

**ФАНО РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ**

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

Современная
ЕВРОПА

ЖУРНАЛ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 2000 г.

1 (73) январь-февраль 2017 г.

ШЕФ-РЕДАКТОР

чл.-корр. РАН Ал.А. ГРОМЫКО

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОВЕТ

ГРИНБЕРГ Р.С. (Россия), ГРУШКО А.В. (Россия),
ЖУРКИН В.В. (Россия), КАРРЕР Д'АНКОС ЭЛЕН (Франция),
НЕКИПЕЛОВ А.Д. (Россия), НИВА ЖОРЖ (Швейцария), РОГОВ С.М. (Россия),
СИМОНИЯ Н.А. (Россия), ФАРА ДЖАН МАРИЯ (Италия),
ФРАНК МАРКО (Бельгия), ЧУБАРЬЯН А.О. (Россия)

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

В.И. МИРОНЕНКО

ЗАМ. ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА Р.Н. ЛУНКИН

РЕДАКТОРЫ Ю.П. БОГДАНОВ, Т.Н. СТЕПАШИНА

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

АРБАТОВ А.Г., АЛЛИСОН Р. (Британия), БЕЛОВ В.Б., БОРКО Ю.А.,
БЕРГМАНН В. (Германия), БУТОРИНА О.В., ВОДОПЬЯНОВА Е.В.,
ГЛИНКИНА С.П., ДАНИЛОВ Д.А., ЗОЛОТАРЁВ П.С., КАВЕШНИКОВ Н.Ю.,
КРАСИКОВ А.А., КУДРОВ В.М., МАСЛЕННИКОВ А.А., НОСОВ М.Г.,
ПОТЕМКИНА О.Ю., РИЧЧЕРИ М. (Италия), РУБИНСКИЙ Ю.И., ФЁДОРОВ В.П.,
ФЛОГАИТИС С. (Греция), ХЕСИН Е.С., ШВЕЙЦЕР В.Я., ШИШЕЛИНА Л.Н.

МОСКВА

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

<i>Громыко Ал.А.</i> О насущном	5
<i>Данилов Д.А.</i> Глобальная стратегия ЕС: восточный вектор	10
<i>Кавешников Н.Ю.</i> Энергетическая безопасность в стратегии Могерини: выводы для России	22

ЕВРОПЕЙСКИЙ ПРОЦЕСС: СТРАНЫ И РЕГИОНЫ

<i>Шереметьев Д.Е.</i> Европейская система безопасности во взаимоотношениях России и ЕС	32
<i>Андреева Т.Н.</i> “Дело Литвиненко” в британо-российских отношениях	40
<i>Грибовский В.С.</i> Евроскептицизм в Германии, Австрии и Швейцарии	48
<i>Четверикова А.С.</i> Чешское здравоохранение как часть европейской системы	56
<i>Цвык А.В.</i> Проблема прав человека и германо-китайские отношения	64

СФЕРА ЭКОНОМИКИ

<i>Хесин Е.С.</i> Российско-британские деловые отношения: подъём и охлаждение	72
<i>Невская А.А.</i> Особенности российско-нидерландских взаимных инвестиций	84
<i>Арбузов С.Г.</i> Территориальные диспропорции и угрозы для экономической безопасности Украины	94

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

<i>Козлова С.Ю.</i> Итальянская эмиграция как фактор экономической интеграции послевоенной Европы	104
--	-----

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ

<i>Полльева Д.Р.</i> Постправда: вопросов больше, чем ответов	111
---	-----

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В СТРАТЕГИИ МОГЕРИНИ: ВЫВОДЫ ДЛЯ РОССИИ

Аннотация. В статье анализируется Глобальная стратегия внешней политики и политики безопасности Европейского Союза (Стратегия Могерини), обнародованная в июне 2016 г. Внимание сконцентрировано на отражённом в документе понимании энергетической безопасности, на потенциальном влиянии документа на отношения Россия – ЕС в области энергетики. В первой части статьи дана общая характеристика современного состояния ТЭК России и особенностей энергетической политики России. Во второй части проанализированы базовые тренды развития энергетической политики ЕС. В третьей части работы выявлено, как Стратегия расставляет акценты в энергетической политике ЕС и каким образом это может затронуть российские интересы. Стратегия Могерини подтверждает зафиксированную ранее расстановку приоритетов в области энергетической безопасности: прежде всего безопасность поставок, на втором месте – дешёвая энергия, а устойчивая энергия отошла на третий план. В русле политической дискуссии последних лет Стратегия трактует надёжность поставок как минимизацию зависимости от России. Стратегия Могерини демонстративно не упоминает о каком-либо взаимодействии с Россией в сфере энергетики, что резко контрастирует с предыдущими программными документами ЕС. Несмотря на продолжающиеся коммерческие контакты, Брюссель не заинтересован в политическом и регуляторном диалоге с Москвой. Превышение предложения над спросом на рынке ЕС позволяет потребителям диктовать свои правила. Евросоюз выступает как *game changer*, который пытается распространить внутренние правила “рынка покупателя” на систему международных сделок. Попытки России защитить ранее существовавшие нормы “рынка продавца” пока не приносят заметных успехов.

Ключевые слова: Европейский союз, энергетическая политика, Глобальная стратегия внешней политики и политики безопасности Европейского союза, Стратегия Могерини, энергодиалог Россия – ЕС.

Обнародованная в июне 2016 г. Глобальная стратегия внешней политики и политики безопасности Европейского союза (далее – Стратегия Могерини) придерживается традиционного для ЕС комплексного понимания безопасности. В числе прочих аспектов безопасности документ уделяет определённое внимание вопросам энергетической безопасности [European Union, 2016: 22–23].

© *Кавешников Николай Юрьевич* – кандидат политических наук, заведующий кафедрой интеграционных процессов МГИМО МИД России; ведущий научный сотрудник Института Европы РАН. **Адрес:** РФ, 119454, Москва, пр-т Вернадского, 76. **E-mail:** n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120172231>

Чтобы оценить влияние Стратегии Могерини на отношения Россия – ЕС в области энергетики, обратимся сначала к ситуации в России и дадим общую характеристику современного состояния её ТЭК и особенностей энергетической политики. Затем будут проанализированы базовые тренды развития энергетического политики ЕС. И, наконец, в завершающая часть работы покажет, как Стратегия расставляют акценты в энергетической политике ЕС и каким образом это может затронуть российские интересы.

1. Россия

Последние два года российский ТЭК попал в “идеальный шторм” – он столкнулся с целым рядом экономических (глобальных, региональных, внутренних) и политических вызовов (внешних и, в меньшей степени, внутренних). Главные внешние вызовы имеют экономический характер – это стагнация спроса на глобальном рынке, усиление конкуренции со стороны ряда традиционных и новых производителей углеводородов и связанное с этим более чем двукратное падение цен в 2014-2016 гг. Тот факт, что новое состояние рынка – это всерьёз и надолго, был осознан российскими властями лишь в начале 2016 года.

Помимо этого развитие ТЭК продолжает сдерживаться неэффективной регулятивной средой: это и общие “болезни” российской экономики (коррупция, монополизация и т.п.), и особенности государственной политики в сфере энергетики (специфика налогового режима, “ручное управление”, сочетание рыночных и нерыночных элементов регулирования). Истощаются “дешёвые” месторождения, разработанные в советский период. Поддержание объемов добычи в обозримой перспективе потребует разведки и начало добычи на труднодоступных и дорогих в эксплуатации месторождений.

Санкции, введение странами Запада в связи с украинским кризисом в кратко- и среднесрочной перспективе не создали существенных проблем для функционирования отрасли. Однако в долгосрочной перспективе сохранение запрета на получение технологий способно существенно ограничить воспроизводство добывающих мощностей (Арктика, глубоководные месторождения, сланцевая нефть), поскольку российские компании не обладают соответствующими технологиями, оборудованием и специалистами.

Несмотря на эти и ряд других неблагоприятных факторов, российский ТЭК сохранил устойчивость, во многом благодаря грамотным действиям правительства. Среди наиболее эффективных мер следует отметить девальвацию рубля. Поскольку большая часть доходов у нефтегазовых компаний номинирована в долларах, а большинство расходов – в рублях, девальвация позволила смягчить последствия падения цен на углеводороды. Стабильное функционирование нефтедобывающих компаний было также поддержано за счет налоговых льгот.

На корпоративном уровне ответом на кризис стало сокращение инвестиций и заморозка ряда крупных *upstream* проектов. Впрочем, пока это не оказывает непосредственного негативного воздействия на развитие ТЭК, поскольку объем добычи в среднесрочной перспективе ограничен стагнирующим спросом. Особенно велик объем простаивающих добывающих мощностей в газовой отрасли. Традиционно в первую очередь сокращаются объемы разведывательного бурения, однако многие нефтедобывающие компании при цене около 30\$ за баррель планировали сокращение эксплуатационного бурения [Аналитический центр, 2016].

Кризис последних лет резко ускорил процесс роста государственного влияния в нефтегазовой отрасли. Именно государственные компании являются основными бенефициарами от реализуемых мер поддержки. Прямое государственное управление ключевыми компаниями ТЭК связано со стремлением контролировать финансовые потоки, а в газовой отрасли, помимо этого, оно необходимо для надёжного газоснабжения депрессивных регионов и поддержания низких внутренних цен на газ¹, а также для использования экспортных доходов Газпрома для исполнения социальных функций.

Заметный до 2014 г. тренд на корпоративное партнерство с западными энергетическими компаниями сломан². Импульсы к разрыву исходили с обеих сторон: западные компании были вынуждены выполнять режим санкций, а российские искали более надежных партнеров на востоке. Впрочем, несмотря на обилие планов, в сфере энергетики поворот на восток пока не принес существенных практических результатов.

Действия российских властей позволили обеспечить устойчивое функционирование отрасли в кризисный период. Пока что не видно факторов, которые могли бы в среднесрочной перспективе подорвать эту устойчивость. В то же время политика российских властей и действия отечественных компаний были преимущественно реактивными. Пока сложно прогнозировать, на какой основе будет идти долгосрочная адаптация ТЭК России к новой ситуации на глобальных рынках, а также будут ли предприняты институциональные реформы в сфере энергетики.

На европейском направлении российские энергетики сталкиваются с нарастающими сложностями экономического, регуляторного и политического характера: стагнирующий рынок нефти и газа, нарастающая конкуренция с ближневосточными и африканскими поставщиками, необходимость адаптации бизнес-модели и в особенности порядка строительства и управления газопроводами в соответствии с нормами Третьего энергопакета, антимонопольное расследование против Газпрома, стремление покупателей пересмотреть привязку цены газа к нефти, политизация энергетических сюжетов, связанное с этим стремление снизить зависимость от российских углеводородов и неприязнь к российским трубопроводным проектам.

За прошедшие годы Газпром частично адаптировался к новым реалиям европейского рынка. Предоставление скидок, частичный пересмотр долгосрочных контрактов, учёт спотовых цен при ценообразовании по долгосрочным контрактам, ретроактивные платежи – всё это позволило сохранить долю на европейском газовом рынке. Однако о наращивании поставок речи не идет, хотя у Газпрома имеются существенные свободные мощности.

Благодаря девальвации рубля поставки газа и нефти на рынок ЕС продолжают приносить значительную прибыль. К примеру, цена 30–50\$ за баррель является вполне приемлемой для российских нефтяников, тем более для нефти со старых месторождений. На руку российским компаниям играет и возможность пользоваться созданной в советские времена инфраструктурой, строительство которой давно окупилось. С учётом всего этого российские углеводороды способны выдержать ценовую конкуренцию. Более того, для сохранения доли рынка есть возможность

¹ По этим причинам, а также в связи с девальвацией в 2016 г. Газпром впервые с 2008 г. не получит прибыли на внутреннем рынке.

² Приостановлен ряд крупных проектов между Роснефтью, с одной стороны, и Exxon, ENI, Statoil, BP – с другой, между Лукойл и Total, Газпромнефтью и Shell.

использовать применяемую Саудовской Аравией практику агрессивных продаж; впрочем, пока не заметно готовности российских энергетиков инициировать новый раунд ценовой войны.

В современных условиях экономической стагнации и крайне ограниченного доступа к рынкам капитала Россия еще более чем обычно заинтересована в валютных поступлениях от экспорта углеводородов и, соответственно, в стабильности транзита. Этот императив в совокупности с имеющимся негативным опытом взаимодействия с украинскими властями лежит в основе всех попыток строительства обходных трубопроводов. В сложной политической ситуации, в условиях противоречивых и меняющихся интересов множества государственных и корпоративных акторов действия России по строительству обходных трубопроводов зачастую имеют характер импровизации.

В основе долгосрочной экспортной стратегии России лежат две задачи: сохранение 30% доли на европейском рынке и наращивание поставок на Восток. При этом поставки в Азию даже в долгосрочной перспективе не достигнут объемов, сопоставимых с поставками в Европу, что вынуждает Россию с особым вниманием и озабоченностью следить за политическими и регуляторными изменениями на европейском рынке.

2. Европейский союз

Принципиально новая характеристика ТЭК Евросоюза состоит в том, что технический прогресс и последовательная политика стимулирования энергосбережения позволили перейти к экономическому росту при практически стабильном энергопотреблении.

В совокупности с экономическим кризисом 2009 г. и последовавшей стагнацией это привело к существенному сокращению потребления энергии. Валовое потребление энергии в ЕС сегодня находится на уровне 1995 г., потребление газа – на уровне 2000 г., а потребление нефти стагнирует на уровне конца 1990-х годов.

Этот тренд не является частью внешней энергетической политики, однако сокращение потребления позволяет компенсировать падение добычи углеводородов. Благодаря этому в ЕС спрос на импортируемые углеводороды стагнирует или растет существенно меньшими темпами, чем ожидалось. Наряду с появлением новых поставщиков это создало на энергетическом рынке ЕС существенное превышение предложения над спросом, причём уже ясно, что рынок останется несбалансированным как минимум до первой половины 2020-х годов. На таком рынке правила диктует потребитель.

Пользуясь открывшейся возможностью, Евросоюз целенаправленно изменяет законодательную и регуляторную среду как на внутреннем рынке, так и в отношениях со внешними поставщиками (Третий энергопакет, повышение конкуренции на рынке, развитие спотовой торговли газом и т.п.). Итоги либерализации энергетического рынка ЕС весьма противоречивы. Много сделано, но до поставленных целей еще далеко. Нормативно-регулятивная среда энергетического рынка пока еще весьма гетерогенна и не способна обеспечить желаемый уровень конкуренции. Значимые успехи в создании конкурентного режима имеются лишь в Великобритании, странах Северной Европы и в меньшей степени в центральной части Западной Европы.

Инфраструктурное единство энергетического рынка ЕС недостаточно для того, чтобы обеспечить слияние национальных рынков энергии в единый общеевропей-

ский рынок. Изменилась стратегическая цель развития инфраструктуры. Ранее это делалось для стимулирования конкуренции, сейчас – для обеспечения безопасности поставок, возможности маневра физическими потоками энергоносителей и реверсных поставок. Это ускорило реализацию ряда проектов, ухудшающих переговорные позиции российских поставщиков (например, газовый коридор Север–Юг в странах ЦВЕ).

Сегодня вместо единого конкурентного энергетического рынка ЕС существует совокупность национальных/региональных олигопольных рынков, которые слабо связаны между собой, и конкурентная среда на которых обеспечивается не столько рыночными силами, сколько все более усиливающимся государственным регулированием. Политический запрос на продолжение либерализации энергорынков очень велик. Эти реформы не направлены против России, но объективно противоречат интересам Кремля и Газпрома, поскольку цель реформ – зафиксировать выгодное для потребителей распределение рисков, обязательств и методов ценообразования. На существующем “рынке потребителя” компаниям и странам-поставщикам крайне сложно противостоять таким действиям Евросоюза.

В начале 2010-х гг. заметно активизируется деятельность ЕС в области внешней энергетической политики, направленная на защиту интересов европейских потребителей в отношении со странами-поставщиками. Это направление энергетической политики является наиболее политизированным, при том, что Брюссель не может регулировать его за счет собственного законодательства и практически не имеет полномочий для ведения переговоров с внешними акторами. К примеру, С. Хагиги вынуждена признать, что и после вступления в силу Лиссабонского договора “безопасность энергетических поставок на внешнем уровне остается преимущественно в компетенции государств-членов” [Haghighi, 2008: 478]. Аналогично российские эксперты делают вывод, что Евросоюз, хотя и располагает существенной внутренней компетенцией по вопросам энергетики, не в состоянии самостоятельно или совместно с государствами-членами осуществлять внешние энергетические отношения и заключать международные энергетические договоры с третьими странами [Селиверстов, Гудков, 2014: 29].

С учётом этого Европейская комиссия сосредоточилась на реализации трех стратегий.

1) Экспорт энергетического *acquis* в третьи страны, например, в формате Энергетического сообщества (в отношении России эта стратегия давала эффект лишь в области энергосбережения и в меньшей степени – возобновляемой энергетики и климата).

2) Использование внутреннего законодательства о функционировании энергетических рынков для воздействия на внешних поставщиков.

Наиболее известный пример – применение правил Третьего энергетического пакета к трубопроводным проектам, лишь частично расположенным на территории ЕС, и принципиальный отказ обсуждать особый статус трансконтинентальных трубопроводов. Частью этой стратегии является начатое в сентябре 2012 года антимонопольное расследование Еврокомиссии против “Газпрома”.

Наконец, в 2012 г. учрежден механизм обмена информацией о двусторонних межправительственных соглашениях государств ЕС с третьими странами. На основе анализа полученной от государств-членов информации Комиссия принимает меры по координации деятельности стран ЕС, в частности, идентифицирует лучшие практики и разрабатывает модельные положения для будущих соглашений. Одним

из элементов создаваемого Энергетического союза ЕС является обсуждаемая сейчас модификация этого механизма. Впрочем, вряд ли Комиссия получит право блокировать подписания новых межправительственных соглашений государств-членов ЕС с третьими странами. Кроме того, уже ясно, что механизм обмена информацией не будет распространен на коммерческие контракты [Кавешников, 2015].

3) Собственно внешнеполитическая активность, в основе которой часто лежат геополитические соображения. Прежде всего отметим попытки формирования различных энергетических альянсов и поддержку политически мотивированных трубопроводных проектов [Кавешников, 2014; Vuchan, 2011].

Комиссия уже имеет опыт поддержки стран ЕС при проведении двусторонних переговоров по энергетическим вопросам. Помимо этого, Еврокомиссия несколько раз выступала как переговорщик, действующий от лица Евросоюза. Так, например, в 2014–2015 гг. Еврокомиссия успешно выступала посредником в энергетическом споре между Россией и Украиной, внося существенный вклад в поддержание украинского транзита и обеспечение энергетической безопасности ЕС.

В вопросе о диверсификации импортных поставок основные усилия ЕС сосредоточены на доступе к ресурсам нефти и газа в Центральной Азии и газа в Персидском заливе. Однако за исключением Трансанатолийского газопровода (ТАНАП) большинство этих проектов пока что остаются на бумаге из-за плохой окупаемости и нестабильности в регионе.

В развитии импорта сжиженного природного газа (СПГ) Евросоюз достиг больших успехов. Впрочем, поставки СПГ, как правило, дороже трубопроводного газа, и потому в последние годы существующие в ЕС терминалы использовались лишь на треть мощности.

Практически не имея формальных полномочий в области внешней энергетической политики, Брюссель уже неоднократно демонстрировал свою политическую значимость и умение пользоваться имеющимся ограниченным инструментарием. Политика диверсификации поставок и подход ЕС к различным трубопроводным проектам свидетельствуют о желании ограничить объемы поставок энергоресурсов (прежде всего газа) из России даже в ущерб экономической логике.

3. Стратегия Могерини

В Стратегии Могерини проблемы энергетической безопасности раскрыты существенно детальнее, чем в Сообщении Комиссии “Европа в мире” 2006 г. [European Commission, 2006] и докладе 2008 г. о выполнении Европейской стратегии безопасности [European Union, 2008]¹. Общая идеология этой стратегии основана на тезисах Европейской стратегии энергетической безопасности [European Commission, 2014], но расставляет ряд новых акцентов, связанных как со внешнеполитической спецификой документа, так и со стремлением учесть произошедшие экономические и политические изменения.

Концепция энергетической безопасности ЕС исторически основана на стремлении достичь трёх целей – энергия безопасная, доступная и устойчивая. Политики ЕС говорят о необходимости сбалансировать эти три цели, однако достичь такого баланса практически невозможно [Кавешников, 2015]. В результате энергетическая

¹ Не говоря о Европейской стратегии безопасности 2003 г., которая, посвятив энергетике лишь три строчки, ограничилась констатацией обеспокоенности в связи с импортной зависимостью.

политика ЕС представляет собой историю колебаний. “Генеральная линия” Брюсселя ставит во главу угла то одну, то другую, то третью цель энергетической триады. Принятое в марте 2015 г. решение о четко демонстрирует современные приоритеты политики ЕС

Стратегия Могерини подтверждает расстановку приоритетов (здесь и далее курсив автора - НК), зафиксированную годом ранее в документах о строительстве Энергетического союза [European Council, 2015]. В первую очередь - это *безопасность поставок. На втором месте дешёвая энергия. А устойчивая энергия отошла на третий план.* Для сравнения, в 2006 г. ключевая цель ЕС в области энергетики формулировалась следующим образом: “минимальный уровень энергетического потребления ЕС должны обеспечивать безопасные и низкоуглеродные источники” [European Commission, 2006: 5]. В анализируемом документе в разделе энергетическая безопасность слов “климат” и “парниковые газы” нет, а все формулировки делают акцент на безопасности поставок.

При этом следует отметить, что угроза прекращения поставок из России, вызывавшая большую озабоченность в 2014 г., сегодня ощущается уже не так остро. Судя по всему, в Евросоюзе осознали, что в современных условиях Россия ещё более чем обычно заинтересована в валютных поступлениях от экспорта углеводородов.

Европейский Союз более не считает приоритетом политику “экспорта” энергетического аспис и в целом отказался от увязки между энергетическими вопросами и трансформацией стран-партнёров. В 2006 г. отмечалась необходимость распространения правил внутреннего энергетического рынка ЕС посредством Энергетического сообщества [European Commission, 2006: 5]. В 2008 г. “качественное управление и господство права” в странах-поставщиках перечислялись в ряду таких мер обеспечения энергетической безопасности как диверсификация видов топлива, источников поставок и транзитных маршрутов [European Union, 2008: 5]. В Стратегии Могерини подобных формулировок нет, в энергетике торжествует национальный интерес и прагматизм.

Согласно Стратегии Могерини, *основное направление деятельности ЕС – это диверсификация поставок*, что возможно только за счёт новых инфраструктурных проектов. Прекрасно осознавая ограниченность имеющегося инструментария, авторы Стратегии отмечают, что ЕС должен лишь “поддерживать создание инфраструктуры”. Подобная поддержка может принимать различные формы, однако она может быть эффективной, лишь если инфраструктурные проекты являются привлекательными для коммерческого инвестора. Однако очень немногие из обсуждаемых в Европе трубопроводных проектов являются экономически обоснованными.

Помимо всего прочего, политику ЕС по созданию преференций для отдельных источников и маршрутов поставки энергии можно рассматривать как дискриминацию по политическим мотивам других инфраструктурных проектов. “Предлагаемое Комиссией введение регулятивных и финансовых преференций этим проектам означает, что другие проекты, даже, если они являются привлекательными для рынка, ресурсно обеспеченными и экономически эффективными, фактически могут оказаться в существенно худшем положении” [Гудков, 2011].

Очевидно, что в русле политической дискуссии последних лет *Стратегия Могерини трактует надёжность поставок как минимизацию зависимости от России.* Характерно, что текст подчеркивает необходимость диверсификации поставок в газовой отрасли. Такой подход политиков ЕС и отдельных стран-членов крайне

неблагоприятен для России и ограничивает потенциал коммерческого сотрудничества.

Стратегия Могерини подчеркивает неизменность недружественной позиции ЕС в отношении российских проектов новых газопроводов. Они не получают статуса приоритетных и предусмотренных Третьим энергопакетом изъятий из общего режима регулирования. Это очевидно следует из формулировки “любая новая инфраструктура должна полностью соответствовать праву ЕС, включая Третий энергетический пакет”. Также очевидно, что Комиссия ЕС будет пытаться обеспечить транспарентность соглашений отдельных государств-членов с третьими странами и совершенствование механизма обмена информацией о межправительственных соглашениях.

Противодействие реализации проектов “Южный поток” и “Северный поток – 2”, отказ предоставить “Южному потоку” специальный режим в рамках Третьего энергопакета – в основе этих решений лежат политические и геополитические соображения, в ущерб экономическим. Складывается парадоксальная ситуация. С одной стороны, ЕС всячески стимулирует европейские энергетические компании инвестировать в трубопроводы, альтернативные российским проектам, однако бизнес не готов инвестировать в проекты с сомнительной экономикой. С другой стороны, Газпром готов инвестировать собственные средства в новые трубопроводы, причём даже не имея контрактов на поставки газа, однако Евросоюз всячески осложняет реализацию этих проектов по политическим соображениям.

Стратегия Могерини повторяет классическую формулировку о “диверсификации источников энергетических поставок, маршрутов поставок и поставщиков” (sources, routes and suppliers). Это свидетельствует о *сохранении недовольства по поводу экспортной монополии Газпрома*. Как правило, давление на экспортную монополию осуществляется посредством увязки вопросов поддержки проектов строительства новых газопроводов и допуска в эти трубопроводы газа независимых производителей. Для Москвы монополия экспорта газа является краеугольным камнем газовой стратегии. Очевидно, что Брюссель это прекрасно понимает. То есть, позиции сторон отражают принципиальное различие взглядов на организацию рынка.

Одним из немногих позитивных для России моментов является то, что в *Стратегии Могерини отсутствует упоминание о картеле покупателей газа*. Эту идею активно поддерживают в ряде восточноевропейских стран. Однако Европейская комиссия занимает очень осторожную позицию в этом вопросе. По её мнению, механизм объединения спроса возможен лишь на добровольной основе и “в соответствии с правом ЕС и торговым правом” [European Commission, 2014: 19]. Он не должен стать повседневной практикой ведения бизнеса, а может использоваться лишь “в период кризиса и когда государства-члены зависят от единственного поставщика” [European Commission, 2015: 6]. Идея пула потребителей оказалась слишком экстравагантной и не получила массовой поддержки в Евросоюзе.

С позиции российских энергетиков самая главная идея документа в том, что *Стратегия Могерини демонстративно не упоминает о каком-либо взаимодействии с Россией в сфере энергетики*. Это резко контрастирует с предыдущими программными документами ЕС. К примеру, в Сообщении Комиссии о безопасности энергетических поставок и международном сотрудничестве [European Commission, 2011] России был отведен особый раздел. В частности, документ констатировал наличие общей цели: “растущее сближение двух энергетических рынков, призна-

вая, что РФ может оптимизировать социально-экономические выгоды от своего энергетического экспорта, а ЕС может повысить конкурентоспособность своего энергетического рынка” [European Commission, 2011]. В Стратегии Могерини, в разделе “Энергетическая безопасность”, нет ни слова о России. Более того, описывая модальности отношений с Россией, Стратегия перечисляет сферы, в которых Евросоюз заинтересован в избирательном сотрудничестве с Россией: климат, Арктика, образование... – энергетика в этом перечне нет [European Union, 2016: 33].

Разумеется, коммерческие контакты будут продолжаться. Однако можно сделать вывод, что *Брюссель не заинтересован в политическом и регуляторном диалоге с Москвой*. Судя по всему, руководство ЕС полагает, что Москва будет вынуждена принять те изменения в правилах коммерческого взаимодействия, которые Евросоюз реализует в рамках либерализации энергорынков и более активного применения правил конкуренции в энергетической отрасли. События последних лет – вынужденная адаптация Газпрома к правилам Третьего энергопакета, частичный пересмотр долгосрочных контрактов под давлением европейских покупателей, попытки Газпром заключить мировое соглашение в рамках антимонопольного расследования Еврокомиссии, отказ от “Южного потока” и сложности при реализации проекта “Северный поток – 2” – дают Брюсселю основания для такого вывода. Характерно, что в ходе состоявшегося в ноябре 2016 г. рабочего визита в Москву вице-председателя Еврокомиссии курирующего вопросу энергетики Мароша Шевчовича обсуждались лишь два вопроса ограниченного технического значения: расширение возможностей использования газопровода OPAL и начало трёхсторонних переговоров Россия–Украина–ЕС по поводу очередного “зимнего пакета”, призванного гарантировать стабильность украинского транзита зимой 2016–2017 годов.

Превышение предложения над спросом на рынке ЕС позволяет потребителям диктовать свои правила. Евросоюз выступает как *game changer*, который пытается распространить внутренние правила “рынка покупателя” на систему международных сделок. Попытки России защитить ранее существовавшие нормы “рынка продавца” [Kaveshnikov, 2010: 586] пока не приносят заметных успехов.

Список литературы

Аналитический центр (2016) при Правительстве Российской Федерации. *Нефтедобыча: на грани снижения? Энергетический бюллетень*, № 32, январь 2016.

Гудков И. (2011) Новая Энергетическая стратегия и Инфраструктурный пакет Европейского Союза. *Вся Европа.RU*, №3(53), 2011.

Кавешников Н. (2015a) “Невозможная триада” энергобезопасности Европейского союза. // *Международные процессы*, №4, 2015, с. 74–85.

Кавешников Н.Ю. (2015b) Проект энергетического союза ЕС в контексте отношений между Россией и Европейским союзом. *Вестник МГУ. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*. 2015. №2, с. 73–95.

Селиверстов С.С., Гудков И.В. (2014) *Энергетическое право Европейского союза*. М.: Аспект Пресс, 2014.

References

Analytical Centre (2016) under the Government of the Russian Federation. *Neftedobycha: na grani snizheniya?* [Oil production: on the verge of decline?]. *Energeticheskii byulleten*, No. 32, January 2016.

Buchan D. (2011) *Expanding the European dimension in energy policy*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.

European Commission (2006) *Communication. Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*. COM(2006) 278, 8.6.2006.

- European Commission (2011) *Communication on security of energy supply and international cooperation. "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders"*. COM(2011) 539, 7.9.2011.
- European Commission (2014) *Communication. European Energy Security Strategy*. COM(2014) 330, 28.05.2014.
- European Commission (2015) *European Union Package*. COM(2015) 80, 25.02.2015.
- European Union (2008) *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*. S407/08, 11 December 2008.
- European Union (2016) *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. June 2016.
- Gudkov I. (2011). *Novaya Energeticheskaya strategiya i Infrastrukturnyi paket Evropeiskogo Soyuza*. [New Energy strategy and Infrastructure package of the European Union]. *Vsya Evropa.RU*, no. 53.
- Haghighi S.S. (2008) Energy security and the division of competences between the European Community and its member states. *European Law Journal*. 2008. Vol. 14. No. 4. P. 461–482.
- Kaveshnikov N. (2010) The issue of energy security in relations between Russia and the European Union. *European Security*. 2010. Vol. 19. No. 4. P. 585–605.
- Kaveshnikov N. (2015a) "Nevozmozhnaya triada" energobezопасности Evropeiskogo soyuza [The "Impossible Triad" of the EU Energy Security]. *Mezhdunarodnye protsessy*, № 4, 2015, s. 74–85.
- Kaveshnikov N. (2015b) Proekt energeticheskogo soyuza ES v kontekste otnoshenii mezhdu Rossiei i Evropeiskim soюзom [The Energy Union project of the European Union in the context of EU-Russia relations]. *Vestnik MGU. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*. No. 2. S. 73–95.
- Seliverstov S.S., Gudkov I.V. (2014). *Energeticheskoe pravo Evropeiskogo soyuza* [Energy law of the European Union]. Moscow: Aspekt Press, 288 p.

Energy Security in Mogherini's Strategy: Conclusions for Russia

Author. Kaveshnikov N., Head of Department of Integration Studies, Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs (MGIMO University). **Address:** 76 pr. Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation; Leading Researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3 Mokhovaya str., Moscow, 125009, Russian Federation. **E-mail:** n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

Abstract. The article analyses the Global Strategy on Foreign and Security Policy for the European Union proclaimed in June 2016 (Mogherini Strategy). Analysis is concentrated on understanding of the energy security, reflected in the document, and on potential impact of the document on the EU-Russia energy relations. First part of the article addresses the situation in Russia energy sector and reveals particular features of the energy policy of Russia. Second part analyses basic trends of the EU energy policy. Finally, the paper reveals how the Strategy is placing emphases in the EU energy policy and in what way this may affect Russia's interests. Mogherini Strategy reaffirms previously laid down priorities of the energy security, first of all, the security of supplies and cheap energy, while sustainable energy has receded into the background. Within the framework of recent political discussion, Mogherini Strategy regards security of supplies as a minimization of dependence on Russia. Mogherini Strategy deliberately makes no mentioning of cooperation with Russia in the energy field that is in sharp contrast with the previous EU documents. Despite ongoing commercial cooperation, Brussels is not interested in a political and regulatory dialog with Moscow. Excess of supply over demand in the EU market allows the consumers to impose their rules. The European Union acts as a game changer, which is trying to extend internal rules of the "consumer market" to the system of international deals. Russia's attempts to protect traditional rules of the "seller market" are not yielding visible success.

Key words: European Union, energy policy, Global Strategy on Foreign and Security Policy for the European Union, Mogherini Strategy, EU-Russia energy dialog.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120172231>