станут более ограниченными. В конечном счете, это состояние будет зависеть от находящихся вне контроля Москвы факторов, меняющих характер игры, включая будущее газового сектора США, перспективы доставки традиционных ресурсов по трубопроводам из Ирака и Ирана, шельфового газа из арктического и средиземноморского регионов, эксплуатации нетрадиционных

источников в Евразии и за ее пределами, судьбы глобальной политики по вопросам изменения климата, перспектив коммерческого использования газа в транспортном секторе, его привлекательности по сравнению с дешевым углем и другими базисными источниками, стремления Китая к безопасности и диверсификации в энергетической сфере, а также от значимости всего вышеназванного для процесса перераспределения баланса влияния между региональными потребителями и поставщиками. Эти обстоятельства будут взаимозависимыми и останутся за пределами возможностей со стороны каких-либо государств их контролировать.

Однако, участники принятия политических решений в Европе, Москве и Вашингтоне стоят перед принятием таких решений по газу, которые могут повлиять на характер их отношений за пределами коммерческой сферы. Для европейских покупателей было бы полезно теснее работать с альтернативными российскими игроками на газовом рынке, чтобы углубить то взаимное влияние, которое было налажено на основе исторически сложившихся связей с Газпромом. Они могли бы пригласить различные российские компании присоединиться к процессу развития диверсификации посредством создания новых площадок для хранения, отказа от привязки цены на газ к цене на нефть, получения доступа к газопроводам и к добыче сланцевого газа. Это ограничило бы свободу маневра для Газпрома, в то же время расширив число новых российских игроков в развитии схем ценообразования, основанных на соотношении спроса и предложения на континенте.

Аналогично, Москва могла бы усилить свое конкурентное преимущество на уже устоявшихся и возникающих газовых рынках, а также восстановить свою репутацию надежного поставщика, продолжая открывать для российского бизнеса возможности развития неаффилированного с «Газпромом» производства и для зарубежных инвестиций. Даже при сохранении государственной собственности и монополии «Газпрома» на экспортные трубопроводы рост российской газодобычи может оказаться полезным для потребителей внутри страны и за рубежом. Условием этого является систематическая корректировка непрозрачности регулирования, совершенствование конкурентной среды на внутреннем рынке, встраивание модернизированного традиционного производства и новых проектов в сфере СПГ в региональные рынки.

Со своей стороны, участники процесса принятия политических решений в США должны осознавать, что продвижение связки сланцевого и сжиженного природного газа будет означать появление на глобальном газовом рынке как победителей, так и проигравших. Если американский газовый бум приведет к вытеснению значительной части европейского экспорта России и прикаспийских государств из Европы, вместе с тем способствуя увеличению поставок в Азию, проблема будет заключаться в противодействии чреватому рисками авантюризму. В связи с этим, поддерживая совместные коммерческие предприятия, оказывая техническую помощь в сфере управления негативными последствиями нового производства, передавая технологии эффективного развития объектов добычи

газа из нетрадиционных источников газа и комплексов сжиженного природного газа в России, Вашингтон может способствовать появлению российских игроков в новую газовую эру. Это облегчило бы принятие в кулуарах необходимых для Москвы сложных решений по противодействию сложившимся институциональным практикам произвольного регулирования. Это в свою очередь, могло бы сохранить коммерческую конкурентоспособность российского газового экспорта, в то же время повысив для Кремля политическую и экономическую стоимость агрессивной демонстрации остатков своей ослабевающей мощи на рынках Европы и Евразии.

---

## Elliott School of International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

**PONARS** ● NEW APPROACHES  
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND  
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2013. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. [www.ponarseurasia.org](http://www.ponarseurasia.org)