

Природный газ и кризис в Украине От REALPOLITIK К СЕТЕВОЙ ДИПЛОМАТИИ

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 338
Август 2014

Адам Сталберг
Технологический институт штата Джорджия

Нынешний кризис в Украине снова выдвинул газовую дипломатию на первый план большой политики. Многие считают, что «газовое оружие» является постоянной козырной картой Москвы, используемой для того, чтобы безнаказанно выкручивать Киеву руки, при этом удерживая Европу на расстоянии. Как это было во время «газовых войн» 2006 и 2009 гг., асимметричные торговые отношения и государственный контроль над газовым монополистом «Газпромом» дали режиму Владимира Путина эффективный ресурсный рычаг давления для продвижения обширной неоимперской повестки дня. Опасения варьируются от обеспокоенности тем, что Москва предъявляет претензии на месторождения у побережья Крыма до того, что она может оказать давление на конкурирующих поставщиков энергетических ресурсов в Евразии, подорвать систему управления Европейского Союза посредством манипулирования расколами между в разной степени зависимыми от поставок её энергоресурсов членами ЕС, столкнуть Европу с Азией посредством строительства российско-китайского газопровода, или, наконец, воспользоваться трансатлантическими разногласиями в более широком смысле в преддверии «холодной войны 2.0».

Однако другие наблюдатели считают, что тектонические сдвиги в ландшафте глобального газового рынка – в первую очередь растущая торговля сжиженным природным газом, меняющаяся политическая география спроса и предложения и стремительно растущая добыча газа из нетрадиционных источников в Северной Америке—облегчают подготовку более агрессивного ответа России. Полагая, что Москва может сейчас больше всех потерять от газового конфликта и сокращения энергетической ренты в условиях уже давшей крен экономики, западные эксперты и политики заявляют о стратегических достоинствах наложения полномасштабных санкций на российский энергетический сектор, наращивания экспорта Соединёнными Штатами сжиженного газа, стимулирования общей покупательной способности ЕС, диверсификации маршрутов и поставщиков и ускорения принятия мер экономии, нацеленных на расширение потребления энергии из возобновляемых источников, для того, чтобы избавить Европу от жесткой зависимости от России. Крупные западные энергетические компании и их политические покровители подвергаются жёсткой критике за отсутствие национальной силы духа и за преследование

своих узких интересов при заключении все новых рискованных сделок с Газпромом и поддержку проекта трубопровода «Южный поток», который должен пойти в обход Украины для того, чтобы доставлять в Европу большие объёмы энергоресурсов. Аналогично, неспособность ликвидировать увеличивающийся разрыв между возникающими рыночными реалиями такого рода и нынешней политической инерцией, как считается, обрекает Запад на то, что его дипломатия в отношении России окажется провальной и беспомощной. Вдохновлённые очевидным успехом нефтяных санкций, вынудивших Иран сесть за стол переговоров по ядерной проблеме, и шокированные чёрствостью Москвы после трагического крушения рейса МН-17 европейские и американские политики выработали широкий консенсус, совместно поддерживая внесение поправки в духе *Realpolitik*, предполагающей расширение принуждения и давления по отношению к российскому энергетическому сектору.

Есть, однако, две ключевые проблемы, связанные с вышеупомянутыми противоположными нарративами. Во-первых, нынешний кризис отличается сдержанной позицией всех сторон. В отличие от ситуации во время событий 2006 и 2009 гг., поставки российского газа в Украину и его транзит на европейские рынки во время кульминации нынешнего конфликта не прерывались по произвольному решению какой-либо из сторон. Газ продолжал поступать вплоть до середины июня 2014 года, несмотря на аннексию Крыма, развал политической власти в Украине, поток пророссийских боевиков и оружия через границу. Прекращение поставок со стороны России, в конечном счёте, произошло после начала переговоров и смягчения существенных расхождений и (на сегодняшний день) не привело к перебоям поставок в Европу. Это говорит о большей гибкости сторон (или даже о потенциале для достижения ими компромисса) по поводу урегулирования газовых проблем, чем это признаётся каждым из участников данного спора.

Во-вторых, чрезмерная концентрация на новых тенденциях производства и на изменении глобальных газовых потоков не учитывает геополитической значимости формирующейся евразийской газовой сети. Данная трансформация ведёт к изменению раскладов влияния, уязвимости и стабильности в транснациональных отношениях на национальном и корпоративном уровнях. Если это использовать, западные лидеры могли бы получить новые возможности для координации и поддержания давления на Россию, параллельно оставляя ей возможные пути для восстановления сотрудничества в будущем.

Является ли газовая война газовой войной?

Перебои в поставках российского газа в Украину и Европу были, по-видимому, предприняты, учитывая уязвимость Киева в связи с его зависимостью (до 60-80%) от субсидированного импорта из России, способностью Украины задерживать до 50-80% поставок Газпрома в Европу и готовности Европы построить новые трубопроводы в обход Украины, что углубило бы европейскую зависимость от российского газа (поставки которого составляют 30% от газового импорта ЕС). Доставшиеся в наследство от советского периода трубопроводы, в процессе эксплуатации которых не делается должного акцента на обеспечение возврата вложенных инвестиций, а также повсеместная непрозрачность в институциональной и регулятивной сферах усугубляют проблемы некоммерческих рисков и доверия обязательствам при заключении контрактов для всех заинтересованных сторон.

Однако те контексты, в которых происходили переговоры, существенно изменились между этими газовыми войнами. В 2006 и 2009 гг. ставки в игре носили, в основном, коммерческий характер с политическими оттенками. На этот же раз споры по поводу цен на газ, поставляемых объёмов и ренты оказались на заднем плане по сравнению с вопросами национального суверенитета, выживания режима, территориальной целостности и стратегической ориентации, что привело к самой серьёзной конфронтации между Москвой, Украиной и Западом со времён окончания «холодной войны». Кроме того, в преддверии нынешнего кризиса, благодаря падению доходов от продаж в ЕС и открытию идущего в Германию трубопровода «Северный поток», руки «Газпрома», вероятно, оказались в большей степени развязанными для того, чтобы вести себя с Киевом самоуверенно, будучи защищённым от европейского ответа.

При всём ажиотаже по поводу газа как мощного инструмента внешней политики и в отличие от поведения сторон в конфликтах 2006 и 2009 г., ни один из ключевых игроков не стал поспешно обострять нынешний газовый конфликт. Несмотря на активизацию России и на её пристрастие к хищнической политике трубопроводов, Москва воздержалась от резкого прекращения поставок или принуждения всё более погрязавшего в долгах и ослабевшего руководства в Киеве к предоставлению ей равной доли в пакете акций украинской национальной газовой компании. На ранней стадии энергетическая дипломатия Кремля ограничивалась предоставлением скидки (которая затем не была пролонгирована), неоднократным смягчением ультиматумов «Газпрома», выдвигавшихся им до избрания нового украинского президента. Даже когда Москва прекратила прямые поставки в Украину в середине июня 2014 г., потребовав выплаты Киевом накопленной задолженности за газ и предоплаты будущих поставок, она предложила Киеву скидки, которые обязалась предоставить посредством снижения экспортных пошлин на период будущего контракта.

Подобным же образом, ни столкнувшиеся с серьезными вызовами переходное и недавно избранное правительство, ни различного рода негосударственные акторы (такие как организованные преступные элементы, региональные олигархи или коррумпированные чиновники), обладавшие возможностью воспользоваться вакуумом власти в Украине, не прервали по своему произволу транзитные поставки российского газа в Европу даже тогда, когда их возможности сузились, а ставки повысились. Хотя Киев ещё сильнее просрочил свою задолженность, в одностороннем порядке отказался выполнять условие «принимай товар или плати неустойку» действовавшего договора с «Газпромом», столкнулся с полным прекращением поставок, не согласился с расчетами Москвы по поводу урегулирования долга и с её требованиями относительно предоплаты, он не стал открыто эксплуатировать зависимость Москвы от европейских рынков посредством перекрытия транзитного потока. Подобно Москве, он также был намерен обсуждать новые цены и регулировать разногласия в международном суде или за его пределами.

Реакция западных стран также оказалась сдержанной. Хотя Вашингтон и Брюссель вначале стремились продемонстрировать свою решимость и ужесточить санкции против кремлёвского окружения, они целенаправленно воздерживались от игнорирования российских энергетических интересов в казалось бы благоприятный для этого момент,

когда наступала весна, хранилища были заполнены, спрос уменьшался, а возможности поставок расширялись. Даже после того, как поставки российского газа для Киева были остановлены и вспыхнули страсти по поводу эскалации боевых действий и потерь среди гражданского населения на контролируемой пророссийскими мятежниками территории, предпринятые в конце июля США и ЕС более жёсткие меры не переросли в более обширные «секторальные санкции» и, по большей части, не коснулись российской газовой промышленности.

Аналитики часто игнорируют тот факт, что энергетические связи в период с конца 2013 по весну 2014 г. укрепились. Поставки российского газа в Европу достигли исторического максимума к концу 2013 года, в то время как Украина получила временную скидку на поставляемые ей энергоресурсы и оплату авансом транзитных сборов за 2014 г. В свою очередь, европейские компании согласовали обмен пакетами акций и создание совместных коммерческих предприятий с «Газпромом» и другими российскими энергетическими компаниями, в то время как Вашингтон и Брюссель приняли решения о замораживании активов, введении визовых ограничений и адресных санкций. Эта неоднозначность газовой дипломатии создаёт проблемы для соперничающих парадигм Realpolitik и взаимозависимости, что требует более пристального внимания к изменениям регионального «газового ландшафта».

Развивающаяся евразийская система газоснабжения

Хотя пока ещё преждевременно пытаться разобраться в процессе принятия решений в нынешнем кризисе, его отличительной чертой является то, что события развиваются на фоне того, как различные трубопроводы и инфраструктура импорта сжиженного газа, соединительные трубопроводы и возможные варианты реверсных поставок, новые газохранилища и углубляющиеся трансграничные коммерческие связи сходятся, формируя европейско-евразийскую систему газоснабжения. Эта всё более насыщенная инфраструктура характеризуется взаимодействием между сложившимися и новыми хабами, где газ производится, продаётся и перераспределяется различным потребителям в Европе. Интеграция между этими хабами, которые получают газ по трубопроводам из России и от других евразийских поставщиков, импортируют и распределяют сжиженный газ и делают упор на вертикальную интеграцию с другими энергетическими и транспортными секторами, существенно сокращает влияние монополизма и среднюю длину маршрутов обменов, создавая также возможности для посреднических отношений между старыми и новыми партнёрами в сферах апстрим (участвующих в добыче сырья) и даунстрим (занятых его транспортировкой и реализацией). Результатами становятся большие гибкость, устойчивость и конкурентность газовых рынков внутри сети. Эти тенденции подкрепляются налаженными, сильными и комплексными политическими и корпоративными отношениями между этими хабами. Последние создают потенциал для укрепления доверия и обеспечения доступа к энергетическим рынкам и к ресурсам для всей сети, не взирая на тип собственности компаний, а также на институциональные и регулятивные лакуны на национальном уровне и на уровне ЕС.

Несмотря на удары по монопольной позиции «Газпрома», Россия в обозримом будущем останется в этой сети ключевым центром снабжения. В условиях крайне острых

противоречий между конкурентами в глобальной экономической системе европейские коммунальные предприятия, фирмы и государства весьма чувствительны к ценовым колебаниям. Капиталовложения, способы производства и трансграничные трубопроводы большого диаметра, унаследованные от СССР, существенно снижают фактические затраты на производство и доставку, обеспечивая «Газпрому» приемлемую маржу для поставок газа в Европу по сравнению с тем, что получилось бы в результате строительства конкурирующих трубопроводов из Центральной Азии или же покрытия высоких расходов, позволяющих поддерживать безубыточность поставок сжиженного газа. Вместе с тем, очень серьёзные финансовые и экономические вызовы, связанные с вводом в действие новых российских месторождений, в сочетании с разнообразием источников поставок, ростом внутрирегиональной торговли и неопределённостью спроса внутри ЕС, ослабляют способность Москвы выкручивать руки своим клиентам в сфере даунстрим (занятым транспортировкой и реализацией газа), особенно с учётом того, что заключение долгосрочных контрактов на поставки зависит от ожиданий на будущее.

Появление вспомогательных хабов внутри ЕС также создает возможности для постепенного роста конкуренции с импортом из России. Так, страны Балтии и Польша образуют Северо-Центральноевропейский хаб, в котором создается соответствующая инфраструктура для транспортировки сжиженного природного газа и соединительные трубопроводы в южном направлении. Словакия становится другим важным узлом, выполняющим функцию смягчения давления в сети, поскольку она лучше всех среди членов ЕС расположена для реверсных поставок газа в Украину, подключения к венгерской газораспределительной сети и присоединения к недавно построенному польскому заводу по производству сжиженного газа, а также к веткам, дающим выход на польскую и чешскую системы транспортировки (а также к формирующемуся Южному коридору поставки каспийского газа).

Украинский кризис ещё сильнее высветил интенсивность межгосударственных корпоративных связей между европейскими и российскими газовыми предприятиями. Ведущие энергетические компании Европы, в чьи обязательства входит выплата дивидендов своим акционерам, при ориентировании в условиях неопределённости меняющейся ситуации все больше зависят от проверенного временем партнерства с Газпромом. По мере роста международной напряженности и наложения санкций, некоторые из этих крупнейших многонациональных игроков в энергетической сфере резко подняли ставки по вопросу о газовых инвестициях, воспрепятствовав введению дополнительных финансовых ограничений применительно к текущим проектам и установив более тесные деловые связи с Газпромом.

Переход от газопроводов, соединяющих преимущественно определенные населенные пункты, к региональной газораспределительной сети меняет параметры зависимости, усиливая как рыночные ограничения односторонних нарушений поставок, так и косвенные возможности для ведения искусной политической игры. Парадоксальным образом, эта сеть и ограничивает влияние России на рынке, и сохраняет её значимость как ценного торгового партнера. В то же время, такая система дает толчок появлению новых газораспределительных хабов и торговых кластеров, наличие которых уменьшает почву

для силового произвола и в то же время препятствует разрушению уже установленных транснациональных деловых связей.

Рекомендации

Неспособность оценить важность такого рода общей сдержанности, а также изменений в европейской газораспределительной сети, которые делают анахронизмом дуалистические парадигмы времен холодной войны, стратегически контрпродуктивна. Такая неспособность ведёт к взаимному созданию новых проблем, стимулированию половинчатых контрмер и к усилению решительности Кремля. Вместо этого сетевая перспектива в газовой сфере предполагает наличие новых направлений реализации более детальной, согласованной и рыночно ориентированной общей стратегии, открыто нацеленной на изменение ситуации, повышающей гибкость Запада при наращивании давления на Москву, в то же время оставляющей открытой возможность будущего конструктивного взаимодействия с Россией.

Учитывая, что ужесточение санкций уже произошло, формирующим внешнюю политику Запада акторам следует сделать упор на минимизацию их негативных последствий, что предполагает акцент на плотность возникающей европейской газораспределительной сети. Основопологающими принципами должны стать поддержка прозрачности и рыночных реформ наряду с введением целевых налоговых льгот, а также созданием благоприятных условий и гарантий для кредитования. Это может предоставить правительствам стран Запада возможность ускорить прямое инвестирование в строительство и интеграцию газовой инфраструктуры, а также содействовать установлению ценового паритета в европейских газораспределительных центрах, к которому в условиях нынешней рецессии сам рынок, возможно, не сможет прийти скоро. В долговременной перспективе это также может привлечь перенаправляемые в связи с санкциями и контрсанкциями со стороны Москвы западные инвестиции, для наращивания межрегиональных потоков и повышения эффективности ценообразования на рынке спотовой торговли. Вместо противодействия тесным связям между возникающими европейскими газораспределительными центрами и Москвой, а также между российскими и западными компаниями посредством введения еще более жестких санкций, официальным лицам в Вашингтоне и ЕС следует задействовать рыночные тенденции, поддерживая диверсификацию и поставки по конкурентным ценам как в европейскую газораспределительную сеть, так и внутри нее.

Со стороны участников формирования политики Запада было бы также благоразумным подать сигнал о наличии связанных с энергетикой возможностях постепенного смягчения нынешнего политического кризиса, давая понять, что, когда напряженность спадет, возможность для участия конкурентоспособных российских газовых компаний появятся вновь. Такая политика могла бы включать налаживание взаимодействия с развивающимися российскими независимыми производителями газа для расширения взаимовлияния, выработанного в ходе истории взаимоотношений с Москвой. В будущем различным российским компаниям и их местным партнерам или дочерним предприятиям можно было бы предложить поучаствовать в диверсификации посредством создания новых газохранилищ, отдельного ценообразования, доступа к трубопроводам и к разведке сланцевых месторождений. Это могло бы ограничить «Газпрому» пространство для

маневра, в то же время усилив роль на континенте новых российских игроков, участвующих в рыночном ценообразовании на газ. Это также могло бы облегчить принятие Москвой непростых кулуарных решений, необходимых для того, чтобы возвратиться к докризисной либерализации отечественной газовой промышленности. На фоне острого раздражения и последствий конфликта на постсоветском пространстве энергетика как таковая и расширение газотранспортной сети, предоставляют возможность продемонстрировать добрую волю и способствовать восстановлению почвы для позитивного развития прагматичных российско-трансатлантических отношений.

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 2012. 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 Макаргугов. www.ponarseurasia.org