



ДОКЛАД

Газовые игры Кремля в Европе

Что они значат для руководства
государств и корпораций

МАЙ, 2017 ИЛЬЯ ЗАСЛАВСКИЙ

Газпром — газовый монополист, контролируемый российским государством.¹ Хотя компания заявляет, что ее действия продиктованы строго логикой бизнеса и экономическими интересами, многие ее действия демонстрируют ее роль как рычага внешней и экономической политики Кремля. В настоящем докладе приводится оценка вариантов выбора, перед которым стоит Еврокомиссия в отношении Газпрома и России, а также некоторые подробности для бизнес-сообщества. В частности, в настоящем докладе содержатся рекомендации для руководства США в условиях, когда Европейский Союз (ЕС) ведет переговоры с Газпромом о новом трубопроводе «Северный Поток 2», который должен быть протянут из России в Западную Европу под Балтийским морем. Предполагается, что «Северный поток 2» будет иметь ту же пропускную способность, что и действующий газопровод «Северный поток 1». Вывод доклада заключается в том, что «Северный поток 2» — политически мотивированный проект, который представляет серьезный вызов для европейского законодательства и принципов ЕС, а также угрозу интересам национальной безопасности США и их европейских союзников.

Краткая история Газпрома в Европе

Взаимоотношения российской газовой промышленности с Европой всегда определялись Кремлем. После распада СССР в 1991 году Борис Ельцин частично приватизировал Министерство газовой промышленности СССР и переименовал его в ОАО «Газпром». Однако государство всегда сохраняло контрольный пакет акций компании. Хотя в ранний период существования Газпрома его пытались заставить вести себя как частную компанию, на практике он превратился в гибридную организацию, пополнявшую бюджет иностранной валютой, обеспечивавшую коррупционные потоки и способную служить инструментом внешней политики в отношениях с Западом и республиками бывшего СССР.²

¹ Газпром — монополист российской газотранспортной системы, а также газопроводов, по которым газ экспортируется из России. С 2000 года Газпром производит более 75% российского газа и доминирует на газовых рынках многих регионов России, постсоветского пространства, а также Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ).

² См. разделы доклада «Путин и Газпром» о коррупции, Украине, махинациях с газопроводами и газовых конфликтах в СНГ, составленного бывшим вице-премьером Борисом Немцовым и заместителем

Миссия Евразийского центра Дину Патрициу — расширение трансатлантического сотрудничества по укреплению стабильности, демократических ценностей и процветания в Евразии — от Восточной Европы и Турции на западе до Кавказа, России и Средней Азии на востоке.

В начале 1990-х, когда цены на газ были низкими, а отношения России с Западом теплыми, Россия ограничивала политическое использование Газпрома своими ближайшими соседями по постсоветскому пространству.³ Ситуация изменилась в 2000-х, когда президентом стал Владимир Путин. Этот период совпал с началом беспрецедентного роста цен на углеводороды, в частности на газ. Путин, чьи амбиции были куда шире, чем у его предшественника, быстро воспользовался возможностью использовать Газпром для достижения политических целей — в частности, обеспечив привязку Газпромом цены на газ к цене на нефть посредством долгосрочных контрактов (ДК). В ДК, что важнее всего, входили «положения о пункте назначения», по которым покупателям запрещалось продавать третьим сторонам газ, купленный у Газпрома. Таким образом, Газпром продолжал двустороннюю торговлю с каждой европейской страной отдельно и был способен вводить жесткие положения «бери или плати» для поставки газа по газопроводам, а не прибегать к более мягким контрактам, основанным на спотовых ценах и сокращенных обязательствах по забору газа. Таким образом, многие страны, зависимые от газопрововского газа, оказались перед выбором: искать компромисс с Россией по «чувствительным» политическим и экономическим вопросам и получать в ответ благоприятные ДК, либо противиться воле Кремля и годами покупать газ по высокой стоимости.

В 2009 году Европейский союз в ответ на попытку России и стран Северной Африки доминировать на внутренних газовых рынках ЕС, принял Третий энергопакет. Этот пакет законов, вступивший в силу в 2009 году, нацелен на формирование более прозрачных рынков газа и электроэнергии на территории ЕС, а также на разукрупнение игроков.⁴ В 2010-2014 гг, после падения

спроса на газ в Европе, выросла конкуренция со стороны норвежских газодобывающих компаний, поставщиков сжиженного природного газа (СПГ) и спот-трейдеров, а клиенты стали оспаривать газпромовскую систему ценообразования⁵ и инвестиционные планы в арбитражных судах.⁶ В этот период Газпром неохотно согласился включить в свои контракты некоторые ограниченные положения о спотовом ценообразовании. В 2011 году большое антимонопольное расследование Еврокомиссии пролило свет на практики Газпрома по удушению конкуренции: было обнаружено применение незаконных практик в восьми странах Восточной Европы, в которых Газпром остается доминирующим или крупным поставщиком.⁷

Помимо обеспокоенности касательно коррупционных практик, деятельность Газпрома вызывает опасения еще и потому, что Кремль использует эту компанию для осуществления контроля над постсоветским пространством и усиления зависимости Европы от российского газа. Предлагаемое строительство «Северного Потока 2» создаст стратегический плацдарм Газпрома в Германии, поскольку этот проект «открывает для Германии перспективы стать основным центром транзита и хранения российского газа и его последующего распределения в Западной Европе».⁸

министра энергетики Владимиром Миловым, "The Nemtsov White Paper, Part II: Gazprom," La Russophobe, 28 сентября 2008, <https://larussophobe.wordpress.com/2008/09/28/the-nemtsov-white-paper-partii-gazprom-the-full-text>. Владимир Милов и др., «Путин. Коррупция. Независимый Доклад», проект «Путин-Итоги», 2011, <http://www.putin-itogi.ru/putin-corruption-an-independent-white-paper/>; <http://www.putin-itogi.ru/putin-i-gazprom>. См. также Андерс Аслунд, обзор упомянутого выше доклада и его собственные мысли о коррупции в Газпроме и его использовании как инструмента внешней политики: Anders Aslund, "Why Gazprom Resembles a Crime Syndicate," Moscow Times, 27 февраля, 2012 <https://themoscowtimes.com/articles/why-gazprom-resembles-a-crime-syndicate-12914>; Об использовании Газпрома на выборах: Michael Gordon, "Huge Russian Company Is Biggest Yeltsin Backer," New York Times, July 1, 1996, <http://www.nytimes.com/1996/07/01/world/huge-russian-company-is-biggest-yeltsin-backer.html>; Giles Tremlett, "Putin is out to get me, says media tycoon," Guardian, April 24, 2001, <https://www.theguardian.com/world/2001/apr/24/russia.gilestremlett>

3 См. Robert L. Larsson, Russian Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier, Swedish Defense Research Agency, FOI, Stockholm (2006) — в этом докладе выявлено более 40 политических мотивированных прерываний поставок энергоносителей, а всего более пятидесяти случаев энергошантажа против соседей России с 1991 по 2004 гг: Robert Larsson, "Russian Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier," Swedish Defense Research Agency, FOI, (2006), <https://ntrl.ntis.gov/NTRL/dashboard/searchResults/titleDetail/PB2007106453.html>.

4 Разукрупнение — юридический процесс, обеспечивающий отделение

газодобычи и продажи газовых компаний от газотранспортных систем с целью исключения монополизма и усиления конкуренции.

5 "No more 'take-or-pay': Gazprom forced to end 40 year-old gas pricing regime," RT, July 11, 2013, <https://www.rt.com/business/gazprom-rwe-germany-gas-893/>.

6 Jack Faricy. "Russia's Gazprom Left Wounded by Gas Price Plunge," Financial Times, May 22, 2016, <http://www.ft.com/cms/s/0/e872da42-1e68-11e6-b286-cddde55ca122.html#axzz4LxHnfGr>.

7 О предварительных выводах расследования: Alex Froye, "Gazprom, Oil-Link vs Spot Gas Prices, and Storage," April 23, 2015, <http://blogs.platts.com/2015/04/23/gazprom-gas-oil-linkspot-prices-storage>. В 2016 году Еврокомиссия и Газпром уточнили свои позиции по этому вопросу после того, как последний, как сообщается, обещал изменить свои деловые практики: Siobhan Hall, "EC mulls Gazprom's proposals to end EU gas market antitrust case," Platts, January 3, 2017, <http://www.platts.com/latest-news/natural-gas/brussels/ec-mulls-gazproms-proposals-to-end-eu-gasmarket-26630235>; а в марте 2017 года Еврокомиссия предложила проект компромисса: Simone Tagliapietra, "The EU antitrust case: no big deal for Gazprom," Bruegel, March 15, 2017, <http://bruegel.org/2017/03/the-eu-antitrust-case-no-big-deal-for-gazprom/>. Однако стороны до сих пор не пришли к формальному соглашению, поскольку по состоянию на май 2017 года рассматривались апелляции от стран Восточной Европы, не удовлетворенных предложенным компромиссом, в частности Польша: Lidia Kelly and Agnieszka Barteczko, "Poland to use 'all legal means' to block Gazprom's EU antitrust deal," Reuters, March 15, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-russia-gazprom-eu-poland-idUSKBN16M2KD>.

8 Vladimir Socor, "Nord Stream Two: Implications for Europe," Geopolitical Monitor, October 22, 2015, <https://www.geopoliticalmonitor.com/nord-stream-two-implications-for-europe/>.



Бывший президент России Дмитрий Медведев говорит на церемонии начала строительства газопровода «Северный поток» близ города Выборг (Ленинградская область, Россия) 9 апреля 2010 года. Фото: Reuters/Alexander Demianchuk.

Газовые игры кремля: от «Северного потока 1» и «Турецкого потока» до «Северного потока 2»

История «Северного потока 1»

После многих лет переговоров соглашение о начале строительства «Северного потока 1» (называвшегося тогда «Североевропейский газопровод») было подписано в 2005 году Газпромом, BASF и E.ON.⁹ Хотя вероятным мотивом Газпрома было строительство газопровода в обход Украины, чтобы ослабить политическое и экономическое влияние Украины как основной транзитной страны, российские переговорщики утверждали, что Газпром руководствовался исключительно коммерческой логикой и оценкой транзитных рисков, а также упоминали другие (якобы неполитические) мотивы строительства «Северного потока» и «Южного потока». Данные мотивы, в частности, включали, «удовлетворение взлета спроса на газ в Европе»¹⁰,

доставка газа с новых российских месторождений Штокман¹¹ и Ямал¹², а также обеспечение экспорта газа в Европу из Средней Азии.¹³

Тем не менее, мотив строительства «Северного потока 1» всегда был политическим. Россия и Украина к тому времени давно конфликтовали по вопросу транзита газа украинской государственной нефтегазовой компанией «Нафтогаз».¹⁴ С точки зрения Москвы, обход газотранспортной системы Украины позволил бы Газпрому контролировать экспорт на европейские рынки, не договариваясь с Украиной об оплате

Pipeline," Gazprom, last updated December 9, 2005, <http://www.gazprom.com/press/news/2005/december/article63374>.

11 Judy Dempsey, "Russia looks to Germany to build influence in Europe - Europe - International Herald Tribune," New York Times, October 12, 2006, <http://www.nytimes.com/2006/10/12/world/europe/12iht-germany.3142269.html>.

12 Указание на месторождение Бованенково как на основной источник газа для «Северного потока»: "The Pipeline," Nord Stream, last updated January 20, 2017, <https://www.nord-stream.com/the-project/pipeline>.

13 Steven Eke, "Russia Signs Gas Pipeline Deals," BBC, May 15, 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8051921.stm>.

14 Хороший обзор российско-украинских транзитных конфликтов с конца 90-х до середины нулевых см. Aurelie Bros, "There will be Gas: Gazprom's Transport Strategy in Europe," Institut Français des Relations Internationales, October 2015, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri_rnr_21_eng_aurelie_bros_october_2015.pdf.

9 "BASF, E.ON, and Gazprom Sign Agreement on North European Gas Pipeline Through the Baltic," Gazprom, last updated September 8, 2015, <http://www.gazprom.com/press/news/2005/september/article63266>.

10 "Gazprom launches construction of onshore section of North European Gas



ДЕЙСТВУЮЩИЕ

- | | | |
|---------------------------|----------------------|--------------------------|
| 1 Северный поток-1 | 5 Союз | 7 Голубой поток |
| 2 OPAL | 6 Джурба | 8 Трансбалканский |
| 3 NEL | 4 Ямал-Европа | |

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ
К СТРОИТЕЛЬСТВУ

- 9** Северный поток-2
- 11** Eastring

СТРОЯЩИЕСЯ

- 10** Турецкий поток
- 12** TAP
- 13** TANAP

ОТМЕНЕННЫЕ

- 14** Южный поток

транзита. В отличие от властей других постсоветских стран, разные составы правительства Украины пытались диктовать условия транзита газопроводского газа, требуя у Кремля политических уступок, и настраивая Европу против России по ключевым вопросам, используя в качестве рычага транзит газа. Газпрому приходилось платить Украине за транзит газа примерно 1-2 миллиарда долларов в год.¹⁵ Кремль и лично Путин противились необходимости платить за транзит, поскольку это ударяло по бюджету России, а также поскольку эти средства фактически помогали наполнять бюджет Украины и тем самым поддерживали существование суверенного украинского государства.¹⁶

Чтобы сократить эти выплаты, Кремль стремился поставить под контроль украинские элиты посредством различных газовых коррупционных схем, обеспечивая обеим сторонам огромные нелегальные доходы. Тем не менее, украинские олигархи понимали, что потеря национального контроля за газотранспортной системой лишит их будущих доходов, убив тем самым курицу, которая несет золотые яйца. Хотя каждое украинское правительство в той или иной форме участвовало в коррупционных газовых схемах, ни одно из них не позволило Газпрому завладеть или поставить под контроль украинскую газотранспортную систему. В 2007 году украинский парламент принял закон о запрете приватизации или сдачи в аренду любых элементов газотранспортной системы. Этот закон было бы трудно изменить.¹⁷

Официально, как указано выше, строительство «Северного потока 1» было обусловлено необходимостью увеличить и обезопасить от рисков предложение газа в Европе, тем более что тогда Газпром рассматривал разработку месторождений Штокман и Бованенково на

Ямале, представленных Газпромом в качестве новых источников газа, способных обеспечить растущее потребление газа в ЕС.

На практике «Северный поток 1» стал очень прибыльным для партнеров Газпрома по проекту, но катастрофически сказался на российских налогоплательщиках и государственном бюджете. Стоимость транспортировки газа по «Северному потоку 1» осталась такой же или даже выше, чем стоимость транзита через Украину.¹⁸ Кроме того, по оценкам, поток не смог должным образом удовлетворить пиковый европейский спрос ввиду особенностей нормативной нагрузки¹⁹ и задокументированных фактов манипуляции по приказам Путина.²⁰ Газопровод не обеспечил экономии средств, а газ, который по нему проходит, просто перенаправляется из газопроводов, идущих через Украину.²¹

Кроме того, обещание об увеличении транзита среднеазиатского газа через Украину после запуска «Северного потока 1» также не было выполнено. В 2009 году после начала финансового кризиса и крайне странного происшествия со взрывом на газопроводе (который, как считается, был организован Россией)²² Газпром нарушил обязательства по импорту 40 миллиардов кубометров газа в год (млрд м³/г) из Туркменистана и с тех пор оставлял забор среднеазиатского газа на низком уровне.

18 В 2015 году транзит газа через Украину был несколько дешевле «Северного потока 1». См. Михаил Корчемкин, "Nord Stream - Не Самый Хороший Путь В Баумгартен," LiveJournal, 1 августа 2016, <http://m-korchemkin.livejournal.com/750722.html>. Хотя достоверные цифры недоступны, большая часть российских и американских экспертов, с которыми разговаривал автор доклада, полагают, что транзит через Украину был не просто дешевле, а гораздо дешевле, по крайней мере до того, как Газпром объявил, что откажется от транзита газа через Украину в 2019 году, а Нафтогаз в ответ поднял тариф на транзит.

19 В случае с «Северным потоком 1», нормативная нагрузка трубопровода — оплаченный заранее объем поставки газа по трубопроводу. Эта поставка довольно дешева, но неспособна отражать сезонные, среднесрочные и краткосрочные изменения предложения. См. "Russian Gas Insight," East European Gas Analysis, December 14, 2016, <http://www.eegas.com/images/archive/EEGA-RGI-2016-12-14-NS-Ukraine-base-load.pdf>.

20 С осени 2015 по весну 2015 гг Путин приказал Газпрому в одностороннем порядке снизить поставки газа на 50 процентов в Польшу, Словакию, Австрию и Венгрию. Эти страны вызвали гнев Кремля, продавая газ Украине с помощью механизмов реверсных поставок газа. Это наиболее серьезный акт принуждения со стороны Газпрома в Европе с момента приостановки компанией транзита в 2009 году: Alan Riley, "Smoke and Mirrors: Russian Disinformation Meets Pipeline Politics," Center for European Policy Analysis, March 29, 2017, http://cepa.org/EuropesEdge/Russian_Disinformation_meets_Pipeline_Politics.

21 Газпром утверждает, что в будущем газ может поставляться в Европу с Ямала и из других новых источников. Однако вероятность этого сложно подтвердить, и в любом случае этот газ, по всей вероятностью, будет по большей части или полностью принадлежать Газпрому. Допуск газа среднеазиатских или других нероссийских компаний ни в один из «Северных потоков» не предполагается.

22 "Russia blamed for pipeline blast," BBC, April 10, 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7993625.stm>.

15 Annalena Baerbrock et al., "Nord Stream 2 – Not a Private Matter," Heinrich Boll Stiftung, April 22, 2016, <https://eu.boell.org/en/2016/04/22/nord-stream-2-not-private-matter>.

16 Путин начал отпускать уничижительные комментарии об Украине задолго до аннексии Крыма. В 2005 год на саммите «большой восьмерки» в Шотландии он сказал, что Россия планирует усилить сотрудничество с Украиной, только если та перестанет «тырить» российский газ; «Саммит "большой восьмерки" в 2006 году пройдет в Санкт-Петербурге», <http://www.newsru.com/russia/08jul2005/piter.html>; Newsru.com, 8 июля 2005, <http://www.newsru.com/russia/08jul2005/piter.html>; в 2007 году, отвечая на вопрос о демократии, Путин сказал, что на постсоветском пространстве «была одна надежда на ребят с Украины, но и те просто полностью себя дискредитировали, там дело идет просто к сплошной тирании. Полное нарушение конституции, всех законов и так далее». «У Путина была надежда "на ребят с Украины", но те идут к тирании», УНИАН, 4 июня 2007, <http://www.unian.net/world/48232-u-putina-byila-nadejda-na-rebyat-s-ukrainy-note-idut-k-tiranii.html>; На саммите «Россия-НАТО» в 2008 году Путин сказал президенту США Джорджу Бушу «Украина — это даже не государство! Что такое Украина? Часть ее территорий — это Восточная Европа, а часть, и значительная, подарена нами!». Ольга Алленова, Елена Гада, Владимир Новиков, «Блок НАТО разошелся на блокпакеты», «КоммерсантЪ», 7 апреля 2008, <http://www.kommersant.ru/doc/877224>.

17 «Верховная рада Украины законодательно запретила любые действия с ГТС», Regnum, 6 февраля 2007, <https://regnum.ru/news/778186.html>.

«Северному потоку 1» еще далеко до прибыльного уровня; объемы поставок на следующие 10-15 лет неочевидны. Газпром гарантировал возврат инвестиций на сумму 12 миллиардов евро своим европейским партнерам даже в случае прекращения работы газопровода. Если это обещание будет выполнено, оно еще сильнее ударит по российским налогоплательщикам.²³ Даже если «Северный поток 1» окупится к середине 2020-х, он не принесет новых доходов Газпрому или российскому бюджету, поскольку тот же объем газа транспортируется тем же клиентам по тому же контракту, только по более дорогому экспортному маршруту.²⁴

«Турецкий поток»

В последние 10 лет, помимо «Северного потока-2», Россия стремилась осуществить другие проекты, предназначенные для обхода украинской газотранспортной системы. В их числе «Южный поток», отмененный в 2014 году, и «Турецкий поток», который должен проходить из Краснодарского края через Черное море в Турцию. Однако аргументация Газпрома, состоящая в том, что «Турецкий поток» будет обслуживать растущий спрос на газ в Юго-восточной Европе, представляется довольно хлипкой. Даже по оптимистическим оценкам, основную выручку «Турецкого потока» в начале 20-х будут обеспечивать итальянские и турецкие рынки, а также (посредством строительства других газопроводов) Северо-Западная, но не Юго-Восточная Европа. И вновь куда более важную роль играет политический мотив этих вложений. В апреле 2015 года председатель правления Газпрома Алексей Миллер сделал эпохальное заявление о том, что Россия намеревается не продлевать транзитное соглашение с Украиной в 2019 году и таким образом прекратить все поставки газа в Европу через территорию этой страны.²⁵ Миллер указал, что к 2019 году европейские клиенты смогут забирать российский газ, поставляемый по «Турецкому потоку», из планируемого газового хаба на греко-турецкой границе.²⁶

С тех пор российские власти делали противоречивые заявления в отношении своих намерений прекратить

транзит через Украину в последующие два года. В любом случае, как «Турецкий поток», так и «Северный поток 2» представляют собой части одного и того же плана по обходу Украины и прекращению транзита к 2019 году или вскоре после этого. Еще один мотив строительства «Турецкого потока» — снизить политическое и коммерческое влияние Южного газового коридора — проекта под патронажем ЕС и США, цель которого — поставлять азербайджанский газ в Европу через Турцию в качестве альтернативы газпромовскому газу.

Еще одной целью «Турецкого потока» может быть восстановление российско-турецких отношений, испортившихся после того, как турецкий истребитель сбил российский самолет, залетевший в воздушное пространство Турции. После подписания нового межправительственного соглашения в августе 2016 года²⁷ Турция в начале 2017 года выдала все необходимые строительные и экологические разрешения на строительство первой нитки газопровода пропускной способностью в 15,75 млрд м³/г.²⁸

Ситуация по «Северному потоку-2»

Оправдывая строительство «Северного Потока-2», Газпром с самого начала заявлял, что этот проект фактически идентичен «Северному потоку-1». Однако политический и экономический контекст в обоих случаях существенно различается. На момент одобрения «Северного потока-1» в 2005 году, когда газопровод получил большинство необходимых разрешений от ЕС и его стран-членов, Третий энергопакет еще не полностью вступил в силу. Кроме того, что важнее, Россия тогда еще не вторглась на восток Украины и не аннексировала Крым, и поэтому не испытывала необходимости бороться с западными экономическими санкциями, которые ограничили возможности Газпрома брать долгосрочные займы и получать доступ к технологиям по разработке шельфовых и сланцевых месторождений.

Ввиду этого нового контекста возникли и новые препятствия. Первое из них носит юридический характер: в случае осуществления проекта Газпром будет единственным поставщиком, а также контролирующим акционером и оператором действующего «Северного потока-1» и будущего «Северного потока-2». Это подрывает основы

23 Mikhail Korchemkin, "Nord Stream AG revenue not related to the volume of gas delivered to Germany," East European Gas Analysis, March 6, 2017, <http://www.eegas.com/ns-cost-volume-20142016e.htm>.

24 "Михаил Корчемкин, Президент Консалтинговой Компании East European Gas Analysis," Lenta.ru, November 14, 2011, <https://lenta.ru/conf/mkorchemkin>.

25 "Russia to Stop Gas Delivery via Ukraine by 2019, Push Ahead with Turkish Stream - Miller," RT, April 13, 2015, <https://www.rt.com/business/249273-gazprom-ukraine-gas-transit>.

26 Яна Шебалина, "Газпром Пригрозил Защитникам Транзита Российского Газа Через Украину Потерей Поставок," Ведомости, 13 апреля 2015, <http://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/04/13/gazprom-prigrozil-protivnikam-yuzhno-go-i-turetskogo-potoka-prekrascheniem-postavok-gaza>.

27 Neil MacFarquhar, "Warming Relations in Person, Putin and Erdogan Revive Pipeline Deal," New York Times, October 12, 2006, <http://www.nytimes.com/2016/10/11/world/europe/turkey-russia-vladimir-putin-recep-tayyip-erdogan.html>.

28 "Turkey grants all permits required for work on Turkish Stream," TASS, January 27, 2017, <http://tass.com/economy/927665>.

Третьего энергопакета и других действующих законов ЕС, обеспечивающих разукрупнение, регулирование тарифов и правила доступа третьих сторон, а также защищающих обеспеченность энергоносителями и коммерческую рентабельность действующих проектов, в которых участвуют страны-члены ЕС.²⁹ Газпром утверждает, что эти регулирующие документы не применимы к «Северному потоку-2», поскольку не были применимы к «Северному потоку-1». Однако ЕС подверг польскую сторону газопровода «Ямал-Европа» полному сертифицированию по Третьему энергопакету, поэтому непонятно, почему для «Северного потока-2» должно быть сделано исключение.³⁰ В конце марта 2017 года Еврокомиссия, после жарких дискуссий с немецкими регуляторами и раскола в собственной юридической команде,³¹ заявила, что будет добиваться мандата от стран-членов ЕС на переговоры с Россией об особом юридическом статусе «Северного потока-2». Однако получение этого мандата зависит от одобрения двух третей из двадцати восьми стран-членов блока.³² Такое требование вероятно станет препятствием началу проекта, запланированному в 2019 году.³³

«Дав старт «Северному потоку-2», ЕС совершит акт политической шизофрении, фактически помогая усилению страны, политика которой призвана разрушить ЕС»

29 По мнению Корчемкина, Румыния и Словакия с высокой вероятностью смогут заблокировать новые трубопроводы Газпрома ввиду негативного влияния на их действующие газопроводы: Михаил Корчемкин, "Румынский Ключ: Страна Может Заблокировать Европу От Турецкого Потока," Forbes, January 16, 2017, <http://www.forbes.ru/kompanii/337269-rumynskiy-kluyuch-strana-mozhet-zablokirovat-evropu-ot-tureckogo-potoka>.

30 Более подробно об юридических вопросах, связанных с «Северным потоком-2» см. диалог Ульриха Лиссека, главы пресс-службы Nord Stream 2 AG: Ulrich Lissek, "Regulation of Nord Stream 2: Rule of Law, Equal Treatment, and Due Process," CEPS Commentary, November 15, 2016 <https://www.ceps.eu/system/files/ULlissikNordstream2.pdf>, и профессора Алана Райли: Alan Riley, "Nord Stream 2: A Legal and Policy Analysis," CEPS Special Report, November 2016, <https://www.ceps.eu/system/files/SR151AR%20Nordstream2.pdf>.

31 Rochelle Toplensky, "Setback for Brussels challenge to Nord Stream 2," Financial Times, March 16, 2017, <https://www.ft.com/content/e9894b38-095d-11e7-ac5a-903b21361b43>.

32 По правилам ЕС для начала переговоров с Россией предложение должны поддержать две трети из 28 стран-членов ЕС, представляющих две трети населения блока: "UPDATE 3-EU Seeks To Negotiate With Russia Over Nord Stream 2 Gas Pipeline," Reuters, March 30, 2017, <http://www.reuters.com/article/russia-gazprom-eu-pipeline-idUSL5N1H720V>.

33 Alissa de Carbonnel and Vera Eckert, "EU Stalls Russian Gas Pipeline, But Probably Won't Stop It," Reuters, March 24, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-eu-gazprom-nordstream-analysis-idUSKBN16V20S>.

Вторая сложность с «Северным потоком-2» носит политический характер. Помимо Украины, этот газопровод обойдет еще несколько стран с действующими газопроводами. В марте 2016 года шесть правительств стран ЕС из Центральной и Восточной Европы подписали письмо Еврокомиссии с возражением против «Северного потока-2», утверждая, что этот проект нарушает конкурентные принципы ЕС и может иметь «потенциально дестабилизирующие геополитические последствия».³⁴ В этом письме, как и в других заявлениях противников «Северного потока-2» среди национальных правительств и комиссаров ЕС, утверждается, что проект нарушает дух и цели зарождающегося Энергетического союза.

Недавние исследования показали, что общее воздействие «Северного потока-2» на благосостояние ЕС будет негативным. Хотя европейские партнеры Газпрома и операторы газотранспортной системы (ОГС) в Германии получают прибыль, их коллеги в Центральной, Восточной, Юго-Восточной Европе и Украине потерпят убытки.³⁵ Кроме того, «Северный поток-2» создаст перегрузки в действующих газопроводах из Германии в Восточную Европу и существенно повысит риски использования проекта для разделения рынков и установления рыночного господства в Центральной, Восточной, Юго-Восточной Европе и Италии, а также увеличит вероятность прекращения поставок газа в Украину.³⁶

Такие перспективы представляются опасными для США, ЕС и их союзников, так как они вновь позволят России оказывать давление на газовое ценообразование в Центральной Европе, не прибегая к старой методике «положений о пункте назначения». Это позволит Кремлю (вновь) заставить Киев выпрашивать благоприятные тарифы на поставляемый из России газ, что неизбежно приведет к политическим уступкам со стороны Украины.

Однако есть и более очевидный аргумент против этого газопровода: Газпром — один из основных источников дохода и рычагов международной политики Кремля.³⁷ Эта компания субсидирует войны,

34 Andrius Sytas, "EU Leaders Sign Letter Objecting to Nord Stream-2 Gas Link," Reuters, March 16, 2016, <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-energy-nordstream-idUK-KCN0W11YV>.

35 Borbála Takácsné Tóth, "Market Modelling of Nord Stream 2," Regional Centre for Energy Policy Research, February 21, 2017, http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/02/toth_borbala.pdf.

36 Georg Zachmann, "Nord Stream 2 – A Risk for the Internal Market and Security of Supply?" Bruegel, July 18, 2016, http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/02/zachmann_nordstream2.pdf.

37 Даже если «Северный поток» негативно повлияет на российский бюджет, Газпром все равно извлекает огромную выручку из других проектов. Это также укрепит у соседей России представление о политическом и

которые Россия ведет в Украине и Сирии, а также отлично финансирует усилия Кремля по подрыву европейского единства посредством пропаганды и поддержки антиевропейских партий. Именно по этой причине в пакеты санкций ЕС и США против России входят ограничения против Газпрома и его дочерних компаний. Дав добро на «Северный поток-2», ЕС совершит акт политической шизофрении, фактически усиливая страну, политика которой направлена на разрушение ЕС.

Давление Газпрома на ЕС

На канцлера Германии Ангелу Меркель оказывает давление немецкое промышленное лобби, стремящееся заключить с Газпромом выгодные сделки, гарантировать поставки газа в долгосрочной перспективе, а также заполучить эксклюзивную роль нового мега-хаба газовой торговли в сердце Европы. Тем не менее, Меркель не скрывает недоверия в отношении намерений Путина по Украине и Европе³⁸ и высказывает³⁹ неоднозначное⁴⁰ мнение о проекте, а также твердо стоит⁴² за санкции ЕС против России,⁴³ периодически угрожая расширить их из-за ухудшения ситуации в Украине и Сирии.⁴⁴

Ответ Путина на прохладное отношение Меркель к «Северному потоку-2», а также на критику путинского режима, по-видимому, принял политическую форму. Имеется огромное количество свидетельств того, что Кремль ведет как прямую, так и «гибридную» кампанию против правительства Меркель, в частности через попытку создания напряжения в отношении беженцев и иммигрантов.⁴⁵ Лидер французского «Национального

фронта» Марин Ле Пен, которая обещала выйти как из ЕС, так и из НАТО, и объединить силы с Россией, открыто получает финансирование через российских посредников.⁴⁶

Еще один проект, призванный продлить «Северный поток-1» до Великобритании, по-видимому, отложен Газпромом в долгий ящик из-за низких цен на газ.⁴⁷ Однако руководство Газпрома, возможно, просто выжидает, надеясь, что Брексит и президентство Трампа дадут ему новые козыри и позволят осуществить и этот проект. Великобритания и США долго являлись основными сторонниками санкций против России, а их власти скептически относились как к Газпрому, так и к «Северному потоку-2». Однако благодаря проблемам, вызванным Брекситом, а также возможной переориентации США на внутреннюю политику, союзники России в Европе могут получить шанс переубедить Брюссель, который до сих пор противился проекту газопровода.⁴⁸

Для этого Газпром постарается заполучить важных клиентов в Европе и улучшить свой имидж. Например, в Великобритании контракты с Газпромом имеют Национальная служба здравоохранения, Оксфордский университет и другие организации.⁴⁹ Один из ключевых европейских сторонников газопровода - австрийская компания OMV - вошла в консорциум по «Северному потоку-2» в 2015 году.⁵⁰ В том же году компания наняла нового президента, Райнера Стила. Ранее Стил работал председателем WINGAS и «в первую очередь отвечал за оповещение общественности о важности сотрудничества с Россией для обеспечения поставок газа в Европу».⁵¹

экономическом доминировании Кремля над топливно-энергетическим комплексом.

38 Robin Dixon, "Merkel Appears to be Losing Patience with Putin," Los Angeles Times, September 3, 2014, <http://www.latimes.com/world/europe/la-fg-germany-merkel-putin-20140904-story.html>.

39 Simon Shuster, "Putin's Loss of German Trust Seals the West's Isolation of Russia," TIME, November 17, 2014, <http://time.com/3590588/putin-merkel-germany-russia>.

40 Patrick Christys, "Angela Merkel Blasts 'untrustworthy' Putin as NATO Bolsters Troops on Russian Border," Express, July 8, 2016, <http://www.express.co.uk/news/world/687455/Angela-Merkel-Vladimir-Putin-Russia-Germany-NATO-Baltic-region-war-politics>.

41 Judy Dempsey, "Why Is Merkel Backing the Pipeline That Appeases Putin?" Newsweek, January 27, 2016, <http://www.newsweek.com/why-merkel-backing-pipeline-appeases-putin-420252>.

42 Alberto Mucci, "Matteo Renzi's Pipeline Politics?" Politico, December 16, 2015, <http://www.politico.eu/article/matteo-renzi-pipeline-politics-energy-south-stream-germany-russia-dependency>.

43 Caroline Copley and Michael Nienaber, "Merkel Sees No End to EU Sanctions Against Russia," Reuters, August 19, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-merkelidUSKCN10UOJ4>.

44 Andrew Rettman, "Merkel and Hollande Threaten New Russia Sanctions," EUobserver, October 20, 2016, <https://euobserver.com/foreign/135577>.

45 Cynthia Kroet, "Russian Fake News Campaign Targets Merkel in German

Election," Politico, January 24, 2017, <http://www.politico.eu/article/russian-fake-news-campaign-targets-merkel-in-german-election>.

46 Arne Delfs and Henry Meyer, "Putin's Propaganda Machine is Meddling With European Elections," Bloomberg, January 27, 2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-04-20/fromrape-claim-to-brexite-putin-machine-tears-at-europe-s-seams>.

47 "Update 2 - Gazprom Mothballs Extension of Nord Stream Pipeline," Reuters, January 28, 2015, <http://uk.reuters.com/article/russia-gazprom-nordstream-idUSL6N0V7HO20150128>.

48 Чтобы улучшить свой имидж в Европе, Газпром работает с ведущими пиар-фирмами: Andrew Rettman, "Gazprom Lobbyists Get To Work in EU Capital," EUobserver, April 21, 2015, <https://euobserver.com/foreign/128403>; In the US, the New European Pipeline AG, the consortium behind Nord Stream 2, has also been active: "Lobbying Registration," Legislative Resource Center, February 1, 2016, <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=c-61517fa-a82e-4593-8eb8-223ae83bd229&filingTypeID=1>.

49 В Европе Газпром работал с такими ведущими пиар-фирмами, как GPlus, Hill & Knowlton и Brunswick. В США консорциум New European Pipeline AG, отвечающий за «Северный поток-2», нанял в качестве представителя проекта McLarty Inbound LLC. Terry Macalister and Matthew Taylor, "Russia sanction tension highlights Gazprom's growing role in Britain," Guardian, July 30, 2014, <https://www.theguardian.com/business/2014/jul/30/russiasanction-tension-gazprom-gas-role-britain>.

50 "Nord Stream 2," Gazprom, <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/built/nord-stream2/>.

51 "Rainer Seele appointed new CEO of OMV," OMV Group, last updated

Однако, несмотря на усилия Газпрома по пиару, в июле 2016 года польский антимонопольный орган (UOKiK) выразил официальный протест против «Северного потока-2», утверждая, что проект негативно повлияет на возможности Польши по закупкам из России.⁵² В результате европейские партнеры Газпрома Uniper, Wintershall, Shell, OMV и Engie, каждый из которых должен был получить 10% акций «Nord Stream 2 AG», отказались от плана по созданию консорциума.⁵³ Тем не менее, впоследствии премьер-министр Дмитрий Медведев заявил, что Газпром «уже нашел способы реализации проекта с участием иностранных партнеров [Газпрома]»⁵⁴

«Антикоммерческий дух Газпрома также не позволил компании по достоинству оценить долгосрочный потенциал сланцевого газа в Европе»

В использовании Газпрома в политических целях заключается его слабость

Нежелание и невозможность работать с возобновляемыми источниками энергии, энергоэффективностью и СПГ

Газпром давно обосновывал стремление построить первый и второй «Северные потоки», «Южный поток» и «Турецкий поток» тем, что в Европе имеется значительный долгосрочный спрос на российский газ. Однако эти заявления не подкреплены фактами. Рост использования возобновляемых источников энергии, повышение энергоэффективности и появление нетрадиционных источников газа (например, сланцевого газа) делают аргументы Газпрома еще менее рациональными. Сама компания,

March 27, 2015, <http://www.omv.com/portal/generic-list/?display?lang=en&contentId=1255764335999781>.

52 Andrew Rettman, "Russia to build Nord Stream 2 Despite Polish Objection," EUobserver, August 22, 2016, <https://euobserver.com/economic/134694>.

53 Max Seddon, "Nord Stream 2 Partners Withdraw Amid Poland Pressure," Financial Times, August 12, 2016, <https://www.ft.com/content/97491341-152b-3c13-8961-7fb3b87540c>.

54 Shadia Nasralla and Vladimir Soldatkin, "Gazprom Says Poland Transit Deal Delay Endangers Gas Exports to EU," Reuters, January 25, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-russia-gazprom-nordstream-idUSKBN1591L6>.

мягко говоря, скептически относится к использованию возобновляемых источников энергии; так, на одной из обложек корпоративного журнала присутствует замерзшая ветряная мельница.⁵⁵ Представители Газпрома периодически подшучивают над стремлением Европы развивать возобновляемую энергетику и энергоэффективность, называя эти программы экономически необоснованными и политизированными.

Газпром также не сумел предвидеть долгосрочный эффект от импорта СПГ в Европу, в том числе на традиционные рынки Газпрома. В 2014 году, после завершения строительства терминала СПГ в Клайпеде, Литва фактически избавилась от монополии Газпрома на ее рынке. Норвежская компания Statoil стала конкурентом Газпрома за статус основного поставщика этой страны,⁵⁶ а цены⁵⁷ на импортный газ стали куда более доступными. В долгосрочной перспективе Польша, открывшая год назад собственный терминал СПГ в Свиноуйсьце,⁵⁸ движется в том же направлении.⁵⁹

Газпром также не сумел предсказать рост экспорта не только от традиционных поставщиков СПГ таких, как Катар и Норвегия, но также США, где цены на газ упали из-за добычи сланцевого газа.⁶⁰ Антикоммерческий дух Газпрома также не позволил компании по достоинству оценить долгосрочный потенциал сланцевого газа в Европе. Вместо того чтобы адаптироваться к обстоятельствам, компания попыталась подорвать индустрию сланцевого газа политическими методами. В последние два года Россию часто подозревали в организации протестов и лоббирования против разработки сланцевого газа в Румынии,⁶¹ Болгарии,⁶² Украине⁶³ и других странах Европы.

55 "Альтернативная Реальность," Корпоративный Журнал ОАО Газпром (2010): 1, <http://www.gazprom.ru/fi/posts/32/005727/journal-gazprom-2010-12.pdf>.

56 "Norway to Surpass Russia as Lithuania's Top Gas Supplier in 2016," Reuters, February 8, 2016, <http://www.reuters.com/article/lithuania-gas-idUSL8N15N1UF>.

57 "Gazprom Regains Half of Lithuania's Gas Market," Baltic Course, March 1, 2017, http://www.baltic-course.com/eng/good_for_business/?doc=126571.

58 Agata Loskot-Strachota, "Great Expectations: LNG on the European Gas Market," The Centre for Eastern Studies, April 13, 2016, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2016-04-13/great-expectations-lng-european-gas-market>.

59 "Poland Plans to Cut Out Gazprom," the American Interest, May 31, 2016, <http://www.the-american-interest.com/2016/05/31/poland-plans-to-cut-out-gazprom>.

60 Georgi Kantchev, "With U.S. Gas, Europe Seeks Escape from Russia's Energy Grip," Wall Street Journal, February 25, 2016, <http://www.wsj.com/articles/europes-escape-from-russian-energy-grip-u-s-gas-1456456892>.

61 Andrew Higgins, "Russian Money Suspected Behind Fracking Protests," New York Times, November 30, 2014, http://www.nytimes.com/2014/12/01/world/russian-money-suspected-behind-fracking-protests.html?_r=0.

62 "Bulgarians see Russian hand in anti-shale protests," Financial Times, November 30, 2014, <http://www.ft.com/cms/s/0/e011d3f66507-11e4-ab2d-00144feabdc0.html#axzz4LxHnfGr>.

63 Szilvia Batkov, "Russia's silent shale gas victory in Ukraine," Euractiv, September 2, 2015, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/russia-s-silent-shale-gas-victory-in-ukraine>.

Истинная причина нежелания Газпрома принимать реальность энергоэффективности, возобновляемых источников энергии, сланцевого газа и СПГ заключается в том, что компания отвечает не перед советом директоров, а перед политическим руководством в Кремле.⁶⁴ В результате Газпрому недостает возможностей руководства и гибкости для рыночной реакции на изменение обстоятельств. Поэтому компания предпочитает полагаться на отработанные практики: долгосрочные контракты с привязкой к цене на нефть, двусторонние переговоры в европейских столицах и саботаж.

«Сотрудничество с путинским Газпромом нельзя рассматривать как обычное «коммерческое решение» или форму «привычного ведения дел».

Жесткая конкуренция в Центральной и Юго-Восточной Европе

После того, как Газпром объявил о своих планах прекратить транзит через Украину в 2019 году, несколько стран Юго-Восточной Европы в ответ предложили подключить их и их соседей к пунктам поставки «Турецкого потока» на границе с Грецией и в других местах. Однако эти предложения выдвигают правительства и национальные компании, а не частные инвесторы. Заинтересованные стороны надеются получить частичное или полное финансирование от ЕС или России, так как в регионе недостаточно капитала для инфраструктурных проектов. Несколько стран позиционируют себя как кандидаты на размещение газовых хабов и конкурируют в этом друг с другом и с Турцией. Эти страны, в частности Болгария и Греция, а также Албания и Хорватия, стремятся стать

64 Дело не в том, что Газпром неспособен применять коммерческую логику, а в том, что в процессе принятия решений наблюдается некая иерархия. Все основные финансовые, проектные и контрактные решения принимаются Кремлем с целью достижения политических целей. Затем высшее руководство Газпрома обеспечивает соблюдение собственных интересов, а также интересов привилегированных субподрядчиков и других участников коррупционных схем. Наконец, по остаточному принципу, компания принимает оставшиеся решения на основе коммерческой логики. Другими словами, коммерческая логика применяется, только когда не идет вразрез с политическими соображениями. Если же с политической точки зрения применение коммерческой логики невыгодно для Кремля и руководства Газпрома, она применяется редко, а сделки заключаются, исходя из коррупционных и/или политических соображений.

газовыми хабами не только посредством собственных (будущих) диверсифицированных газопроводов и платформ электронной коммерции, но и с помощью газовых хранилищ и терминалов СПГ (там, где есть доступ к морю).⁶⁵ Восстановление российско-турецких отношений в 2016 году вернуло Болгарии надежду на то, что Газпром поможет с финансированием национального газового хаба в черноморском порту Варна. Реализация этой идеи ранее была приостановлена после отмены «Южного потока» в 2014 году.⁶⁶

Строительство ключевых газопроводов и соединений приоритетно для большинства стран Юго-Восточной Европы, однако вопрос о том, кто предоставит финансирование этих проектов, остается нерешенным. В Болгарии, Франции, Словакии и Греции есть мощное пророссийское лобби, которое ранее торпедировало газовые проекты, проводимые в жизнь под патронажем ЕС, некоторые из которых были призваны сократить уязвимость этих стран перед газовым шантажом Газпрома.⁶⁷ И Брюссель, и Вашингтон оказывали этим процессам сопротивление с помощью юридических методов и политического давления. В результате в последние три года все четыре страны прекратили поддержку ключевых газовых и политических инициатив Кремля.

В странах с неустойчивой политической системой и серьезными экономическими проблемами⁶⁸ соперничество России с ЕС и/или США перетекает в политику.⁶⁹ В прошлом году Центр стратегических и международных исследований опубликовал доклад о

65 В основном страны Южной и Восточной Европы не имеют даже базовой инфраструктуры, технологий и технического персонала для достижения таких целей, и маловероятно, что они улучшат положение в этих сферах в следующие пять-семь лет без значительной внешней помощи. Украина имеет достаточные мощности по хранению газа, однако ей очевидно недостает безопасности; страна также подвергается различным видам давления со стороны России.

66 "Bulgaria Hopes to Attract Russia to Gas Hub," Maritime Executive, September 9, 2016, <http://www.maritime-executive.com/article/bulgaria-hopes-to-attract-russia-to-gas-hub>.

67 Georgi Gotev, "Bulgaria lacks political will to build interconnectors, says Commission," Euractiv, March 6, 2015, <http://www.euractiv.com/sections/energy/bulgaria-lacks-political-will-to-build-interconnectors-says-commission-312709>.

68 Другие проблемы этих стран — обширная теневая экономика, обструкция со стороны бюрократии, наличие влиятельных олигархов и направленный против ЕС национализм.

69 Кремль использует в Юго-Восточной Европе старые контакты КГБ, ультраправые и ультралевые организации, а также оплаченную пропаганду в СМИ. Газпром полагается на помощь партнеров из числа европейских независимых операторов, заручается поддержкой местных олигархических кругов, чьему выживанию угрожает рост европейской регулятивной нагрузки по части прозрачности, а также ведет собственную отраслевую пропаганду, в частности нанимает «активистов», выступающих против добычи сланцевого газа. Andrew Higgins, "Russian Money Suspected Behind Fracking Protests," New York Times, November 30, 2014, http://www.nytimes.com/2014/12/01/world/russian-money-suspected-behind-fracking-protests.html?_r=0. Robert Zubrin, "Putin's Anti-Fracking Campaign," National Review, May 5, 2014, <http://www.nationalreview.com/article/377201/putins-anti-fracking-campaign-robert-zubrin>.



Общий вид места хранения труб французской трубоизоляционной компании в Сасснитце, Германия, 6 мая 2011 года.

«гибридной» активности России в Восточной Европе, в том числе подробное описание вмешательства Газпрома в политические и экономические сферы в Болгарии и Венгрии.⁷⁰ Сотрудничество Газпрома с местными властями носит непоследовательный характер. Наконец, даже если строительство «Турецкого потока» будет одобрено, возможно, что будущие санкции серьезно подорвут возможности России по финансированию проекта.

Политические выгоды российской энергетической стратегии в Европе

Всё указывает на то, что российская газопроводная политика носит исключительно оппортунистический характер. Кремль, похоже, хочет провести еще несколько лет взаимодействуя с юго-восточными европейскими странами, чтобы посмотреть, как там развивается политическая ситуация, при этом не ставя под угрозу старые союзы.

Публичные комментарии Газпрома и его филиалов

70 Heather Conley et al., "The Kremlin Playbook: Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe," Center for Strategic and International Studies (2016); accessed April 12, 2017, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/1601017_Conley_KremlinPlaybook_Web.pdf.

подтверждают гипотезу о том, что Путин выжидает подходящий момент и одновременно пытается посеять сомнения и вызвать напряженность. С одной стороны, бывший консультант Газпрома рассказал официальному журналу компании, что все европейские правительства управляются ЦРУ, и что только у Италии, Австрии, Венгрии и Греции есть силы противостоять американцам в приближающейся региональной конфронтации в Европе между Россией и Соединенными Штатами.⁷¹ Другая группа бывших российских чиновников выпустила консультативный обзор, содержащий агрессивную риторику и посвященный будущей российской победе над «непоследовательной европейской регламентной системой», полной «абсурдных противоречий». Данный обзор также призывает прекратить транзит через Украину к 2020 году.⁷²

71 Леонид Решетников, «Битва за Европу», Corporate Magazine Gazprom, May 2015, 28-31, accessed August 1, 2016, <http://www.gazprom.ru//posts/17786569/gazprom-magazine-2015-05.pdf>.

72 Полный отчет см. Grigory Vygon et al., "Technological Progress in Motor Transport: How Close Is Peak Oil Demand?," Vygon Consulting, December 9, 2016, <http://vygon.consulting/en/products/issue-306>; дайджест отчета представлен на заседании патронируемого Кремлем Валдайского клуба: Grigory Vygon, "Russia-EU Gas Relations: Change of Course," Valdai Club, May 5, 2015, http://valdaiclub.com/a/highlights/russia_eu_gas_relations_change_of_course.

Однако, с другой стороны, председатель правления Газпрома ограничился только туманными предостережениями европейских клиентов в отношении намерений прекратить поставки через Украину. Пресс-служба Газпрома добросовестно заверяет Европу, что «Газпром всегда будет выполнять обязательства по поставке газа» и что компания «ведет переговоры с нашими европейскими партнерами по соответствующей корректировке ДК».⁷³

Говоря коротко, Газпром и его сторонники в России намеренно непоследовательны в высказываниях о том, как монополия сможет выполнить свои обязательства по ДК без транзита через Украину. Тем не менее, Газпром по-прежнему оптимистично заявляет о прекращении транзита к 2019 году и избытии возможностей по обходу украинской газотранспортной системы. Российские СМИ гордо заявляют, что Газпром обходит западные санкции, покупая дорогие трубоукладочные суда для строительства «Северного потока-2» и шельфовых платформ на Дальнем Востоке. Судя по всему, на контрактном уровне Газпром действительно намеревается выполнять свои обязательства, если только Кремль не укажет иное. Однако в публичных заявлениях Газпрома (или его сторонников) мы будем продолжать слышать громкие пропагандистские лозунги.

Выводы: значение для руководства стран Запада

Россия не изменится благодаря беспринципному газовому сотрудничеству ЕС с Газпромом

Сотрудничество с путинским Газпромом нельзя рассматривать как обычное «коммерческое решение» или форму «привычного ведения дел». Еще с советских времен крупные добывающие и инфраструктурные компании утверждают, что двусторонняя торговля с коррумпированными и авторитарными режимами приведет к их политическому реформированию и приблизит их экономику к либеральным рыночным ценностям. Однако в реальности доходы от торговли нефтью и газом позволяют диктаторским и клептократическим режимам усиливать свою власть, вводя продвинутые методики слежки, покупая военную и полицейскую технику, ведя региональные войны и проводя репрессии против собственного населения. Как во времена Холодной войны, так и сейчас, торговля нефтью и газом между Россией и Европой подрывает основы как либерального капитализма, так и демократии.

⁷³ Эти заявления исходили от пресс-службы Газпрома в ответ на запросы автора настоящего отчета о комментариях Миллера о прекращении транзита к 2019 году и необходимости для европейцев согласовать новую точку доставки на греко-турецкой границе.

Газпром — газовый монополист, контролируемый российским государством. Поэтому его нельзя расценивать как обычное коммерческое предприятие. Уклонение от политически мотивированных проектов, таких как «Северный поток-2», и демомонополизация газовой торговли между Россией и Европой должны стать ключевыми целями ЕС во всех соответствующих политических вопросах.

Конкретные политические рекомендации по «Северному потоку-2»

Американские и европейские руководители должны развеять мифы о положительных последствиях реализации проектов, планируемых Газпромом в Европе.



Для этого руководство, Конгресс и государственные органы США должны:

- Поддерживать распространение информации о структуре и стратегии Газпрома и его политически мотивированных действиях в других странах среди экспертного и руководящего сообществ посредством проведения открытых слушаний и брифингов.
- Поручить Департаменту энергетики США подготовить и опубликовать прогноз экспорта СПГ из США в Европу, оценить полезность СПГ для поддержания конкурентных практик и удовлетворения спроса на газ в Европе в долгосрочной перспективе, в то же время указав на ограничения возможностей реализации СПГ из США на европейском рынке. Департамент энергетики должен сотрудничать с Еврокомиссией по вопросам мирового спроса на газ и обмена лучшими деловыми практиками в энергетическом секторе, что может быть полезно для развития Энергетического союза.
- Поручить разведывательным и правоохранительным органам США подготовить брифинг для своих европейских партнеров о текущей деятельности кремлевской разведки и связанной с ней организованной преступности в энергетике Европы и всего мира.
- Призвать Еврокомиссию и Европарламент начать независимое расследование силами отраслевых экспертов, не аффилированных с Газпромом или Кремлем, о финансировании «Северного потока-1», «Северного потока-2» и сопутствующей инфраструктуры в России и принимающих странах.

Госдепартамент и Департамент энергетики США должны оказать материальную и экспертную помощь такому расследованию.

 Для этого европейское руководство, институты и госорганы должны:

- Обязать Генеральную дирекцию по энергетике (ENER),
- Подготовить Международному сотрудничеству и развитию (DEVCO) и торговле (TRADE) вместе с Европейским центром политической стратегии (экспертным центром при Еврокомиссии EPSC) подробный анализ истории европейского сотрудничества с авторитарными государствами-экспортерами углеводородов и степени демократизации этих государств в результате такого сотрудничества. В это исследование также должен войти анализ соблюдения Газпромом Третьего энергопакета ЕС и других регламентов об обеспечении конкуренции.
- Обязать Европол вместе с соответствующими органами Еврокомиссии и органами национальной безопасности стран-членов ЕС провести исследование использования Газпромом агентов российской разведки в Европе и связей компании с представителями организованной преступности как в России, так и за ее пределами.
- Обязать EPSC вместе с другими соответствующими экспертными центрами и исследовательскими центрами Еврокомиссии более активно вести диалог о политических и экономических принципах зарождающегося Энергетического союза и переработке концепции энергетической безопасности ЕС в свете агрессии России против Украины в 2014 году. EPSC вместе с другими соответствующими организациями следует опубликовать доклад с описанием всех юридических и регуляторных разногласий в отношении амбиций газпрома по строительству и получению доступа к трубопроводам в Европе в форме, понятной для широкой общественности и СМИ.
- Обязать Disinformation Review (регулярный обзор российской пропаганды, публикуемый Европейской службой внешней деятельности) совместно с Генеральной дирекцией по энергетике завести новую, отдельную энергетическую рубрику по противодействию российской энергетической пропаганде,

создающей превратное представление о политике ЕС и о возобновляемых, сланцевых и других традиционных и нетрадиционных источниках энергии.

Защита суверенитета Украины и поставок газа в эту страну не должны быть предметом никаких переговоров между государственными органами США и/или ЕС с Россией и Газпромом.



Руководству США следует обратить особое внимание на следующее:

- Если Газпром продолжит попытки изолировать Украину от реверсивных поставок газа из Европы, нарушит контракты по поставке или транзиту со странами ЕС для достижения срока прекращения транзита через Украину к 2019 году или если Россия и Газпром расширят агрессию против Украины в иной значительной форме, Конгресс США должен дать ответ в виде расширения санкций против Газпрома, его российских филиалов и посредников в Европе. Для этого Конгресс должен принять акт STAND.⁷⁴ Государственный департамент и разведывательные службы США должны осуществлять пристальный мониторинг всех планов Газпрома по отрезанию Украины от коммерчески обоснованных поставок газа и делиться этой информацией с союзниками по ЕС.
- Государственный департамент, Агентство по международному развитию и Национальный фонд поддержки демократии, а также представители США во Всемирном банке, должны расширить свое представительство в Украине и разработать более широкий план реформирования украинской добычи энергоносителей для обеспечения самодостаточности, диверсификации и снижения зависимости от поставок из России. Кроме того, следует подготовить планы реагирования на возможное сокращение объема транзита российского газа через Украину после 2019 года, уделив внимание мерам, которые Украина и ее соседи-члены ЕС могут принять даже при реализации худших сценариев.

⁷⁴ В 2016 году Палата представителей США приняла межпартийный законопроект H.R. 5094 (Stability and Democracy (STAND) for Ukraine Act), закрепивший минимальный уровень реакции США на аннексию Россией Крыма и оккупацию ею территории на востоке Украины. Этот законопроект придает законодательный статус некоторым указам, подписанным Обамой, чем существенно усложняет их возможную отмену президентом Трампом. STAND также усиливает действующие санкции, распространяет Акт Магнитского на все территории, оккупированные Россией, и обязывает Государственный департамент противостоять российской пропаганде и кибератакам.



Руководству ЕС и его стран-членов следует обратить внимание на следующее:

- Соответствующие органы ЕС должны продолжить реализацию соглашения о свободной торговле с Украиной Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) и поддерживать стандарты прозрачности и отчетности на рынке энергоносителей. По мере разработки принципов и регламентов Энергетического союза следует соответственно и незамедлительно улучшать стандарты торгового соглашения с Украиной.
- Генеральной дирекции по конкуренции и энергетике следует подготовить рекомендательные принципы переговоров с Газпромом по «Северному потоку-2», в рамках которых Газпрому потребуется открыто говорить о своей позиции по ультиматуму 2019 года для Украины, а также обязаться выполнить имеющиеся обязательства по поставке и транзиту с отдельными странами-членами ЕС.

Илья Заславский — исследователь Free Russia Foundation и член Chatham House.

Автор хотел бы поблагодарить Энн Эпплбаум, Хлою де Пренёф и Эдварда Лукаса за их участие в подготовке, редактировании и экспертной оценке чернового варианта этого доклада в 2016 году. Кроме того, бесценными советами и наблюдениями поделились Владимир Милов, Михаил Корчемкин, Михаил Крутихин и Эдвард Чоу. Создание настоящего доклада было бы невозможно без интеллектуального руководства и поддержки Алины Поляковой и Натальи Арно. Особая благодарность экспертам Атлантического Совета, давшим анонимную экспертную оценку, а также его редакторской, издательской и дизайнерской командам.

Atlantic Council Board of Directors

CHAIRMAN

*Jon M. Huntsman, Jr.

CHAIRMAN EMERITUS, INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Brent Scowcroft

PRESIDENT AND CEO

*Frederick Kempe

EXECUTIVE VICE CHAIRS

*Adrienne Arsht

*Stephen J. Hadley

VICE CHAIRS

*Robert J. Abernethy

*Richard W. Edelman

*C. Boyden Gray

*George Lund

*Virginia A. Mulberger

*W. DeVier Pierson

*John J. Studzinski

TREASURER

*Brian C. McK. Henderson

SECRETARY

*Walter B. Slocombe

DIRECTORS

Stéphane Abrial

Odeh Aburdene

*Peter Ackerman

Timothy D. Adams

Bertrand-Marc Allen

John R. Allen

*Michael Andersson

Michael S. Ansari

Richard L. Armitage

David D. Aufhauser

Elizabeth F. Bagley

*Rafic A. Bizri

Dennis C. Blair

*Thomas L. Blair

Philip M. Breedlove

Reuben E. Brigety II

Myron Brilliant

*Esther Brimmer

R. Nicholas Burns

*Richard R. Burt

Michael Calvey

James E. Cartwright

John E. Chapoton

Ahmed Charai

Sandra Charles

Melanie Chen

Michael Chertoff

George Chopivsky

Wesley K. Clark

David W. Craig

*Ralph D. Crosby, Jr.

Nelson W. Cunningham

Ivo H. Daalder

Ankit N. Desai

*Paula J. Dobriansky

Christopher J. Dodd

Conrado Dornier

Thomas J. Egan, Jr.

*Stuart E. Eizenstat

Thomas R. Eldridge

Julie Finley

Lawrence P. Fisher, II

*Alan H. Fleischmann

*Ronald M. Freeman

Laurie S. Fulton

Courtney Geduldig

*Robert S. Gelbard

Thomas H. Glocer

Sherri W. Goodman

Mikael Hagström

Ian Hague

Amir A. Handjani

John D. Harris, II

Frank Haun

Michael V. Hayden

Annette Heuser

Ed Holland

*Karl V. Hopkins

Robert D. Hormats

Miroslav Hornak

*Mary L. Howell

Wolfgang F. Ischinger

Deborah Lee James

Reuben Jeffery, III

Joia M. Johnson

*James L. Jones, Jr.

Lawrence S. Kanarek

Stephen R. Kappes

*Maria Pica Karp

*Zalmay M. Khalilzad

Robert M. Kimmitt

Henry A. Kissinger

Franklin D. Kramer

Richard L. Lawson

*Jan M. Lodal

*Jane Holl Lute

William J. Lynn

Izzat Majeed

Wendy W. Makins

Zaza Mamulaishvili

Mian M. Mansha

Gerardo Mato

William E. Mayer

T. Allan McArtor

John M. McHugh

Eric D.K. Melby

Franklin C. Miller

James N. Miller

Judith A. Miller

*Alexander V. Mirtchev

Susan Molinari

Michael J. Morell

Richard Morningstar

Georgette Mosbacher

Thomas R. Nides

Franco Nuschese

Joseph S. Nye

Hilda Ochoa-Brillembourg

Sean C. O'Keefe

Ahmet M. Oren

Sally A. Painter

*Ana I. Palacio

Carlos Pascual

Alan Pellegrini

David H. Petraeus

Thomas R. Pickering

Daniel B. Poneman

Daniel M. Price

Arnold L. Punaro

Robert Rangel

Thomas J. Ridge

Charles O. Rossotti

Robert O. Rowland

Harry Sachinis

Brent Scowcroft

Rajiv Shah

Stephen Shapiro

Kris Singh

James G. Stavridis

Richard J.A. Steele

Paula Stern

Robert J. Stevens

Robert L. Stout, Jr.

John S. Tanner

*Ellen O. Tauscher

Nathan D. Tibbits

Frances M. Townsend

Clyde C. Tuggle

Paul Twomey

Melanne Verveer

Enzo Viscusi

Charles F. Wald

Michael F. Walsh

Maciej Witucki

Neal S. Wolin

Mary C. Yates

Dov S. Zakheim

HONORARY DIRECTORS

David C. Acheson

Madeleine K. Albright

James A. Baker, III

Harold Brown

Frank C. Carlucci, III

Ashton B. Carter

Robert M. Gates

Michael G. Mullen

Leon E. Panetta

William J. Perry

Colin L. Powell

Condoleezza Rice

Edward L. Rowny

George P. Shultz

Horst Teltschik

John W. Warner

William H. Webster

*Executive Committee Members
List as of June 19, 2017



The Atlantic Council is a nonpartisan organization that promotes constructive US leadership and engagement in international affairs based on the central role of the Atlantic community in meeting today's global challenges.

© 2016 The Atlantic Council of the United States. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without permission in writing from the Atlantic Council, except in the case of brief quotations in news articles, critical articles, or reviews. Please direct inquiries to:

Atlantic Council

1030 15th Street, NW, 12th Floor,
Washington, DC 20005

(202) 463-7226, www.AtlanticCouncil.org