

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И ЕС В РАМКАХ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО ДИАЛОГА

Е.А. Квочко, Т.А. Ланьшина (рук. М.В. Ларионова)

Исторические аспекты вопроса, основные документы и проекты

Идея энергетического диалога РФ – ЕС впервые возникла в 1986 г., когда премьер-министр Голландии Р. Любберс предложил включить СССР в энергетический сектор Европы, что позднее нашло отражение в принятой в 1991 г. Европейской энергетической хартии. В 1997 г. Россия и ЕС подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое затем стало правовой основой для энергодиалога между Россией и ЕС.

11 февраля 1999 г. С. Генералов, министр топлива и энергетики Российской Федерации, и К. Папуцис, представитель Европейской комиссии, ответственный за энергетику, подписали Меморандум¹, в котором поддерживалась инициатива промышленного сотрудничества в энергетическом секторе, однако стороны не брали на себя никаких конкретных обязательств.

Постоянную основу энергетический диалог РФ – ЕС получил лишь в 2000 г. на саммите ЕС – Россия в Париже, когда была одобрена инициатива главы Европейской комиссии Р. Проди об увеличении поставок энергоносителей из России в 1,5 раза в обмен на инвестиции и технологии. Главной целью энергетического диалога стало создание стабильного партнерства и обеспечение устойчивости поставок нефти и газа. На данный момент энергетический диалог также включает в себя сотрудничество в области объединения электросетей России и ЕС и торговли ядерными материалами.

Энергетический диалог между Россией и ЕС создает правовую основу для расширения торгового оборота и инвестиционных потоков в области энергоресурсов, а также является основой «дорожной карты», направленной на создание общего экономического пространства между Россией и ЕС, которая была одобрена в мае 2005 г.²

Направления развития энергетического диалога между Россией и ЕС, его достижения, проблемы и перспективы регулярно освещаются в обобщающих докладах. Последний, шестой, обобщающий доклад был подготовлен в октябре 2005 г.³. В докладе отмечен прогресс, достигнутый в обеспечении стабильности поставок и снятии барьеров в торговле энергетическими продуктами между сторонами, а также признана значимость долгосрочных контрактов на поставки газа, подтверждено снятие 30%-го ограничения на импорт энергоресурсов из одного внешнего источника, что особенно важно для России. Тем не менее, ряд важных проблем еще предстоит решить. Например, несмотря на предпринятые усилия, ситуация в сфере инвестиционного климата остается сложной. Стороны подчеркивают важность создания более благоприятных условий «за счет сокращения сопутствующих затрат, а также создания механизмов предоставления гарантий для стимулирования инвестиций в повышение энергоэффективности».

¹ Меморандум о промышленном сотрудничестве в энергетическом секторе между Министерством топлива и энергетики Российской Федерации и Европейской комиссией. Москва, 11 февраля 1999 г. (www.delrus.cec.eu.int/ru/p_327.htm).

² «Дорожная карта» по общему экономическому пространству. Утверждена 10 мая 2005 г. в Москве президентом России В. Путиным, премьер-министром Люксембурга Ж.-К. Юнкером, председателем Комиссии европейских сообществ Ж.М. Дуран-Баррозу и верховным представителем ЕС по внешней политике и безопасности Х. Соланой (www.kremlin.ru/interdocs/2005/05/10/1940_type72067_87994.shtml?type=72067).

³ EU – Russia Energy Dialogue. Sixth Progress Report. Presented by Russian Minister V. Khristenko and European Commission Director-General Francois Lamoureux. Moscow/Brussels, October 2005 (http://europa.eu.int/comm/energy/russia/joint_progress/doc/progress6_en.pdf).

Важнейшими задачами, согласно 6-му обобщающему докладу, являются: продолжение работы по дальнейшему сближению энергетических стратегий сторон, завершение подготовки договора по торговле ядерными материалами, развитие механизмов, способствующих увеличению инвестиционных потоков (особенно в секторах электроэнергетики и энергетической эффективности), интеграция нефтепроводов «Дружба» и «Адрия» и реализация проекта Бургаз – Александрополис⁴.

Наиболее значимые инфраструктурные проекты между Россией и странами ЕС, определенные к настоящему времени как приоритетные, включают: строительство Североевропейского газопровода, освоение Штокмановского месторождения, объединение магистралей «Ямал» и «Европа», а также интеграция электросетей.

Среди других документов, формирующих основы энергетического диалога РФ – ЕС, следует отметить утвержденную распоряжением правительства РФ от 28 августа 2003 г. «Энергетическую стратегию на период до 2020 г.»⁵, в которой подчеркивается важность энергетических рынков Европы для сбыта российской продукции, а также делается прогноз относительно объемов поставок в ЕС. Согласно данному прогнозу, «рынок стран Западной и Центральной Европы останется для России крупнейшим в предстоящие 20–25 лет. Необходимо продолжить конструктивный диалог как с Европейским союзом, так и с другими странами Европы, направленный на расширение рынка сбыта российских энергоресурсов». Как указывается в документе, «сотрудничество может включать в себя реализацию совместных энергетических проектов, обмен опытом в области внедрения передовых научно-технических разработок, совместные усилия в области энергосбережения. Российский экспорт нефти и газа в страны Европы может составить в 2020 г. соответственно 150–160 млн. тонн и 160–165 млрд. м³»⁶.

В отличие от России, в **Европейском союзе** никогда не было единой энергетической стратегии, разработка энергетической политики всегда входила в сферу компетенции стран-членов ЕС. В области энергетики в ЕС до сих пор преобладает межгосударственный подход. Тем не менее, на уровне ЕС имеются значимые документы, касающиеся энергетического сектора. Например, 8 марта 2006 г. была опубликована «Европейская стратегия по устойчивой, конкурентоспособной и безопасной энергетике»⁷, в которой содержатся рекомендации по дальнейшей либерализации энергетического рынка, недопущению сокращения запасов энергоносителей и предотвращению негативного влияния отрасли на экологию.

Структура диалога

Современная структура энергетического диалога РФ – ЕС поддерживает привлечение к сотрудничеству страны-члены ЕС, энергетическую промышленность ЕС и международные финансовые институты. Существуют четыре тематические рабочие группы, включающие более сотни европейских и российских экспертов как из частного сектора, так и из органов исполнительной власти. В задачи этих рабочих групп входит обсуждение вопросов, касающихся инвестиций, инфраструктуры, торговли и энергетической эффективности, а также подготовка предложений в рамках энергетического диалога.

⁴ Там же.

⁵ Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. Утверждена распоряжением правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 1234-р (www.minprom.gov.ru/docs/strateg/1).

⁶ Там же.

⁷ Green paper. A European Strategy for Sustainable, Competitive and secure Energy. Brussels, 08.03.2006. (http://europa.eu.int/comm/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_gp_document_en.pdf).

В целом конъюнктура на энергетическом рынке складывается в результате взаимодействия интересов различных игроков – как государственных (Еврокомиссия – основной партнер для России на переговорах, выражающий консолидированную позицию всех стран-членов), так и негосударственных структур (энергетические компании и компании, производящие энергоемкую продукцию). С российской стороны диалог возглавляет министр промышленности и энергетики В. Христенко, со стороны ЕС – генеральный директор Европейской комиссии по энергетике и транспорту Ф. Ламурье. Со стороны ЕС в энергетическом диалоге с Россией также принимает участие А. Пиебалгс, уполномоченный по вопросам энергетики ЕС, и представитель страны-председателя ЕС, в настоящее время – М. Бартенштайн, президент Энергетического совета и федеральный министр экономики Австрии.

Для улучшения координации решений, связанных с техническими вопросами сотрудничества, в 2003 г. Россия и ЕС открывают совместный Центр энергетических технологий с целью более эффективной передачи технологического опыта и распространения инноваций. Центр энергетических технологий способствует углублению сотрудничества между Россией и Евросоюзом, играя важную роль в оказании технической помощи, организуя круглые столы и семинары, а также содействуя подготовке рентабельных энергетических проектов и поиску источников финансирования.

Последние события

Хроника последних событий, касающихся энергетического диалога РФ – ЕС, такова:

15 марта А. Пиебалгс, уполномоченный по вопросам энергетики ЕС, провел переговоры с В. Христенко, министром промышленности и энергетики РФ, касающиеся сотрудничества в энергетической сфере между Россией и ЕС⁸. Основной темой переговоров стала энергетическая безопасность.

16 марта в Москве прошла встреча министров энергетики стран «Группы восьми», на которой обсуждались материалы к предстоящему саммиту в Санкт-Петербурге⁹. По итогам встречи было опубликовано «Заявление председателя встречи министров энергетики “Группы восьми”», в котором подчеркивается важность энергоснабжения и необходимость реагировать на вызовы глобальной энергетической безопасности¹⁰.

17 марта состоялась встреча главы Еврокомиссии Х. Баррозу с президентом РФ В. Путиным. Основными темами встречи стали энергетическая безопасность, являющаяся одним из приоритетов России в рамках ее председательствования в «Группе восьми», а также отношения между Россией и ЕС после истечения срока действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) в 2007 г. Накануне визита в Москву Х. Баррозу заявил, что новый характер отношений между Россией и ЕС должен строиться на партнерстве в энергетической сфере¹¹.

⁸ А. Пиебалгс, член Европейской комиссии по энергетике, обсудит с лидерами «Группы восьми» ключевые вопросы мировой энергетики (www.delrus.cec.eu.int/ru/news_735.htm).

⁹ Христенко В. Мы успешно справились с поставленной задачей. Министерство промышленности и энергетики, 16.03.06 (www.minprom.gov.ru/G8/ru/news/11).

¹⁰ Заявление председателя встречи министров энергетики «Группы восьми». Министерство промышленности и энергетики, 16.03.06 (www.minprom.gov.ru/G8/ru/news/10).

¹¹ Председатель Европейской комиссии Х. Баррозу встретится с президентом РФ В. Путиным для обсуждения стратегического партнерства между ЕС и Россией (www.delrus.cec.eu.int/ru/news_730.htm).

6 апреля в Москве в Министерстве промышленности и энергетики в рамках энергодиалога РФ – ЕС прошло заседание тематической группы по энергоэффективности¹². Стороны обсудили и утвердили план действий, подготовленный тематической группой по энергоэффективности, включая этапы реализации, основанные, в частности, на предложениях других тематических групп, а также представителей промышленности, ТЭК и ЖКХ России и ЕС.

2 мая А. Пиебалгс, уполномоченный по вопросам энергетики ЕС, и М. Бартенштайн, федеральный министр экономики и труда Австрии, обратились к В. Христенко, министру промышленности и энергетики РФ, с письмом, в котором выразили заинтересованность ЕС в ратификации Россией Договора к Энергетической хартии. Авторы письма также признают, что Россия и «Газпром» были и остаются надежными поставщиками газа в Европу и обещают, что никакой дискриминации по отношению к «Газпрому» не будет¹³.

Позиции сторон и проблемы

В настоящее время Россия является крупнейшим поставщиком энергоносителей на европейский рынок. В ЕС поступает 53% российского экспорта нефти (16% всего потребления нефти в ЕС) и 62% российского экспорта природного газа (около 30% общего потребления природного газа в ЕС)¹⁴. В структуре потребления нефти и газа новых стран-членов ЕС 80–100% приходится на нефть и газ из России. Основными конкурентами России в борьбе за рынок энергоносителей в ЕС являются Норвегия, страны Ближнего и Среднего Востока, а также некоторые страны Африки.

Основой энергодиалога РФ – ЕС является взаимная заинтересованность и взаимная зависимость сторон. Российская Федерация располагает гигантским объемом энергетических ресурсов: на территории, занимающей 13% территории Земли, где проживает менее 3% населения мира, сосредоточено свыше 34% запасов природного газа и около 13% мировых разведанных запасов нефти¹⁵.

Европейский союз не располагает существенными запасами энергетических ресурсов. Нефть в ЕС в основном добывают в Великобритании и Дании, газ – в Великобритании, Голландии, Италии и Германии. Однако, по прогнозам, месторождения газа в странах ЕС истощатся уже в ближайшие 20–30 лет, а месторождения нефти – еще быстрее. В ЕС также развиваются альтернативные технологии получения электрической энергии на основе возобновляемых источников (энергия ветра, солнца, воды, биомасса), однако данная отрасль занимает пока скромное место в совокупном энергообеспечении Евросоюза.

Россия и страны ЕС нуждаются в сотрудничестве. Однако, несмотря на взаимозависимость и заинтересованность в кооперации, позиции России и ЕС в энергетическом сотрудничестве различны. Российская Федерация стремится играть более значимую роль в торговле нефтью и газом и наращивать свое присутствие в Европе, в то время как ЕС заинтересован в диверсификации своего импорта энергии, снижении зависимости от России и развитии альтернативных способов получения энергии.

Исторически сложилось так, что большая часть нефте- и газопроводов соединяет Россию с Европейским союзом, что ставит покупателя (ЕС) в более выгодное положение: у России нет альтернативных рынков сбыта для таких больших объемов энергоресурсов, в то

¹² Михайлов С. Вектор энергосбережения сместился в регионы и к конкретным компаниям. Новости Минпромэнерго, 06.04.06 (www.minprom.gov.ru/press/release/showNewsIssue?url=activity/inter/news/84).

¹³ ЕС обещает не дискриминировать «Газпром». NEWS RIN, 02.05.06 (<http://news.rin.ru/news/61918/1/>).

¹⁴ Энергетика. Официальный сайт представительства Европейской комиссии в Москве (www.delrus.cec.eu.int/ru/p_306.htm).

¹⁵ Официальный сайт председательства Российской Федерации в «Группе восьми» в 2006 г. (www.g8russia.ru/agenda/nrgsafety/russianrole/, 28.03.06).

время как ЕС может импортировать газ и нефть из других стран в значительных объемах. Тем не менее, ЕС может влиять на условия предложения энергетических ресурсов лишь в ограниченном масштабе, в основном, снижая спрос и развивая технологии энергосбережения.

Позиции Российской Федерации

Энергетический сектор экономики особенно важен для России, так как именно он обеспечивает на данный момент около 25% ВВП и 60% экспорта России в страны дальнего зарубежья. Также быстрый рост стоимостного объема экспорта этой группы (136,0% в 2004 г.¹⁶) и беспрецедентно высокие мировые цены на топливо являются основными факторами, способствующими положительному росту сальдо торгового баланса РФ, который уже несколько лет показывает положительную динамику.

Российская Федерация прилагает значительные усилия по расширению своего участия в международном энергетическом сотрудничестве. Россия заинтересована в строительстве газо- и нефтепроводов, которые соединили бы ее с другими регионами мира, кроме Европы. Например, России было бы выгодно переориентировать часть своего экспорта нефти и газа в Китай и Индию, которые сейчас являются самыми быстрорастущими энергетическими рынками. Однако ни Китай, ни Индия еще долгое время не смогут закупать российскую нефть и газ по высоким мировым ценам.

Позиции ЕС

По мере того, как спрос на газ в Европе растет, а запасы Северного моря уменьшаются, значение и стоимость российских поставок энергии в ЕС будут увеличиваться. ЕС стремится к независимости в энергетическом секторе, поэтому одна из основных его задач – диверсификация и либерализация европейского энергетического рынка. Это означает, что каждый импортируемый вид энергоносителей должен поставляться как минимум из трех различных источников, доля импортируемых из России нефти и газа должна снижаться, а долгосрочные газовые контракты должны постепенно заменяться биржевой торговлей¹⁷.

В своей новой энергетической стратегии ЕС делает акцент на обновлении собственной атомной энергетики, развитии альтернативных источников энергии, принятии мер для увеличения импорта сжиженного газа и организации прямого экспорта газа из Ирана и Средней Азии. Предполагается налаживание транзита казахстанского и туркменского газа через территорию Украины.

На трансатлантическом форуме в Брюсселе глава Еврокомиссии Х. Баррозу призвал США присоединиться к давлению на Россию во время саммита «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге с тем, чтобы Россия сделала энергетический рынок открытым и предсказуемым. «Мы больше не можем ни позволить себе, ни принять непредсказуемость энергетического рынка», – сказал Баррозу¹⁸.

Важнейшей задачей, с точки зрения ЕС, является недопущение ситуации, в которой Россия могла бы использовать свои энергетические ресурсы как инструмент политического давления. Поэтому, если для России важно удержать монополию в области транзита среднеазиатского газа через свою территорию, то для ЕС является важным данную монополию ликвидировать. Если это не получится сделать с помощью Договора к Энергетической хартии (ниже приводится анализ данного вопроса), то ЕС намерен строить

¹⁶ Статистика внешней торговли России за 2004 г., информационно-консультационная система «Виртуальная таможня» (www.vch.ru/cgi-bin/guide.cgi?table_code=9&action=show&id=320).

¹⁷ **Геополитика ТЭК и цивилизационный проект России. Меморандум Института национальной стратегии, 27.06.05**
(www.stratagema.org/lobbizmpressclip.php?nws=gku3k1214741436)

¹⁸ ЕС призывает США присоединиться к давлению на Россию. Rambler, 29.04.06 (www.rambler.ru/db/news/msg.html?mid=7775767&s=15).

магистрала, которые соединят его со странами Каспийско-азиатского региона, в обход территории России. Новый нефтепровод, соединивший Азербайджан и Турцию, может сократить экспорт российской нефти в ЕС на четверть уже к концу этого десятилетия¹⁹.

«Газовая война» между Россией и Украиной в январе 2006 г.

ЕС расценивает Россию как надежного поставщика энергоресурсов. Такой же имидж пытается создать и Россия. «Россия – надежный сотрудник, и она никогда, даже в самые трудные периоды, не подводила своих партнеров в Европе», – сказал В. Путин в октябре 2005 г.²⁰ Однако в январе 2006 г. репутации России как надежного поставщика энергоресурсов в ЕС был нанесен ущерб.

Российская государственная компания «Газпром» много лет поставляла природный газ в Украину по цене 50 долл. за 1000 м³. Но к началу 2006 г., когда срок последнего контракта между сторонами подходил к концу, Россия предложила Украине покупать газ по новой цене – 230 долл. за 1000 м³, что вызвало недовольство Киева. Вследствие этого конфликта Россия прекратила поставки газа на территорию Украины 1 января 2006 г.

Со стороны России также последовали обвинения по отношению к Украине в хищении российского газа. «Можно называть это оседанием или отбором, законным, незаконным, как угодно можете называть – на самом деле происходит то, что газ в Украине остается сверх предусмотренных объемов, что не позволяет нам в полном объеме исполнять обязательства перед иностранными покупателями», – заявил зампред правления "Газпрома" Александр Медведев²¹.

4 января России и Украине удалось достичь компромисса и заключить контракт на пять лет, согласно которому газ из Туркменистана, Узбекистана и Казахстана будет транспортироваться через территорию России в Украину по цене 95 долл. за 1000 м³. Российский газ Украина может покупать только по цене 230 долл. за 1000 м³²².

Перед тем, как прекратить снабжение газом Украины, российские политики утверждали, что конфликт между Россией и Украиной по поводу газа никоим образом не ухудшит снабжение стран ЕС. Тем не менее, объем поступающего в ЕС газа не мог не сократиться. 80% газа, поставляемого на Украину, предназначается для экспорта в Европу (см. карту: крупнейшие магистрали, проходящие через территорию Украины, соединяют Россию и страны ЕС). Поэтому в «газовой войне» больше всех пострадала не Украина, а ЕС, в результате чего отношения между Россией и ЕС обострились.

¹⁹ «Война проиграна?». Ассонефть, 26.06.05 (www.assoneft.ru/press/press.html?id=451).

²⁰ EU to meet on Russian gas dispute. CNN, 04.01.06

(<http://edition.cnn.com/2006/WORLD/europe/01/03/russia.ukraine.gas/>).

²¹ «Украина ворует российский газ?» CRY, 23.01.06 (www.cry.ru/2006/01/23/articles/201700/).

²² Zeihan P. Russia's Gas Strategy: turning up the heat on Ukraine. Zhamanak, 10.01.06.

Большая часть газа, поставляемого из России на Украину, экспортируется в ЕС



Источник: Major Russian Oil and Natural Gas Pipeline Projects (www.eia.doe.gov/emeu/cabs/russia_pipelines.html).

оказывает давление на Украину. А. Пиебалгс, уполномоченный по вопросам энергетики ЕС, заявил, что политика России в области энергетики диктуется не рыночными ценами, а государством²³.

Тем не менее, Россия заранее предупреждала о возможном прекращении газоснабжения Украины с 1 января 2006 г. и призывала ЕС принять участие в переговорах. Но представители ЕС заявили, что Россия и Украина должны решить вопрос на двустороннем уровне. Кроме того, все потери при транзите газа были немедленно восполнены российской стороной за счет дополнительных поставок. Однако, предлагая ЕС принять участие в разрешении «газового конфликта», Россия не настаивала на проведении консультаций, целью которых было бы снижение возможного ущерба ЕС при прекращении поставок.

Следует отметить, что ст. 7 Договора к Энергетической хартии (далее ДЭХ), подписанного, но до сих пор не ратифицированного Российской Федерацией, запрещает принятие мер, подобных предпринятым в начале 2006 г. Европейские политики были разочарованы действиями своих российских партнеров и готовились принять серьезные меры, например, диверсифицировать поставки энергоносителей. Посол Австрии в России М. Вукович заявил: «Разбираться в договорном хаосе между Украиной и Россией мы не будем, для нас важно то, что мы не получили в январе газ, и это стало для нас плохим сюрпризом»²⁴. Хотя влияние «газовой войны» на энергетическое сотрудничество России и ЕС было крайне негативным, с нашей точки зрения, оснований сомневаться в надежности России как поставщика энергоресурсов в Европу нет, однако ЕС все же обеспокоен возможным повторением прекращения поставок. Не улучшают ситуацию и многочисленные оценки политиков, экспертов и СМИ.

Конечно, Россия не обязана продавать Украине газ по цене 50 долл. за 1000 м³, тогда как мировая цена составляет 230 долл. Однако нельзя было ожидать, что переход на рыночные отношения с Украиной будет легким. Украинская сторона пыталась сорвать переговоры, апеллируя к Евросоюзу и акцентируя политическую составляющую прекращения поставок необоснованно дешевого газа, вследствие чего в ЕС сложилось необъективное мнение о том, что Россия

²³ Sergeyev A. Ukraine Stealing European Gas. Yet Russia is being blamed. Info Ros, 02.01.06.

²⁴ Сергеев М. «ЭнергодIALOG» прерван. Европа собирается ограничить закупки нефти и газа из России. «Газета». № 29. 20.02.2006 (www.gzt.ru/incident/2006/03/28/213118.html).

1 января 2006 г. Россия приняла на себя функции председателя в «Группе восьми». Одной из трех основных тем своего президентства Россия выбрала энергетическую безопасность.

Не имея возможности расширять свое влияние за счет других, наукоемких отраслей, Россия стремится стать энергетической «супердержавой». Тем не менее, возможности России не отвечают ее амбициям. Например, по оценкам Международного энергетического агентства, около трети всего объема экспорта российского газа ежегодно теряется по причине неэффективности; также снижаются темпы прироста добычи нефти и газа. Например, рост в нефтяном сегменте главным образом обеспечивали частные нефтяные компании за счет сравнительно легкой и дешевой добычи нефти в старых месторождениях. До сих пор значительная часть добычи нефти в России приходится на Западную Сибирь, где месторождения были освоены в значительной степени еще в советскую эпоху. Прирост производства в «Газпроме» в 2005 г. был менее одного процента.

В. Алекперов, глава крупнейшей в России нефтяной компании «Лукойл», говорит, что за последние семь лет не открыто ни одного нового месторождения, которое могло бы компенсировать падение производства на старых. Российская ресурсная база находится в истощении, компании замещают лишь около 85% резервов, которые они добывают²⁵. Таким образом, говорить о России как о мировой энергетической державе пока преждевременно.

Это понимают и партнеры России. Поэтому уже сейчас вызывает тревогу саммит «Большой восьмерки», который должен пройти в июле 2006 г. в Санкт-Петербурге и от успеха которого будет зависеть международный имидж как всей страны в целом, так и российской политической элиты в частности. Однако многое ясно уже сейчас: «Большой Восьмерки» в том качестве, в каком она виделась ее сторонникам, нет, и на данном этапе не может быть. Вместо либерализации и приватизации энергетического сектора государство в России национализирует компании, использует нерыночные методы в решении международных проблем, что не одобряют другие члены «Группы восьми». В целом, факт допущения России к председательству в «Большой восьмерке» способствовал росту ее амбиций и, как следствие, усилению противостояния и конкуренции в энергетическом диалоге РФ – ЕС.

Проблема ратификации Договора к Энергетической хартии (ДЭХ) Российской Федерацией

Энергетическая хартия создавалась как механизм сотрудничества между Западной и Восточной Европой по энергетическим вопросам и была подписана в Гааге 17 декабря 1991 г. К 2003 г. к договору присоединилось 51 государство Европы и Азии. 17 стран и 10 международных организаций имеют статус наблюдателя.

Основными положениями договора являются: защита и стимулирование иностранных инвестиций в энергетику, свободная торговля энергетическими ресурсами, свобода энергетического транзита по трубопроводам и сетям, сокращение ущерба, наносимого окружающей среде энергетической промышленностью, создание механизмов разрешения споров между государствами или между инвестором и государством²⁶.

²⁵ The Financial Times: дефицит инвестиций и экспортных мощностей тормозит российскую «нефтянку». NEWSru.com (www.aviafond.ru/press.php?cath=oil&day=2005-11-07&number=40).

²⁶ Договор к Энергетической хартии. Официальный сайт (www.encharter.org).

Россия подписала ДЭХ в 1994 г., но до сих пор не ратифицировала, поэтому участие России в данном договоре носит временный характер²⁷. Главной причиной, по которой РФ не ратифицирует ДЭХ, является наличие в договоре транзитного протокола, согласно которому предусматривается допуск зарубежных компаний к национальной транспортной инфраструктуре по внутренним тарифам. В результате такие страны, как Азербайджан, Грузия, Казахстан, Турция, Туркменистан и Узбекистан, располагающие запасами энергоресурсов и желающие поставлять их на льготных условиях через территорию РФ в Европу, оказываются прямо заинтересованными в ратификации ДЭХ Россией. Они уже подписали и ратифицировали ДЭХ и теперь являются инициаторами переговоров с РФ.

В открытом доступе отсутствуют официальные оценки последствий ратификации ДЭХ для российской стороны. Одновременно официальную позицию России на переговорах часто представляет «Газпром», чьи интересы могут пострадать в наибольшей степени при подписании договора. Два эти фактора дают основание некоторым экспертам предполагать, что настоящая причина нежелания ратифицировать договор заключается в опасениях компании потерять контроль над товарными потоками на мировом рынке энергетики, а также утратить влияние на принятие политических решений.

Очевидно, что последствия ратификации Российской Федерацией ДЭХ не могут быть однозначными. С одной стороны, ратификация ДЭХ ускорит процесс диверсификации энергоснабжения ЕС. Если Россия подпишет договор, поставки газа из Средней Азии и Каспийского региона (себестоимость которого ниже, чем в среднем по России) на европейский рынок возрастут. Это приведет к снижению значимости российских энергоресурсов на энергетическом рынке ЕС. Кроме того, рост предложения газа может существенно снизить цены. Эти последствия наступят достаточно быстро, и уже в краткосрочном периоде структура европейского энергетического рынка может измениться в худшую для России сторону. В результате высокие темпы прироста ВВП, наблюдающиеся в России в последние годы и обеспечивающиеся в том числе за счет благоприятной мировой конъюнктуры на рынке энергоносителей, снизятся, а экономическое развитие страны замедлится.

Правительство России также обеспокоено вопросом, кто будет контролировать газовые потоки в Европу. В случае, если Россия ратифицирует ДЭХ и влияние стран Средней Азии и Каспийского региона в мировой торговле газом возрастет, достаточно быстро увеличится контроль рынка со стороны США, так как, например, в странах СНГ преобладают не местные компании, а транснациональные корпорации (такие как «BP», «ExxonMobil», «Shell» и др.). Если Россия столкнется с конкуренцией со стороны США, ее позиции на мировом рынке энергоресурсов могут пострадать еще сильнее.

Одновременно необходимо просчитывать последствия ратификации договора Россией в долгосрочной перспективе. Даже если Россия не ратифицирует ДЭХ, она не сможет предотвратить диверсификацию энергоснабжения ЕС, так как в Европейском союзе уже

²⁷ Россия намерена выступать за постепенное изменение Энергетической хартии (www.g8russia.ru/news/, 27.03.06).

осуществляются реальные проекты по данному направлению. Например, строятся транскаспийский, транскавказский и другие газопроводы. Также важно учесть снижение зависимости ЕС от российского газа, наличие законодательных и налоговых проблем, недостаток инвестиций в отрасль и высокую степень изношенности основных фондов. Присоединение к хартии может дать России приток средств в ТЭК в 480–600 млрд. долл. в течение 20 лет²⁸ и улучшение инвестиционного климата, причем не только в энергетическом секторе, но и во всей экономике в целом (ратификация Россией ДЭХ будет означать, что Россия готова обеспечивать защиту иностранных инвестиций). Кроме того, у инвесторов появятся причины обратить внимание на другие отрасли (например, на обрабатывающие), а естественные монополии окажутся вынужденными вкладывать больше средств в обновление фондов, а возможно, и в переработку сырья. Вступление в хартию оградит Россию от дискриминационных мер на западных рынках.

Перспективы развития энергетического диалога РФ – ЕС

Энергопотребление в ЕС растет быстрее, чем в среднем в мире, и многие эксперты сходятся во мнении, что в будущем ситуация кардинально не изменится: потребности Европы в энергии будут расти. ЕС тоже осознает это и опасается своей растущей зависимости от импорта нефти и газа из России. Для того, чтобы контролировать ситуацию, ЕС ищет альтернативные источники энергии, разрабатывает технологии, позволяющие экономить электроэнергию, принимает меры по диверсификации поставок.

В последних решениях Совета Европы (март 2006 г.)²⁹ большое внимание уделяется проблемам энергетики, в частности, растущей зависимости стран ЕС от импорта энергетических ресурсов, высоким ценам на энергоносители, безопасности добычи и транзита, эффективности энергопотребления, ограниченной координации действий между игроками на энергетическом рынке и т. д.

В связи с этим Совет Европы призывает к разработке Энергетической стратегии для Европы, целью которой является проведение эффективной единой политики, достижение согласованности между странами-членами ЕС, а также обеспечение безопасности и экологичности поставок и конкурентоспособности европейских экономик.

Особое значение в рамках данной стратегии уделяется достижению большей эффективности в энергетическом диалоге с Россией, включая ратификацию ДЭХ и подведение итогов по Транзитному протоколу в период председательства России в «Группе восьми». Наиболее важными задачами в энергетическом диалоге с Россией признаются создание благоприятных условий для инвестирования как в европейские, так и в российские компании, и обеспечение равных условий доступа к рынкам и инфраструктуре.

Помимо развития энергетических диалогов со странами-экспортерами энергоресурсов, для обеспечения конкурентоспособности европейских экономик в ЕС планируется создать эффективное и прозрачное законодательство для внутреннего рынка, улучшить технологии хранения энергоресурсов, открыть новые маршруты поставок газа, особенно из Каспийского региона и из Северной Африки, завершить инфраструктурные работы по направлению Восток – Запад и Юг – Север.

Для выполнения требований по экологической безопасности необходимо продолжать поддерживать исследования в области энергетических технологий, развивать возобновляемые источники энергии, доля которых в общем энергопотреблении стран ЕС должна вырасти до 15% к 2015 г., и способствовать реализации Плана действий по

²⁸ Антохин М. «Газпром» против Европейской энергетической хартии. СМИ (www.smi.ru/print/?id=173977).

²⁹ Presidency Conclusions, Council of the European Union. Brussels, 24 March 2006, 7775/06, CONCL 1.

биомассе (в рамках долгосрочной стратегии для биоэнергии до 2010 г.).

Последние решения Совета Европы подтверждают серьезность намерений ЕС в достижении большей энергетической самостоятельности. Тем не менее, в странах ЕС собственное производство энергии пока вносит незначительный вклад в общее энергопотребление. За счет экономии электроэнергии решить проблему энергообеспечения стран ЕС нельзя, а сильно снизить импорт нефти и газа из России за короткий промежуток времени невозможно. Это означает, что в ближайшем будущем энергетическое сотрудничество между ЕС и Россией не потеряет своего значения или, наоборот, его роль будет возрастать.

Такой же вывод содержится и в «Энергетической стратегии России на период до 2020 г.» (см. *рис. 1* и *табл. 1*), где рассматриваются два сценария развития: оптимистический и умеренный. Согласно данному прогнозу, производство газа и нефти в России в ближайшие 10–15 лет будет расти. При этом будет расти не только внутреннее потребление в России (как при реализации оптимистического, так и при реализации умеренного вариантов), но и экспорт энергоносителей. Также будет расти и потребность ЕС в энергоресурсах, особенно в газе.

Рисунок 1. Производство и потребление первичных энергоресурсов

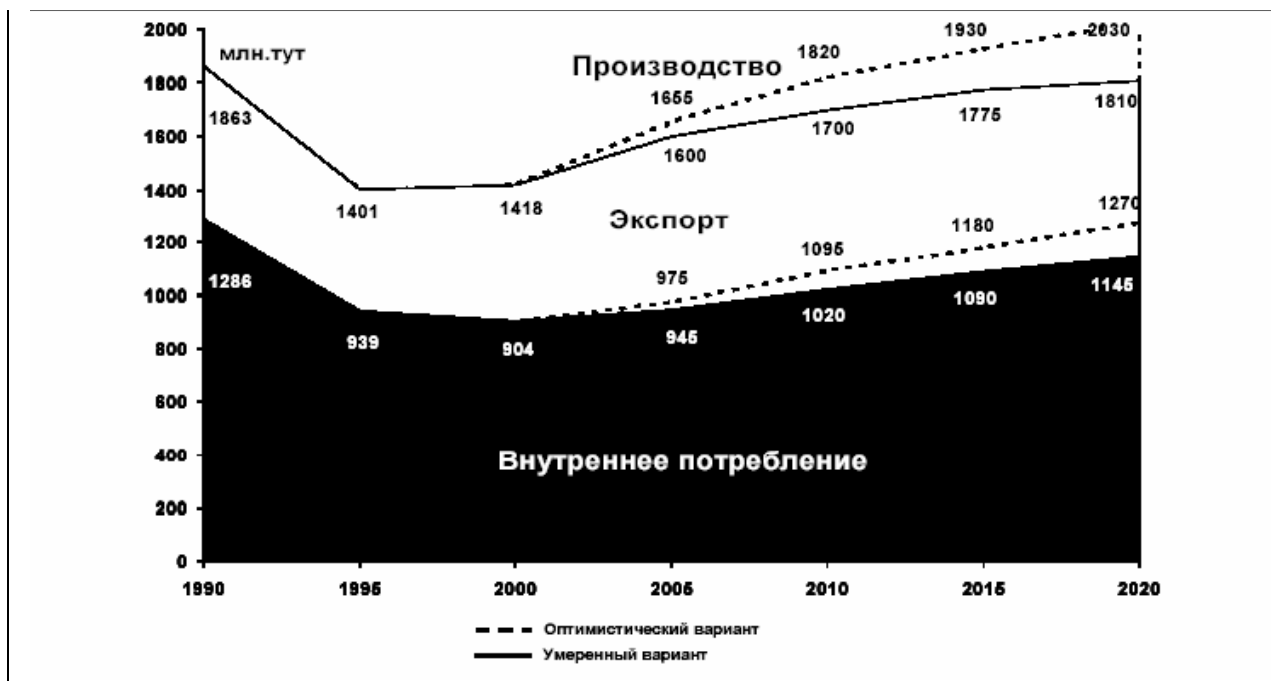


Таблица 1. Объемы добычи нефти и газа в РФ, российского экспорта в ЕС-30 и потребности ЕС-30 в 2000–2020 гг.³⁰

	Рост добычи в РФ в 2000–2020 гг.		Рост российского экспорта в ЕС-30 в 2000–2020 гг.		Рост потребности ЕС-30 в 2000–2020 гг.	
Нефть	200 млн. т.	60%	32 млн. т.	25%	170 млн. т.	40%

³⁰ Гец Р. Плюсы и минусы экономического сотрудничества. Энергетическое партнерство между Россией и Европейским союзом (<http://magazines.russ.ru/nz/2003/4/gec.html>).

Газ	150 млрд. м ³	25%	31 млрд. м ³	23%	300–400 млрд. м ³	150–200%
-----	--------------------------	-----	-------------------------	-----	------------------------------	----------

Источник: Энергетическая стратегия России на период до 2020 г.³¹

Безусловно, делать прогнозы в данной сфере, даже на несколько ближайших лет, очень сложно. Для всего мирового энергетического сотрудничества на данный момент характерна непредсказуемость, многое зависит от мировых цен на энергоресурсы. В случае, если цены на нефть стабилизируются, высока вероятность того, что вышеприведенный прогноз сбудется, и структура мирового рынка не претерпит серьезных изменений. Если цены на нефть продолжают расти – станут прибыльными альтернативные источники энергии, возрастет доля атомной энергетики. Но даже при реализации этого варианта структура мирового рынка энергоресурсов кардинально не изменится, может поменяться лишь расстановка сил на рынке.

Можно ожидать, что в ближайшие 10–15 лет энергетическая сфера будет по-прежнему являться важнейшей сферой сотрудничества России и ЕС. Но напряженность взаимодействия будет нарастать, а сотрудничество будет все больше похожем на конкуренцию. Причем к этой конкуренции будут подключаться новые страны, заинтересованные как в экспорте, так и в импорте энергоресурсов.

³¹ Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. Министерство промышленности и энергетики РФ (www.minprom.gov.ru/ministry/dep/energy/5/14/).