

Энергетическая политика России на международной арене

Ю.В. Боровский

Статья посвящена широкому кругу вопросов, относящихся к энергетической политике России в период с 1992 по 2012 г. В ней, в частности, дается обзор национальной энергетической стратегии с особым фокусом на международные аспекты и рассматриваются: участие России в многосторонних энергетических институтах и инициативах; энергетический диалог России и ЕС; энергетическое взаимодействие России со странами СНГ, а также подходы российского правительства к проблеме диверсификации экспортных маршрутов.

С 1992 г. энергетическая политика России прошла определенный эволюционный путь: от переходного своего состояния, отягченного многими атрибутами советской эпохи, к своему современному, весьма прагматичному типу. Очевидно, что некий водораздел в энергетической политике РФ приходится на рубеж XX и XXI столетий. Именно тогда начинает восставать внутренний энергетический потенциал страны, а также выстраиваться курс государства на прагматичное и эффективное использование энергетических ресурсов во внешнеэкономических и отчасти внешнеполитических целях. Не отказываясь от статуса независимого поставщика энергоносителей, Россия становится активным участником многостороннего энергетического взаимодействия, в том числе связанного с проблемами глобального потепления.

На фоне роста мировых цен на энергоресурсы, наблюдаемого в 2000-х гг., российские энергетические компании расширяют свое присутствие на внешних рынках. Растет их участие в нефтегазодобывающих проектах в странах СНГ, Северной и Западной Африки, Латинской Америки, Азиатско-Тихоокеанского региона и Ближнего Востока. Параллельно начинается процесс вхождения отечественных компаний в нефтеперерабатывающие и сбытовые активы зарубежных государств, включая США и страны Западной Европы. В то же время на фоне «атомно-

го ренессанса» не угасает, а, напротив, усиливается международный интерес к российским ядерным технологиям, что позволяет «Атомстройэкспорту» не только продолжить ранее начатые, но и приступить к реализации новых проектов за рубежом. Сегодня ведущее инжиниринговое предприятие «Росатом» сооружает или модернизирует энергоблоки в КНР, Индии, Иране, Турции, Вьетнаме, Болгарии и некоторых других странах¹.

Начиная с конца 1990-х гг. Россией запускается ряд крупных инфраструктурных проектов, призванных диверсифицировать экспорт ее энергоносителей как на европейском направлении, так и в целом. Среди них: введение в строй газопроводов «Ямал–Европа» (1999 г.), «Голубой поток» (2002 г.), «Северный поток» (2011 г.) и завода СПГ на Сахалине (2009 г.); запуск Балтийской трубопроводной системы 1 и 2 (соответственно в 2002 и 2012 гг.), нефтепровода Восточная Сибирь–Тихий океан с ответвлением в КНР (2009 г.); сооружение нефтеэкспортных терминалов на побережье Охотского (Де-Кастри, 2006 г.) и Печорского морей (Варандей, 2008 г.).

В будущем зависимость России от транзитных стран СНГ и одновременно европейских потребителей станет еще меньше. Это произойдет благодаря сооружению газопровода «Южный поток» (Новороссийск–Варна (Болгария) и далее в Италию, минуя территории ряда европейских стран); газовых магистралей из России в КНР; серии новых заводов

Боровский Юрий Викторович – к.и.н., доцент кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО(У) МИД России. E-mail: yuribor@mail.ru

и терминалов по экспорту СПГ и, возможно, других проектов.

Концептуальные подходы Российского государства

Начиная с 1992 г. в России был принят целый ряд основополагающих документов, концептуализирующих энергетическую политику государства. Среди них: «Основные положения концепции энергетической политики России в новых экономических условиях» (1992 г.), «Основные положения энергетической стратегии РФ на период до 2010 г.» (1995 г.), «Энергетическая стратегия России на период до 2020 г.» и, наконец, «Энергетическая стратегия России на период до 2030 г.» (2009 г., далее ЭС-2030)². ЭС-2030 сохраняет определенную преемственность с предыдущими документами, прежде всего с «Энергетической стратегией России на период до 2020 г.».

Отдельный раздел ЭС-2030 посвящен энергетической политике России на международной арене. Ее стратегической целью провозглашается максимально эффективное использование энергетического потенциала страны для укрепления ее позиций на мировых энергетических рынках, а также для получения наибольшей выгоды для развития национальной экономики. Достижение этой цели требует решения целого ряда задач. Среди них:

- отражение национальных интересов России в формирующейся системе мировой энергетики;
- обеспечение стабильных условий на мировых энергетических рынках, включая безопасность спроса и обоснованные цены на основные продукты российского экспорта;
- диверсификация экспортных энергетических рынков и товарной структуры экспорта российских энергоносителей;
- укрепление позиций ведущих российских компаний в качестве лидеров мировой энергетики;
- обеспечение эффективной международной кооперации при реализации технологически сложных и капиталоемких проектов в России (в т.ч. по шельфовым проектам в арктических условиях);
- содействие формированию единого европейско-российско-азиатского энергетического пространства.

Решать поставленные задачи Россия рассчитывает главным образом за счет активного диалога со странами СНГ, АТР, ЕС, а также США, другими государствами и международными организациями, включая МЭА. Вместе с тем Российское государство не отказывается от координации своей деятельности на мировых рынках нефти и газа с ОПЕК и независимыми экспортерами.

Участие России в многосторонних энергетических институтах

В 1996 г. премьер-министр РФ В.С. Черномырдин направил Генеральному секретарю Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Д. Джонстону письмо с просьбой рассмотреть вопрос о вступлении России в члены организации. Этот шаг де-факто обозначил стратегический вектор внешней энергетической политики России – на вступление в

Международное энергетическое агентство (МЭА), являющееся автономным органом в структуре ОЭСР.

Однако в самом начале 2000-х гг., когда мировые цены на нефть находились на довольно низких уровнях, Россия вступила в активный диалог с Организацией стран-экспортеров нефти, фактически являющейся антиподом МЭА. На повестке дня тогда оказался вопрос о возможном членстве РФ в ОПЕК. В конце 2001 г. Россия даже согласилась пойти на сокращение собственной нефтедобычи, ответив на настойчивые призывы членов картеля.

На фоне роста мировых цен на нефть, начавшегося уже в 2002 г., официальные представители РФ вновь подтвердили стремление страны интегрироваться в энергетическую систему промышленно развитых стран. Но после того как в середине 2008 г. разразился мировой финансовый и экономический кризис, спровоцировавший обвальное падение мировых цен на нефть, Россия возобновила консультации с ОПЕК относительно совместного воздействия на мировой рынок нефти. Это дало основания СМИ вновь начать обсуждение вопроса о членстве РФ в организации, хотя вице-премьер И.И. Сечин неоднократно заявлял о том, что вопрос о вступлении России в ОПЕК пока является преждевременным³. В марте 2009 г. Россия обратилась в ОПЕК с предложением ввести представителя Министерства энергетики РФ в секретариат картеля для более оперативно-го взаимодействия, а в сентябре 2012 г. предложила создать совместный Консультативный совет, куда помимо официальных представителей сторон могли войти руководители нефтяных компаний⁴.

Абстрагируясь от вопроса о членстве РФ в МЭА или ОПЕК, следует отметить, что в постсоветские годы России, сохранившей статус независимого энергетического экспортера, удалось наладить довольно конструктивное сотрудничество с этими влиятельными организациями. Начиная с 1998 г. Россия в статусе наблюдателя участвует в сессиях Конференции ОПЕК, а также в совещаниях экспертов, организуемых картелем с представителями других стран, не являющихся его членами. С МЭА Россия взаимодействует в рамках двусторонней региональной программы, реализуемой агентством.

В декабре 2008 г. Россия поддержала идею институализации Форума стран-экспортеров газа (ФСЭГ), подписав проект устава этой организации⁵. С 2001 г. форум существовал в качестве неформальной диалоговой структуры. Примечательно, что еще в 1999 г. Р.И. Вяхирев, в то время руководитель «Газпрома», публично призвал экспортеров голубого топлива к учреждению «газовой ОПЕК». Однако тогда эта идея не получила развития в силу резко негативной на нее реакции со стороны США, ЕС и даже Норвегии.

В декабре 2009 г. генеральным секретарем ФСЭГ был избран российский представитель Л.В. Бохановский, а в январе 2010 г. начал свою работу секретариат организации в Дохе. По заявлению, сделанному Л.В. Бохановским после его избрания на вышеозначенный пост, ФСЭГ не призван копировать ОПЕК и в большей мере будет выполнять роль площадки для обмена информацией между государствами, в него входящими. Он станет изучать тенденции

■ Международные отношения

развития мирового рынка газа, разрабатывать соответствующие прогнозы по спросу и предложению, отслеживать динамику запасов и добычи этого углеводородного сырья. Как считает генеральный секретарь ФСЭГ, такой подход позволит на первом этапе исследовать ключевые особенности функционирования современного газового рынка, с тем чтобы в перспективе начать формировать его модель, отвечающую интересам членов организации⁶.

В 1994 г. Россия подписала Договор Энергетической хартии (ДЭХ), но впоследствии отказалась его ратифицировать⁷. В августе 2009 г. Москва даже решила прекратить применение ДЭХ на временной основе. Российскую сторону не устраивают главным образом положения о транзите энергоносителей, зафиксированные в Договоре и специальном к нему протоколе, от подписания которого Россия также воздержалась. Есть и ряд других существенных недостатков у ДЭХ, на которые указывает Россия. Так, в договоре не предусмотрены механизмы оперативно-го разрешения конфликтных ситуаций, в том числе при транзите газа; практически отсутствуют положения об обеспечении глобальной энергетической безопасности; не предусматриваются должные меры по борьбе с изменением климата; не рассматриваются вопросы торговли ядерными и делящимися материалами и т.д.

После газового кризиса с Украиной рубежа 2008–2009 гг. представители российской власти, включая президента, стали открыто и настойчиво заявлять об окончательной несостоятельности ДЭХ и необходимости разработки и подписания нового документа.

В апреле 2009 г. в ходе официального визита в Финляндию Д.А. Медведев представил принципы, на основе которых, согласно российской точке зрения, должен быть выработан новый базовый договор – взамен ДЭХ. В них прежде всего содержится призыв к признанию неделимости глобальной энергетической безопасности и взаимозависимости всех участников мирового энергетического обмена. По мнению Москвы, Договор Энергетической хартии, по своей сути, отстаивает интересы потребителей, в то время как поставщики и транзитеры лишь берут на себя обязательства исправно поставлять свои полезные ископаемые.

Прочие принципы, предложенные Президентом РФ, касаются «безусловного государственного суверенитета над национальными энергоресурсами», «обеспечения недискриминационного доступа к международным энергетическим рынкам». Российская сторона даже призывает к заключению некоего «соглашения о гарантиях транзита энергетических материалов и продуктов»⁸.

Взаимодействие РФ с многосторонними структурами отнюдь не ограничивается указанными выше форматами. Россия – один из активных участников Международного энергетического форума, в рамках которого с 1991 г. ведется глобальный энергетический диалог с участием как экспортеров, так и импортеров энергоносителей. Весомый вклад в укрепление глобальной энергетической безопасности Россия вносит в качестве члена «Большой вось-

мерки», в которой с 1998 г. проводятся ежегодные встречи министров энергетики стран-участниц. На Санкт-Петербургском саммите «Группы восьми», организованном Россией в июне 2006 г., был одобрен план действий, который содержал довольно четкие и, главное, консенсусные для производителей и потребителей подходы к решению проблем глобальной энергетической безопасности.

Россия продолжает участвовать в многостороннем энергетическом взаимодействии на постсоветском пространстве – в рамках СНГ и ЕврАзЭС. Российские представители вносят свой вклад в деятельность Рабочей группы по энергетике АТЭС. На неправительственном уровне Россия представлена в Международном газовом союзе, объединяющем газовые ассоциации и компании из более чем 70 стран мира, а также в Мировом нефтяном совете, объединяющем участников из 60 стран.

В целях развития мирного атома и укрепления режима нераспространения Россия стала участником Глобального партнерства по атомной энергии (Global Nuclear Energy Partnership), инициированного Администрацией Д.Буша-младшего в феврале 2006 г. Поддержку РФ получила и Международная система для сотрудничества в области атомной энергии (International Framework for Nuclear Energy Cooperation), созданная следующим президентом США, Б. Обамой, на базе инициативы своего предшественника.

Россия долгое время не ратифицировала открытый для подписания в декабре 1997 г. Киотский протокол, дополняющий Рамочную конвенцию ООН об изменении климата⁹. Известно, что одновременный отказ РФ и США от ратификации Протокола не позволял ему вступить в силу и способен был свести на нет все усилия международного сообщества в борьбе с изменением климата. Задержка РФ с ратификацией Киотского протокола была связана с тем, что ряд российских экономистов убеждали руководство страны в том, что обязательства России по протоколу будут непременно сдерживать ее экономический рост.

Тем не менее в конечном итоге возобладала позиция сторонников другой точки зрения. Россия завершила процесс ратификации Киотского протокола в ноябре 2004 г., после чего в феврале 2005 г. он вступил в силу. Обязательства для РФ состоят в сохранении объема выбросов парниковых газов в 2008–2012 гг. на уровне 1990 г.

Ратификация Киотского протокола позволила России не только торговать лишними квотами на выбросы парниковых газов (ПГ), но и реализовывать на своей территории проекты Совместного осуществления (Joint Implementation). За счет таких проектов хозяйствующие субъекты из стран, несущих обязательства в рамках Киотского протокола, могут финансировать на территории РФ проекты, снижающие выбросы ПГ, и таким образом зарабатывать квоты или углеводородные единицы, исчисляемые в тоннах CO₂-эквивалента.

Россия – конструктивный участник и так называемого посткиотского переговорного процесса. Его цель – подготовка и заключение соглашения, которое будет регулировать выбросы парниковых газов после

2012 г. Поддержку РФ получила совместная декларация, принятая 28 государствами на состоявшемся в Копенгагене в декабре 2009 г. климатическом саммите ООН. Россия одобрила и пакет более значимых документов, подписанных большим числом стран на аналогичном саммите ООН в декабре 2010 г. в Канкуне. В частности, подписанты канкунских документов согласились с тем, что глобальный климат не должен потеплеть более чем на 2 градуса по сравнению с доиндустриальным периодом. В другом документе ими было согласовано создание Зеленого климатического фонда под управлением Всемирного банка.

На следующем саммите в Дурбане, декабрь 2011 г., Россия поддержала идею подготовки к 2015 г. нового глобального климатического соглашения, которое, как записано в итоговом документе конференции, должно будет вступить в силу в 2020 г. и регулировать выбросы парниковых газов у всех стран, участвующих в этом переговорном процессе. Решение ряда стран об участии во втором периоде обязательств по Киотскому протоколу до 2020 г. пока не встретило поддержки с российской стороны.

Энергетический диалог России и ЕС

С начала 1990-х гг. Россия и Европейский союз создали достаточно эффективную концептуальную и правовую базу для взаимных контактов в энергетической сфере. Ее центральным элементом стало Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанное в июне 1994 г. и вступившее в силу в декабре 1997 г. Оно позволило Москве и Брюсселю не только учредить двусторонний политический диалог, но и начать плодотворную кооперацию в отдельных областях, включая энергетическую. На очереди – подписание нового основополагающего соглашения России и ЕС, которое должно вывести отношения сторон, в том числе энергетические, на качественно новый уровень.

«Энергетический диалог» (далее – ЭД) как отдельное направление сотрудничества России и ЕС был учрежден в ходе Шестого двустороннего саммита на высшем уровне, который состоялся в октябре 2000 г. в Париже. В совместной декларации, принятой по итогам встречи, было отмечено, что создаваемый механизм позволит сторонам впредь поднимать и решать любые вопросы энергетической тематики, представляющие взаимный интерес.

На первом этапе ЭД, охватившем целый год, решались вопросы концептуального и организационного характера: анализировались энергетические стратегии и балансы сторон, определялись направления будущего двустороннего сотрудничества. В октябре 2001 г. в ходе Восьмого саммита, прошедшего в столице Бельгии, Москва и Брюссель объявили о переходе к практической стадии Диалога. Со стороны ЕС Энергетический диалог возглавил комиссар Европейской комиссии по энергетике, со стороны РФ – министр энергетики. Общее управление Диалогом стало вестись через структуры, определенные Соглашением о партнерстве и сотрудничестве.

В ноябре 2002 г. состоялось официальное открытие Энергетического технологического центра Россия–ЕС, который впоследствии стал заметным

инструментом двустороннего Энергетического диалога. В июле 2005 г. был учрежден институт тематических групп экспертов. В настоящее время три тематические группы сфокусированы на следующих направлениях: энергетические стратегии, прогнозы и сценарии; развитие энергетических рынков; энергоэффективность.

В рамках Энергетического диалога Москва и Брюссель определили для себя ряд приоритетных направлений, включая: обеспечение надежных поставок энергоносителей; взаимное открытие энергетических рынков; обеспечение долгосрочных инвестиций; обеспечение безопасности в атомной энергетике; повышение энергоэффективности и энергосбережения; развитие экологически безопасных технологий и энергоносителей. Вместе с тем участниками Диалога были отобраны и поддержаны инфраструктурные проекты, представляющие взаимный интерес. Среди них, в частности: кольцевание электроэнергетических сетей; строительство газопровода «Северный поток»; разработка Штокмановского газоконденсатного месторождения в Баренцевом море; соединение нефтепроводных сетей «Дружба» и «Адрия». Ряд вспомогательных проектов, относящихся к Диалогу, получили финансирование через специальные программы сотрудничества ЕС и России (такие, например, как TACIS).

На саммите России и ЕС, состоявшемся в мае 2007 г., было принято решение о создании Механизма раннего предупреждения (МРП), который устанавливал процедуру информирования сторонами друг друга о краткосрочных и долгосрочных рисках, связанных с поставкой и потреблением энергоносителей. С обеих сторон были назначены ответственные лица МРП. Поскольку МРП сразу же доказал свою эффективность (например, во время газового конфликта России и Украины на рубеже 2008–2009 гг.), в ноябре 2009 г. на встрече координаторов Энергетического диалога Россия–ЕС был подписан Меморандум о механизме раннего предупреждения, в рамках которого были окончательно согласованы все юридические и технические детали работы МРП¹⁰.

В целом первое десятилетие энергодIALOGA России и ЕС ознаменовалось весьма заметным прогрессом. Помимо всего вышесказанного, сторонам удалось договориться о необходимости сохранения долгосрочных контрактов на поставку газа в Европу, а также урегулировать разногласия в сфере торговли энергоресурсами в рамках переговоров о вступлении России в ВТО.

Тем не менее в рассматриваемый период энергетическим контактам Москвы и Брюсселя были свойственны и некоторые весьма существенные проблемы, не нашедшие своего решения. Одна из них связана с Договором Энергетической хартии (ДЭХ), который Россия подписала в 1994 г., но отказалась ратифицировать. Кроме того, российская сторона подготовила и в апреле 2009 г. представила ЕС предложения по новому документу, который должен прийти на смену ДЭХ.

Россия и ЕС также не смогли согласовать единый подход к проблеме диверсификации. Это выразилось в том, что проекты «Южный поток» и

■ Международные отношения

«Набукко» стали рассматриваться в конкурентном ключе, а Европейская комиссия и отдельные страны ЕС по-разному оценили проект «Северный поток».

Энергетические отношения России и стран СНГ

Распад СССР на пятнадцать независимых государств привел к дезорганизации прежнего межреспубликанского энергетического обмена, поскольку части некогда единой системы не только теряли центр управления, но и зачастую приобретали центробежную траекторию своего развития.

Желая несколько сгладить последствия исчезновения общего государства, руководители большинства постсоветских республик, в том числе и России, поначалу усматривали необходимость в создании многосторонних отраслевых структур в рамках СНГ. Такие структуры, наряду с подписанием многосторонних соглашений, были призваны сохранить преемственность с энергетическими процессами советской эпохи.

На протяжении 1992–1993 гг. были учреждены: Межгосударственное евразийское объединение угля и металла СНГ (упразднено в 2001 г.), Комиссия государств–участников СНГ по использованию атомной энергии в мирных целях, Электроэнергетический совет СНГ и Межправительственный совет по нефти и газу СНГ. Кроме того, в 1992–1996 гг. Россия, которая стала участником всех вышеперечисленных структур, заключила со странами СНГ свыше 40 многосторонних и двусторонних межгосударственных соглашений по самым различным направлениям энергетического взаимодействия.

Тем не менее, несмотря на предпринимаемые усилия, в 1990-х гг. энергетические отношения России и стран СНГ не отличались видимой эффективностью, развивались скорее по инерции – в духе советского наследия, а нередко просто имели конфликтную составляющую.

Действительно, отдача от многосторонних инициатив была практически незаметной, за исключением, наверное, работы Электроэнергетического совета СНГ. Попав в транзитную зависимость от европейских стран СНГ, Россия оказалась неспособной обеспечить адекватную и своевременную оплату энергоносителей, поступающих потребителям Украины, Белоруссии и Молдовы. На почве вынужденной взаимозависимости энергетические отношения РФ с государствами–транзитерами Содружества не смогли избежать существенной политизации.

Энергетические процессы на Южном Кавказе также начали развиваться не по российскому сценарию. В 1994 г. Азербайджан заключил с иностранными энергетическими компаниями так называемый «контракт века» о разработке нефтегазовой мегаструктуры «Азери–Чираг–Гюнешли» на Каспийском море. Россия, никак не ожидавшая такого поворота, полагала, что освоение каспийских ресурсов могло начаться лишь после пятистороннего урегулирования вопроса о правовом статусе Каспия. Кроме того, вопреки желанию Москвы нефтяная магистраль Баку–Новороссийск стала задействоваться Азербайджаном лишь частично, а основные

потоки азербайджанской нефти пошли с 1999 г. по альтернативному пути через Грузию по маршруту Баку–Супса. В таком контексте даже появилась идея транспортировки каспийской нефти в Европу в обход России – по маршруту Баку–Супса–Одесса–Броды–Европа (проект создания «Евразийского нефтетранспортного коридора»).

Не менее болезненно было воспринято в России участие Азербайджана в более масштабных транспортных проектах в направлении Турции, усиленно лоббируемых США и Великобританией: сооружение нефтепровода Баку–Тбилиси–Джейхан и газопровода Баку–Тбилиси–Эрзерум.

В 1990-х гг. усилились энергетические контакты Грузии с Азербайджаном и, как следствие, – с западными странами, а также наметилось энергетическое сближение Армении и Ирана. Отчасти это было связано с тем, что российское руководство не предложило Грузии и Армении ни одного значимого совместного проекта в сфере энергетики, а также не побудило национальные энергетические компании к масштабному выходу на их рынки. Примечательно также, что в 1992–1996 гг. даже газ поставлялся в Грузию и Армению из Туркменистана на клиринговой основе¹¹.

В последнем десятилетии XX столетия Узбекистан, Киргизия и Таджикистан оставались за рамками российских энергетических интересов. Туркменистан воспринимался как основной «газовый донор» бедных в ресурсном плане стран СНГ, и все попытки этого государства вырваться на европейские рынки или обеспечить рыночную стоимость своим экспортируемым энергоносителям увязали, не без участия России, в противоречиях неблагоприятного в экономическом плане постсоветского пространства. После распада СССР Туркменистан мог экспортировать свой газ только через Россию. Построенный в 1997 г. газопровод из Туркменистана на север Ирана имел относительно небольшую мощность и лишь в незначительной степени диверсифицировал направления экспорта туркменского газа. Учрежденное в 1995 г. совместное предприятие «Туркменрогаз» с участием «Газпрома» и «Итеры» было ликвидировано в марте 1997 г. по инициативе Ашхабада, который вплоть до 2000 г. замораживал добычу голубого топлива, не желая продавать его по невыгодным ценам и бартерным схемам.

Неким исключением стали только российско-казахские энергетические контакты. В 1990-х гг. через Россию потекли на экспорт основные объемы казахской нефти, а российская компания «ЛУКОЙЛ» стала одним из ведущих участников нефтегазовых проектов на территории Казахстана.

Новую энергетическую политику в отношении стран СНГ Россия начинает строить на рубеже XX–XXI вв., хотя первые ростки такой политики стали появляться несколько раньше – после прихода на пост министра иностранных дел Е.М. Примакова. Москва перестала увязывать разработку каспийских недр с решением вопроса о правовом статусе моря и в 1998–2002 гг. подписала с Астаной и Баку соглашения о разграничении дна Каспийского моря. Это позволило России подключиться к разработке

каспийских углеводородов, в том числе совместной с Казахстаном. В 1997 г. – в дополнение к создаваемому газопроводу Ямал–Европа через территорию Белоруссии – Россия приступает к сооружению Балтийской трубопроводной системы (БТС-1) и газопровода «Голубой поток», никак не затрагивающих Европейский регион СНГ. В 1997–1998 гг. «Газпром» устанавливает контроль над газовой инфраструктурой Армении и Молдовы.

На фоне первых успехов в деле диверсификации европейских экспортных маршрутов российские подходы к энергетическому сотрудничеству с европейскими участниками СНГ приобретают в 2000-х гг. прагматичные, нередко бескомпромиссные черты. В ноябре 1999 г. вводится в эксплуатацию и с каждым последующим годом приближается к своей проектной мощности газопровод Ямал–Европа. С декабря 2002 г. начинает работать в нарастающем режиме «Балтийская трубопроводная система» (БТС-1), а также сдается в эксплуатацию газопровод «Голубой поток».

С 2002 г. Москва, ссылаясь на накопившиеся долги и льготные цены на российские энергоносители, начинает добиваться контроля над газовой инфраструктурой Белоруссии и Украины. Затягивание Минском решения этого вопроса, а также отсутствие прогресса на пути создания Союзного государства приводят к тому, что в 2004 г. Москва отказывает Минску в предоставлении газа и электроэнергии по внутрироссийским ценам. На исходе 2006 г. белорусское руководство под нескончаемым давлением России все же соглашается поэтапно (до 2011 г.) передать «Газпрому» 50-процентную долю в компании «Белтрансгаз», управляющей газотранспортной инфраструктурой страны. В ноябре 2011 г. «Газпром» подписывает договор о покупке остальных 50% акций «Белтрансгаза» и таким образом становится единоличным собственником этого предприятия¹².

Многочисленные попытки России получить доступ к управлению украинской газотранспортной системы не увенчались успехом ни во времена президентства Л.Д. Кучмы, ни тем более президентства В.А. Ющенко. Только приход к власти на Украине В.Ф. Януковича в 2010 г. дал России определенные, но весьма хрупкие надежды. Стороны стали обсуждать вопрос об учреждении совместного предприятия, которое займется разработкой газовых месторождений на территории РФ, а также управлением украинскими газораспределительными магистралями.

Проявляя небывалую принципиальность, Россия вынуждает Украину, Белоруссию, Молдову, а также Грузию, Азербайджан и Армению начать с 2005 г. постепенный переход к рыночным формам взаимодействия в энергетической сфере, и прежде всего газовой. Россия не отступила от своей линии даже во время «энергетических конфликтов» с ее западными соседями, получивших международный резонанс:

- газовым противостоянием России и Украины на рубеже 2005–2006 гг. и 2008–2009 гг.;
- нефтегазовым спором России и Белоруссии на рубеже 2006–2007 гг. и в начале 2011 г.

Бесспорно, для ряда стран СНГ, включая Украину, Белоруссию и Армению, сохранились льготные условия поставок российского газа. Однако контрастные условия, предложенные «Газпромом» этим странам, отныне не позволяют говорить о серьезных финансовых потерях России, которые имели место в прошлом. Кроме этого, в ряде случаев Российское государство получает весьма значимые «геополитические дивиденды». Например, в привязке к льготным поставкам газа на Украину была продлена аренда Черноморского флота до 2042 г.

В новом веке Россия продолжила работать над снижением транзитной значимости европейских стран СНГ. Газопроводы «Северный поток» и «Южный поток», Балтийская трубопроводная система-2 и ряд других проектов должны обеспечить беспрепятственную и эффективную поставку российских энергоносителей потребителям Европы и других регионов.

В наступившем столетии Россия делает ставку на укрепление своего присутствия в энергетике Южного Кавказа. Поэтому активными «игроками» на энергетическом рынке региона наряду с «ЛУКОЙЛом» становятся две другие российские компании: «Газпром» и РАО «ЕЭС России» (в лице дочерней компании «Интер РАО ЕЭС»). Так, с 2003 г. «Газпром» начинает заключать прямые, многолетние соглашения о поставках газа с национальными компаниями Армении, Азербайджана и даже Грузии. РАО «ЕЭС России» со своей стороны устанавливает контроль над 80 процентами электрогенерирующих активов Армении, а также рядом ключевых электроэнергетических объектов Грузии. Наряду с транспортировкой незначительных объемов азербайджанской нефти по маршруту Баку–Новороссийск, в конце 2009 г. Москва договаривается с Баку о закупках газа республики начиная с 2010 г. Очевидно, что данная договоренность может стать дополнительным препятствием на пути реализации проекта строительства газопровода «Набукко».

На рубеже 1999–2000 гг. российское руководство приступает к пересмотру своей энергетической политики в Центрально-Азиатском регионе СНГ. Так, в январе 2000 г. была восстановлена транспортировка туркменского газа через российскую территорию, прерванная в 1997 г. В апреле 2003 г. после сложных переговоров между двумя странами было подписано беспрецедентное Соглашение о сотрудничестве в газовой сфере на 25-летний срок, предусматривающее закупки Россией значительных объемов туркменского газа. В декабре 2002 г. «Газпром» и «Узбекнефтегаз» подписали в Ташкенте Соглашение о долгосрочных поставках узбекского газа, что допустило голубое топливо Узбекистана к магистралям «Газпрома», чего не было ранее.

С 2006 г. «Газпром» начал проводить последовательную работу «по переходу на рыночные принципы в сфере импортных закупок газа в странах Центральной Азии». Этот аспект без преувеличения играет ключевую роль в построении долгосрочных, взаимовыгодных отношений России и газовых республик Центральной Азии.

■ Международные отношения

Подписание основополагающих газовых соглашений с Узбекистаном и Туркменистаном позволило России приблизиться к решению еще одной немаловажной задачи, связанной с обеспечением присутствия национальных компаний на узбекском и туркменском нефтегазовых рынках. Так, «Газпром», «ЛУКОЙЛ», «Итера», «Зарубежнефть» стали участниками проектов по добыче углеводородов на территории двух центральноазиатских стран.

Не остались без внимания российских компаний и энергетические рынки Киргизии и Таджикистана. В мае 2003 г. «Газпром» подписал с правительствами двух стран соглашения о сотрудничестве в газовой отрасли сроком на 25 лет. Со второй половины 2003 г. начинается экспорт киргизской и таджикской электроэнергии в Россию. Наряду с этим «Интер РАО ЕЭС»¹³ подключается к достройке Камбаратинской ГЭС-1 в Киргизии и Сангтудинской ГЭС-1 в Таджикистане. Примечательно, что Сангтудинская ГЭС-1 была запущена на полную мощность уже в феврале 2009 г.

В новом веке российско-казахские энергетические отношения не утратили своей прежней конструктивности. Через территорию РФ продолжают транспортироваться основные объемы казахской нефти. В 2002 г. был решен вопрос о разграничении дна Каспийского моря. Тем не менее Москва не может не учитывать довольно активные усилия Казахстана, а также соседних Туркменистана и Узбекистана,

направленные на снижение транзитной значимости РФ. Строительство нефтепровода из Казахстана в КНР (2006 г.), газопровода Туркменистан–Узбекистан–Казахстан–КНР (2009 г.), поддержка Ашхабадом проектов строительства трансфганского и транскаспийского газопроводов и ряд других инициатив внимательно оцениваются Москвой, которая пытается реагировать на происходящие процессы. В частности, в актив России могут быть занесены ее договоренности с Туркменистаном и Казахстаном (май 2007 г.) относительно строительства Прикаспийского газопровода, хотя в настоящее время судьба этого проекта не столь определена.

Завершение следует отметить, что в 2000-х гг. многостороннее энергетическое сотрудничество стало вестись в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Россия и остальные государства-участники поставили перед собой цель сформировать общий энергетический рынок.

Borovsky Y. V. The Russian Energy Policy on the International Scene.

Summary: The article is dedicated to a wide range of issues related to the Russian energy policy in the period 1992-2012, including an overview of the national energy strategy with a focus on international aspects; Russia's participation in multilateral energy organizations and initiatives; the Russia-EU energy dialogue; Russia's energy relations with CIS countries, and approaches of the Russian government to the diversification of energy export routes.

Ключевые слова

Энергетическая политика России, Энергетическая стратегия РФ, Энергетический диалог Россия-ЕС, изменение климата, Международное энергетическое агентство (МЭА), ОПЕК, Форум стран экспортеров газа (ФСЭГ), «Большая восьмерка».

Keywords

Russia's energy policy, Russia's energy strategy, Russia-EU energy dialogue, climate change, International Energy Agency (IEA), Opec, Gas Exporting Countries Forum (GECF), G8.

Примечания

1. См. подробнее: веб-сайт ЗАО «Атомстройэкспорт» (ЗАО АСЭ) – ведущая внешнеэкономическая инжиниринговая компания госкорпорации «Росатом» // <http://www.atomstroyexport.ru/>
2. Энергетическая стратегия России на период до 2030 г., утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-п // <http://minenergo.gov.ru/aboutmin/en/energostrategy/>
3. Сечин: Россия не готова вступить в ОПЕК // Интернет-газета «Вести» (Vesti.ru). 2009. 31 марта // <http://www.vesti.ru/>
4. Россия предложила ОПЕК изменить формат сотрудничества // Деловая газета «Взгляд». 2012. 26 сентября.
5. См. подробнее: официальный веб-сайт ФСЭГ // <http://www.gecf.org/>
6. «Это международное признание России на энергетической карте мира» (Интервью с Л.В. Бохановским) // Газета «Коммерсант». 2009. 17 декабря.
7. См. подробнее: официальный веб-сайт ДЭХ // <http://www.encharter.org/>
8. Габуев А. Недоговоренности на высшем уровне // Газета «Коммерсант». 2009. 14 мая.
9. Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК) была подписана в мае 1992 г. и вступила в силу в марте 1994 г. Россия ратифицировала РКИК в 1994 г. // <http://www.un.org/ru/climatechange/kyoto.shtml>
10. Россия и Евросоюз подписали Меморандум о механизме раннего предупреждения в сфере энергетики // Министерство энергетики РФ. 2009. 16 ноября // http://minenergo.gov.ru/news/min_news/2341.html
11. Россия, не желавшая иметь дело с неплатежеспособными потребителями этих стран, предпочитала оставаться в роли простого транзитного звена. И хотя с 1997 г. в Грузию и Армению стал поставляться российский газ (из-за возникших проблем в российско-туркменских газовых отношениях), его поставщиком выступил не «Газпром», а фактически посредническая компания «Итера». – Прим. автора.
12. См. подробнее: веб-сайт компании «Белтрансгаз» // <http://www.btg.by/history.html>
13. «Интер РАО ЕЭС» – ранее дочерняя структура РАО «ЕЭС России», ныне самостоятельная компания. См. подробнее: официальный веб-сайт ОАО «Интер РАО ЕЭС» // www.interrao.ru/