

Энергетический диалог России и Евросоюза – основа европейской энергетической безопасности

Вопросы обеспечения энергетической безопасности являются на сегодняшний день ключевыми для устойчивого функционирования Европейского и евразийского экономических пространств, выстраивания стратегического контура взаимодействия их главных участников. В этом контексте центральную роль играет развивающийся с 2000 г. энергетический диалог России и ЕС, призванный содействовать взаимовыгодному сотрудничеству сторон в энергетическом секторе.

Импорт энергоносителей из России имеет важнейшее значение для европейской экономики. Поставками российских нефти и газа покрывается свыше 25% потребностей стран ЕС в энергии. В предкризисном 2007 г. доля поставок из России в общем потреблении нефти в ЕС составляла 32,6%, по газу – 38,7%.¹ В то же время для России Евросоюз является крупнейшим потребителем российских углеводородов.

Но и это не предел. Как отмечается в Десятом совместном докладе о развитии энергодиалога РФ-ЕС (ноябрь 2009 г.), «имеется потенциал для их (поставок нефти и газа из России – авт.) дальнейшего увеличения».² Эти оценки базируются на долгосрочном прогнозе развития энергетики нашей страны, лежащем в основе Энергетической стратегии России до 2030 г.

Сотрудничество между Россией и ЕС в энергетической сфере нацелено на обеспечение надежности поставок энергии и решение задач, поставленных Дорожной картой по Общему экономическому пространству РФ – ЕС. Основными векторами развития такого сотрудничества являются: поддержание устойчивого, надежного и непрерывного производства (добычи), транспортировки, распределения и использования энергии, повышение энергоэффективно-

П.С. Шумило

УДК 351.683:620.9

ББК 65.5

Ш - 961

¹ Energy Dialogue EU-Russia. The Tenth Progress Report. Moscow, November 2009, p.p. 3-5.

² Ibid. November 2009, p.p. 3-5.



сти и энергосбережения, развития возобновляемых и альтернативных источников энергии.

В настоящее время энергодиалог служит форумом для дискуссий, обмена наилучшей практикой и содействия реализации кооперационных проектов между Россией и странами-членами ЕС с участием представителей Круглого стола промышленников, международных финансовых институтов и Комиссии ЕС. Координаторами выступают министр энергетики РФ и член Комиссии, ответственный за энергетические вопросы.

Как справедливо утверждается в упоминавшемся выше Десятом докладе, «за девять лет существования энергодиалога (теперь уже одиннадцать – прим. автора) многое было сделано для углубления сотрудничества в энергетическом секторе между Россией и странами-членами Европейского Союза».

В организационном плане для проведения консультаций между компетентными государственными ведомствами и бизнесом России и стран ЕС образованы три постоянно действующие рабочие группы.

1. Группа по энергетическим стратегиям, прогнозам и сценариям развития энергетического сектора. Обмен мнениями и информацией по указанным вопросам позволяет вести постоянный мониторинг ситуации в этом стратегически важном для России и ЕС секторе, выявлять и анализировать потенциальные среднесрочные и долгосрочные риски, совместно искать пути преодоления текущих проблем, а в целом способствует достижению большей транспарентности действий и соответственно большему взаимопониманию сторон. В декабре 2008 г., т.е. в разгар мирового финансового кризиса, в рамках группы была создана подгруппа по экономике энергетики как отрасли промышленности, имея в виду ее послекризисное развитие и перспективы до 2030 г.

2. Группа по развитию энергетических рынков, подразделяющаяся на две подгруппы – (1) по инвестициям и развитию инфраструктуры и (2) по торговле энергией. В подгруппах обсуждаются наиболее спорные проблемы организации и либерализации рынков энергии; в частности, принятый в 2009 г. «третий пакет» мер по созданию в ЕС единого рынка электроэнергии и газа, затрагивающих интересы России. Такой же пристрастной критике со стороны ЕС подвергся наш Федеральный закон об иностранных инвестициях в отрасли, имеющие стратегическое значение для государственной обороны и безопасности. В дальнейшем предполагается провести оценку влияния нового законодательства обеих сторон на иностранные инвестиции в России и ЕС, оценить перспективы создания единого рынка электроэнергии в ЕС и в рамках СНГ, обновить перечень приоритетных инфраструктурных проектов в энергетике, представляющих общий интерес для России и ЕС. Важно подчеркнуть, что обе подгруппы открыты для участия в дискуссиях представителей заинтересованных российских и европейских компаний.

3. Группа по энергоэффективности. Работа в группе ведется в законодательной, регулятивной и финансовой сферах (включая подготовку и выполнение совмест-

ных проектов) в соответствии с Инициативой России и ЕС по вопросам повышения энергоэффективности их экономик, принятой в 2006 г.

В практическом плане Россия и ЕС поддерживают сотрудничество нефтяных и газовых компаний, в том числе в реализации важных проектов в области транспортной инфраструктуры с участием стран-транзитеров. Можно отметить совместное сооружение Штокманского газового хранилища, ряд проектов по транспортировке природного газа, включая прокладку газопровода «Северный поток», и строительство нефтепровода Бургас-Александрополис.

Реализуются три совместных проекта России и ЕС, направленных на повышение энергоэффективности (в области освоения возобновляемых источников энергии, инвестиций и управления компаниями). Кроме того, три проекта, предусматривающих модернизацию, с учетом современных экологических требований, теплоснабжения Калининграда, Мурманска и Новгорода, осуществляются в рамках субрегионального партнерства «Северное измерение» при финансовой поддержке России, ЕС, Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Северного инвестиционного банка. В целях содействия обмену технологиями в 2002 г. создан Центр энергетических технологий РФ-ЕС.

В активе энергодиалога подписание в ноябре 2009 г. Меморандума о механизме раннего предупреждения (МРП) в сфере энергетики. Меморандум устанавливает порядок принятия практических мер по предупреждению и оперативному реагированию в случае возникновения или угрозы возникновения чрезвычайной ситуации в поставках газа, нефти и электроэнергии. Предусмотрены следующие формы сотрудничества: (1) опережающая оценка возможных рисков, связанных с поставкой и спросом; (2) создание специального канала связи между министром энергетики РФ и членом Комиссии ЕС по энергетике для проведения, в случае необходимости, консультаций с целью совместной выработки рекомендаций об устранении угрозы и/или минимизации последствий чрезвычайных обстоятельств; (3) мониторинг за развитием ситуации.

Ведется работа по совершенствованию МРП. Изучается возможность вовлечения в него стран, через территорию которых идет транзит отработанного ядерного топлива. В упоминавшемся выше Десятом докладе о развитии энергодиалога особо подчеркивается как его недостаток «отсутствие юридически обязательного международного механизма для применения в чрезвычайных обстоятельствах в сфере энергетики».³

В ходе диалога могли бы быть достигнуты и более весомые практические результаты. Тормозящую роль сыграло стремление ЕС возвести, по политическим причинам, торговые барьеры на пути ввоза энергоносителей из России путем негласного ограничения доли поставок нефти из одного источника 30 процентами (на практике не получилось) и официального ограничения импорта из России

³ Energy Dialogue EU-Russia. The Tenth Progress Report. Moscow, November 2009. P. 11.



ядерного топлива. Новые правила регулирования рынков электроэнергии и газа в ЕС могут создать трудности для инвестиций в европейскую энергетику «Газпрома». Фактически тем самым на «Газпром» оказывается давление с целью заставить действовать по правилам ЕС. О том, что такие опасения не лишены оснований, свидетельствует предъявление требований к «Газпрому» продать часть активов в газовой трубопроводной системе Литвы, законно приобретенных им совместно с германскими компаниями.

Учитывая сложившееся практически монопольное положение «Газпрома» в ряде стран ЕС, которые пока не полностью реализуют положения соответствующих нормативных актов, специалисты Европейского центра международной политической экономики (European Centre of International Political Economy, ECIPE), считают необходимым ужесточить политику ЕС в отношении «Газпрома» и, в частности, провести ревизию инвестиций российского концерна с целью определения степени его влияния на экономику стран-членов ЕС.⁴

Официальная реакция России прозвучала в выступлении Председателя Правительства РФ В.Путина на IV ежегодном экономическом форуме руководителей ведущих германских компаний в Берлине 26 ноября 2010 г. и в его статье, опубликованной накануне в газете *Sueddeutsche Zeitung*.⁵ Отмечается, что ретроспективное применение «третьего пакета» к инвестициям российских компаний ставит планы модернизации и развития инфраструктуры, необходимой для транспортировки российского газа в ЕС, «под серьезное сомнение». Не отвергая «продвижения идей конкуренции в энергетической сфере», В.Путин предложил коллегам из Евросоюза выработать «новые и справедливые правила» в такой чувствительной сфере, как энергетика, «после консультаций с Россией как крупнейшим поставщиком ресурсов» с тем, чтобы «изменения были постепенными, эволюционными».

Через несколько дней Президент России Д.Медведев, выступая на саммите РФ-ЕС в Брюсселе 7 декабря 2010 г., по поводу перспектив энергетического сотрудничества между сторонами заявил, что целый ряд решений, принятых ЕС, «не способствует сближению позиций» и выразил надежду, что «мы будем находиться здесь в содержательном диалоге, в режиме обсуждения с тем, чтобы не разрушить те многогранные энергетические отношения, которые сегодня связывают Россию и Евросоюз».⁶

На международной конференции «Энергетический диалог РФ-ЕС: газовый аспект», состоявшейся в Берлине в мае 2011 г., российская делегация представила

⁴ Экспертами «ЕСИРЕ» разработана методика расчета индекса зависимости стран ЕС от возможного, по их мнению, сокращения поставок газа из России. В отличие от выводов, с которыми вряд ли можно согласиться, произведенные ими расчеты объективно характеризуют современное состояние газового рынка ЕС. «На газовом рынке ЕС» // БИКИ. № 21 и 22-23, 20 и 25 февраля 2010 г.

⁵ <http://premier.gov.ru/events/news/13118/print>

⁶ <http://news.Kremlin.ru/transcripts/9730/print>

предложения по минимизации рисков для России в условиях создания единого европейского газового рынка. В частности, предлагалось устранить или снизить риски для инвесторов посредством концессий, поскольку концессионное соглашение позволяет компенсировать понесенные и будущие затраты. Ставился вопрос о выводе России как самого надежного поставщика газа в ЕС из-под действия «третьего энергопакета». Тем более, что надежность газовых поставок из России признается и руководством Евросоюза, также как и важность для ЕС долгосрочных контрактов «Газпрома», гарантирующих объем поставляемого в Европу российского газа.

Проблемы «Газпрома» – крупнейшего государственного монополиста России, частично совпадают и с проблемами влиятельных энергетических монополий Германии, Франции и Италии, которые на себе испытывают негативные последствия применения «третьего энергопакета». Перед началом конференции было распространено совместное заявление, подписанное тогдашним заместителем председателя Госдумы В.Язевым и президентом Европейского союза газовой промышленности Ж.Сирелли, выражающее общую заинтересованность России и ЕС в создании правовой основы для успешного взаимодействия в реализации крупных проектов по освоению новых месторождений, транспортировке и сбыте природного газа конечным потребителям. Это создает почву для поисков взаимоприемлемых компромиссов.⁷

На развитии энергодиалога до недавнего времени неблагоприятно сказывалась его политизация Евросоюзом, проистекавшая главным образом из намерения объединенной Европы утвердиться на международной арене в качестве самостоятельного и независимого блока. В этом контексте проблема уменьшения зависимости от импорта топливно-энергетического сырья из России рассматривалась с акцентом на внешнеполитические, а не экономические аспекты. Последнее отчетливо проявилось в опубликованном в июне 2006 г. совместном докладе тогдашних руководителей внешних связей Евросоюза Х.Солана (политика безопасности) и Б.Ферреро-Вальднер (торгово-экономические отношения с третьими странами).⁸ В своих действиях Брюссель, как точно подмечает российский политолог Т. Романова, «практически перестал рассматривать средства обеспечения энергобезопасности с точки зрения того, насколько они мотивированы рынком или разделяются компаниями».⁹ Наглядными примерами могут служить проектирование, без достаточного рыночного обоснования, газопровода «Набукко» в обход России и проведение переговоров об урегулировании конфликта с Украиной, по вине которой

⁷ БИКИ, №80, 19 июля 2011 г., сс.2-3.

⁸ European Commission/High Representative paper. «An external policy to serve Europe's energy interests». June 2006. S160/06.

⁹ Романова Т. Энергобезопасность без паники. // «Россия в глобальной политике». Том 8, № 2. Март-апрель 2010 г., с.155.



были временно прерваны поставки российского газа в Европу в январе 2009 г., без участия нашей страны.

Начиная с 2009 г., наметились позитивные сдвиги в позиции Евросоюза в сторону более прагматичного, т.е. преимущественно экономического подхода к проблемам энергообеспечения Европы, открывающие новые возможности для углубления взаимодействия между Россией и ЕС. Подтверждение тому – высказывания официальных представителей Европейской комиссии о заинтересованности в сохранении и развитии прочных отношений с Россией в сфере энергетики и начало действия первой очереди газопровода «Северный поток». Однако признаки улучшения еще не означают коренного перелома ситуации в энергетической сфере.

Углублению энергетического сотрудничества России и ЕС препятствует отсутствие адекватной договорно-правовой базы. В настоящее время основой для взаимодействия между сторонами в сфере энергетики являются:

✓ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС, подписано в 1994 г., вступило в силу с 1 декабря 1997 г.), которое для своего времени представлялось перспективным, но ныне во многом устарело и не соответствует современным реалиям. В области энергетики СПС ограничивается постановкой задач и определением основных направлений взаимодействия;

✓ «дорожная карта» по Общему экономическому пространству (утверждена на саммите РФ-ЕС в мае 2005 г.). Раздел, касающийся энергетики, тематически охватывает все приоритетные секторы сотрудничества. Следует, однако, учитывать, что это документ «мягкого права», не налагающий на стороны каких-либо юридических обязательств. «Дорожная карта» указывает только направления движения и не фиксирует графика проведения отдельных мероприятий, что позволяет участникам надолго откладывать нежелательные, с их точки зрения, меры и соглашения.

В частности, Соглашение о торговле ядерными материалами, предусматривавшееся еще при подписании СПС и фигурирующее в числе приоритетных направлений Дорожной карты, до сих пор не заключено. Один раунд переговоров прошел в 2005 г. Однако российскую сторону принципиально не устраивал мандат, который в тот период получила Комиссия, поскольку он предусматривал сохранение ныне действующего режима, позволяющего ЕС ограничивать поставки ядерного топлива из России. Наша же страна заинтересована в распространении на ядерные материалы общего режима торговли.

В декабре 2009 г. Совет ЕС одобрил новый мандат на переговоры с Россией. Речь идет о заключении Соглашения о мирном использовании атомной энергии, т.е. о более широком соглашении, предусматривающем в числе прочих целей обеспечение должного уровня стандартов безопасности и облегчение торговли ядерными материалами. Но Евросоюз не спешит с переговорами по этому вопросу.

В комплексе все проблемы взаимоотношений России и ЕС в энергетической сфере предполагается рассмотреть в ходе переговоров о заключении нового Дого-

вора о стратегическом партнерстве, начавшихся в 2009 г. Энергетика как стратегически важное направление взаимодействия сторон должна стать одним из основных элементов будущего Договора. Принципы и методы решения энергетических проблем должны найти отражение в тексте этого документа; более подробно вопросы взаимодействия между сторонами в сфере энергетики целесообразно урегулировать в отдельном соглашении, имеющем юридически связывающий характер. В соглашении можно было бы зафиксировать конкретные взаимные уступки сторон, обеспечивающие для каждой из них баланс возможных выгод и потерь. Например, было бы полезным увязать постепенное открытие Россией «доступа к трубе» с твердыми обязательствами ЕС по объему инвестиций и предоставлению современных технологий. Как представляется, в интересах российской стороны было бы занять более конструктивную позицию по вопросу монополизации нашего газового рынка.

Дополнительные возможности для взаимодействия в сфере энергетики открываются в рамках программы «Партнерство для модернизации», запущенной по инициативе России в 2010 г. Главными целями такого партнерства провозглашено содействие в решении задач модернизации экономики России и всего комплекса отношений РФ-ЕС. Представляется, что речь могла бы идти о расширении обмена капиталами, необходимыми для создания современной энергетической инфраструктуры, сотрудничестве в сферах инноваций и НИОКР и совместном выходе на глобальный рынок с новыми энергетическими товарами и технологиями.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Ершов Ю.А. Глобальная энергетическая безопасность и интересы России. – М.: ГУ-ВШЭ, 2009. – 230 с.
2. Energy Dialogue EU-Russia. The Tenth Progress Report. Moscow, November 2009 – 12 p.
3. EU-Russia Energy Dialogue. Joint Report EU-Russia Energy Dialogue 2000-2010: Opportunities for our future Energy Partnership. Brussels/Moscow, November 2010 – 20 p.
4. EU-Russia Energy Dialogue. The First Ten Years: 2000-2010, European Union, 2011 – 47 p.

