



**Эрнест Выцишкевич**

## **Взаимозависимость и энергетическая безопасность. Энергетический диалог Россия-ЕС**

### **Введение**

На взаимную зависимость часто ссылаются как на чрезвычайно важный фактор при анализе энергетических отношений между Европейским союзом и Россией. Многие наблюдатели повторяют вновь и вновь, что нужно говорить именно о «взаимозависимости», а не о «зависимости» как о ключевом факторе, формирующем эти отношения.

Верные сторонники такого взгляда предупреждают о риске попадания в ловушку «дилемма энергетической безопасности» — если только политические стороны не перестанут мыслить исключительно в терминах «зависимости». С другой стороны, последователи подхода «зависимости» склонны ограничивать дебаты по энергетической безопасности проблемой все большей зависимости ЕС от импорта энергоресурсов, в особенности от поставок природного газа из России.

«Взаимозависимость» на самом деле может быть полезным политическим инструментом, но только если мы освободимся от ее общепринятого понимания и посмотрим на этот вопрос из другого ракурса. Нет нужды разделять «взаимозависимость» и «зависимость», поскольку они близко переплетаются, и ни одно из этих понятий не может существовать без другого.

Для прояснения картины необходимо бросить вызов мнению, что растущая энергетическая взаимозависимость рано или поздно проложит дорогу к более глубокому сотрудничеству.

честву. Данная статья имеет своей целью поставить под вопрос такой детерминистский подход, утверждая, что он имел бы место лишь при выполнении некоторых специфических условий. Во-вторых, эта статья — попытка взглянуть на отношения России-ЕС, используя теорию «взаимозависимости», разработанную в 1970-х американскими исследователями Робертом О. Кеоханом и Джозефом С. Наем<sup>1</sup>. Применение отдельных аспектов этого подхода к энергетическим отношениям Россия-ЕС, особенно в сфере природы и последствий «асимметричной взаимозависимости», приводит к интересным результатам. Более того, данная статья утверждает, что под поверхностью на первый взгляд симметричной энергетической взаимозависимости (учитывая количественную значимость энергетических и финансовых потоков для обеих сторон) мы можем обнаружить исключительно асимметричные отношения, и эта асимметрия может использоваться — и на самом деле используется — как источник силы. И последнее, но не менее важное, — статья пытается ответить на вопрос, почему такое сильное экономическое образование, как ЕС, кажется беспомощным в вопросе достижения внешних энергетических целей.

### **Энергетическая взаимозависимость ЕС-Россия**

Если принять взаимозависимость как нечто само собой разумеющееся — как и широко представляется в публичных диспутах — мы должны ожидать, что энергетические взаимоотношения должны неизбежно привести к более глубокому сотрудничеству и сокращению логики противостояния. Теоретически обе стороны предопределены для сотрудничества из-за жизненно важной роли энергетических и финансовых потоков между ними из перспективы их социального и экономического благосостояния, а также политической стабильно-

---

<sup>1</sup> R. O. Keohane, J. S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown & Company, 1977.

сти. Представляется достаточным взглянуть лишь на несколько моментов.

### *География*

ЕС граничит с крупнейшим мировым обладателем и поставщиком газовых запасов и одним из крупнейших производителей и экспортеров нефти. Российские месторождения нефти и газа находятся на так называемом трубопроводном расстоянии (*pipeline distance*), значит когда трубопровод является экономически самым выгодным видом транспорта. Глядя с другой стороны, Россия расположена рядом с основными потребителями нефти и газа, желающими и способными дорого платить за энергетические ресурсы. Это относительно близкое расстояние было одной из основных направляющих сил, стоящих за энергетической торговлей между Советским Союзом/Россией и Европой с 1970-х гг.

### *Инфраструктура*

ЕС — это вынужденный потребитель, в то время как Россия — вынужденный поставщик. Эти отношения не изменятся в обозримом будущем, поскольку у обеих сторон отсутствует серьезная альтернатива. Основная причина — зависимость от созданной инфраструктуры, что особенно важно в газовом сотрудничестве. Это отсутствие гибкости в транспортировке ограничивает автономию обоих игроков.

### *Дополнительные нужды*

Непрерывные поставки энергии необходимы для энергетической и экономической безопасности ЕС, а также для его будущего развития. Развитые европейские экономики в будущем будут потреблять еще больше энергии. Россия отчаянно нуждается в финансовых ресурсах, ноу-хау и инвестициях, но в то же время неохотно приглашает иностранные компании в свой энергетический сектор, несмотря на то, что в последние

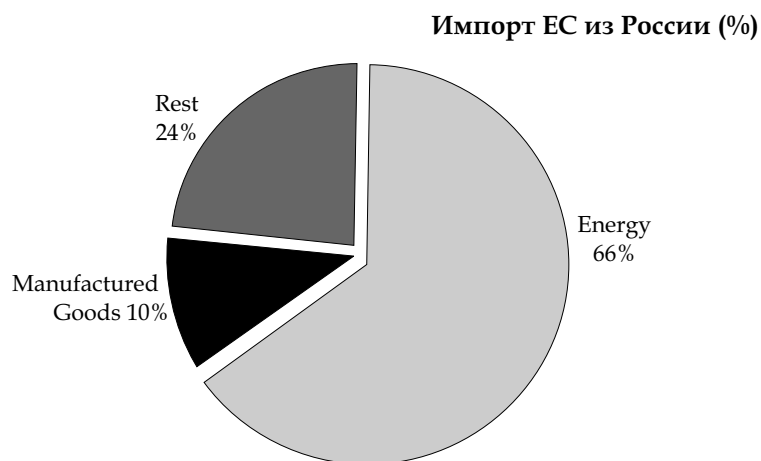
годы он накопил значительные ресурсы благодаря падающим с неба доходам от экспорта нефти.

Энергетическая взаимозависимость ЕС-России может быть проиллюстрирована представленными ниже цифрами.

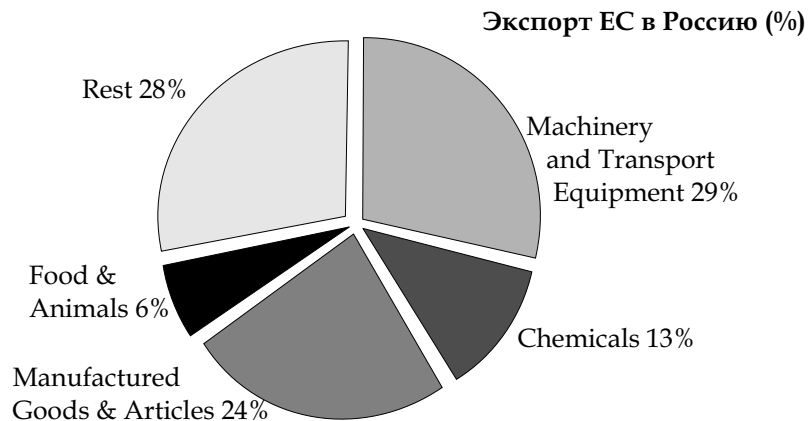
	Зависимость ЕС от российского импорта (% от потребления)	Зависимость России от рынков ЕС (% экспорта не в СНГ)
НЕФТЬ	25%	80%
ГАЗ	29%	54% (84% исключая СНГ)

Источник: Eurostat, [www.gazprom.ru](http://www.gazprom.ru), *Кризис газового рынка*, Интегрум, Информационно-аналитический обзор №148, 11 январь 2009, [www.integrum.com/Images/articles\\_author/analitika1/EU\\_gas\\_RU\\_january.pdf](http://www.integrum.com/Images/articles_author/analitika1/EU_gas_RU_january.pdf).

Значимость ЕС для Москвы становится еще более потрясающей, если учесть роль нефтегазового сектора в экономике России. В 2005 г. нефтегазовый сектор произвел более 20% ВВП, дал более 50% поступлений в бюджет и более 60% налоговых поступлений. Более того, нефть и газ составляют более 30% промышленного производства в России<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> Концепция Энергетической стратегии России на период до 2030 г. (проект) // Прил. к научн., обществ.-дел. журналу "Энергетическая политика". – М.: ГУ ИЭС, 2007.



Источник: DG Trade, The European Commission, 10.08.2008, <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>.

России нужны не только европейские деньги, но также множество товаров из Европы. Представленные ниже диаграммы показывают структуру импорта и экспорта ЕС в Россию. Асимметрия очень значительна. Россия весьма напоминает энергетический придаток Европы, хотя она также становится все более важным объектом для европейских экспортеров.

Теоретически эти факторы должны вынуждать обе стороны иметь взаимовыгодное сотрудничество. Тем не менее, логика «win-win» здесь отсутствует, в то время как преобладает конфронтационная логика игры с нулевой суммой.

Несмотря на это, Россия кажется более зависимой от ЕС, чем наоборот, поэтому видение в России угрозы энергетической безопасности Европы может быть беспричинным. Москва не менее Европы заинтересована в нормальном сотрудничестве с ЕС. Гипотетически именно у ЕС больше рычагов в энергетических отношениях. Однако в реальности условия сотрудничества диктует Россия.

Очевидно, цифры не говорят сами за себя. Было бы преждевременным делать какие-либо далеко простирающиеся выводы о взаимозависимости, основываясь только на количественных факторах. Взаимозависимость – намного более сложный вопрос. Несомненно, Россия и ЕС выглядят взаимозависимыми, но это не означает, что нет места дискуссиям и конфликтам, а также фундаментальной разнице интересов.

Фокусируясь на энергии, не стоит забывать широкий контекст отношений Россия-ЕС и двусторонних отношений между некоторыми членами ЕС и Россией. Конфликты внутри ЕС, особенно существующая фрагментация энергетических отношений с Москвой также показывают, что стоит скорее говорить о двусторонней взаимозависимости между Россией и отдельными государствами, чем между Россией и ЕС в целом. Однако, чтобы добраться до корня проблемы, прежде необходимо кратко взглянуть на категорию взаимозависимости и ее аспекты, чтобы увидеть, что взаимозависимость строится не на голых цифрах, но на асимметрии, издержках (финансовых, социальных и политических) и восприятии.

### **Сущность и следствия взаимозависимости**

Здравый смысл говорит нам о том, что растущая экономическая взаимозависимость между любыми партнерами приводит их к мысли о том, что серьезный конфликт или диспут становится слишком дорогим и нерациональным для обеих сторон. В XVII в. Шарль Монтескье обобщил это предположение в своем знаменитом труде «О духе законов»: «Мир — это естественный эффект торговли. Две страны с торговыми отношениями между собой становятся взаимозависимыми, ибо если одна сторона заинтересована в покупке, то вторая — в продаже: и такой их союз основан на взаимной необходимости» (*The natural effect of commerce is to lead to peace. Two nations that trade with each other become reciprocally dependent; if one has an interest in buying, the other has an interest in selling: and all unions are founded on mutual needs*)<sup>3</sup>. Эта на первый взгляд очевидная истина оказалась слишком оптимистичной. Предположение о том, что коммерческие преимущества в конечном счете возобладают над дилеммой безопасности и сделают войну слишком дорогим удовольствием, было несколько раз дискредитировано в XX веке. Вспышка первой мировой войны в 1914 году

---

<sup>3</sup> Ch. de Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Cambridge University Press 1989. - С. 338.

явилась яркой демонстрацией того, что традиционные мотивы ведения войн, такие, как престиж, завоевание и признание, все еще являются насущными.

Это не означает того, что взаимозависимость не влияет на поведение стран. Фактически современный мир характеризуется растущей взаимозависимостью, но последствия этой тенденции отличаются от ожиданий политических идеалистов. Американские политологи Роберт О. Кеохан и Джозеф С. Най пришли к такому заключению в 1970-х, дав великолепный и всесторонний анализ природы взаимозависимости и ее влияния на международные отношения. Они утверждают, что взаимозависимость обычно приводит к положительным результатам для обеих сторон в ситуации когда она комплексная (когда имеют место множественные контакты между общественными структурами, сходная политическая культура, неуместность применения военной силы и многоуровневые отношения с сильными официальными и неофициальными институтами — как в случае отношений США-Канада и Германия-Франция).

В реальности «комплексная взаимозависимость», приводящая к результатам, ожидаемым интуитивно и исходя из здравого смысла, является лишь характеристикой некоторых межгосударственных отношений, обычно среди наиболее развитых промышленных демократий и экономик свободного рынка. Такую «комплексную взаимозависимость» трудно применить к отношениям Россия-ЕС, где взаимозависимость ограничена несколькими сферами, включая и энергетику, и где взаимная уверенность как минимум под сомнением, институты бездейственны, а расхождение в ценностях за последние годы только возросло. Конечно же, энергетическая взаимозависимость России-ЕС вне вопросов, но даже эту сферу с трудом можно назвать комплексной. То, что заслуживает внимания — возможность говорить не о взаимозависимости, а

о том, как использовать взаимозависимость при определении политики<sup>4</sup>.

Взаимозависимость никоим образом не прокладывает пути к дивному новому миру сотрудничества и покоя и никак не уменьшает риск межгосударственных конфликтов. Она лишь изменяет их форму и интенсивность. Экономическая взаимозависимость производит множество асимметрий, которые могут быть использованы государствами очень традиционными способами (злоупотребление жесткой военной риторикой в периоды энергетических отключений показывает, что энергетику видят через призму стратегического мышления). Асимметричная взаимозависимость может быть полезным источником силы. Помимо асимметрии, два других свойства взаимозависимости являются определяющими для всей концепции, и это чувствительность и уязвимость.

Чувствительность показывает, насколько быстро перемены в одной стране могут повлиять на ситуацию в другой. Она показывает немедленные издержки и краткосрочные эффекты, поскольку у затронутой стороны нет времени ответить значительным изменением в политике. Например, нефтяной кризис 1973-1974 гг. выявил высокую чувствительность западных экономик к внезапным скачкам цены на нефть в ситуации с растущей зависимостью от импортной нефти. Чувствительность определяет краткосрочное влияние внешних потрясений, когда нет времени, чтобы отреагировать стратегически.

Уязвимость, с другой стороны, определяет издержки эффективных корректировок отношений за период времени. Другими словами, она показывает возможность и финансовые, социальные и политические издержки альтернатив, когда

---

<sup>4</sup> Следующий вывод основан на работе политологов Роберта О. Кеохана и Джозеф С. Ная *Power and Interdependence*. Тем не менее автор несет полную ответственность за всякие неизбежные чрезмерные упрощения аргументации американских авторов. Однако следует подчеркнуть, что главная цель статьи в том чтобы подвергнуть сомнению точность общепринятых взглядов на взаимозависимость, а не в том чтобы подробно исследовать концепцию в целом.

обществу необходимо понести адаптационные издержки. В долгосрочной перспективе нефтяной шок, вызванный арабским эмбарго, показал, что развитые западные экономики были способны использовать серьезный краткосрочный кризис, чтобы произвести структурные перемены для лучшей подготовки к будущим кризисам. Эта адаптация была осуществлена посредством установления новых институтов и кризисных механизмов (Международное энергетическое агентство и его механизм реагирования на кризисы), посредством развития местного производства (чему способствовали взлетевшие цены) и посредством прогресса в сфере энергетической эффективности и возобновляемых источников энергии. Уязвимость Запада по отношению к внезапному нефтяному кризису оказалась относительно меньшей, чем его чувствительность.

С точки зрения поиска путей энергетической безопасности, уязвимость — гораздо более уместный термин, чем чувствительность. Например, две страны, импортирующие половину своих потребностей в нефти и газе, могут быть одинаково чувствительны к внезапным отключениям, но из-за разницы в расположении одна страна может быть более уязвима, чем другая. Следовательно, уровень зависимости от импорта показывает уровень чувствительности, но почти ничего не говорит об уязвимости. Однако диверсификация поставщиков и расширенное местное производство — это упреждающие шаги, предназначенные не только для уменьшения чувствительности, но также и для минимизации долгосрочной уязвимости.

Взаимозависимость включает издержки и ограничения автономии. Имеют значение и другие факторы, такие, как общие ценности, историческое наследие, ощущение угроз, институциональные связи и состояние отношений в данный момент времени. Эти факторы могут объяснить, почему энергетические отношения между ЕС и Норвегией или между США и Канадой далеки от того, чтобы рассматриваться в терминах конфронтации. Так что, когда возникают дискуссии, — что только естественно для любых социальных отношений,

— они обычно разрешаются на базе общепринятых механизмов. Контекст меняется, когда дело касается игроков, вовлеченных в близкие энергетические отношения, но имеющих различные, если не противоположные планы во внутренней и внешней политике. В таком случае взаимозависимость может стать источником проблем и часто рассматривается через призму традиционной «реальной политики». В тех случаях, когда война становится слишком дорогостоящей для решения международных проблем (как минимум между державами), вакуум заполняют другие вопросы, и источники энергии для богатых ресурсами стран становятся великолепными политическими инструментами.

Хотя уязвимость и более важна стратегически, было бы ошибкой недооценивать роль чувствительности. В обществах плюрализма, где политические элиты регулярно оцениваются посредством выборов, высокая чувствительность (или ее ощущение) из-за недостатка в диверсифицированных поставщиках может быть чрезвычайно важным вопросом для правительств у власти. Они находятся в ловушке между долгосрочными решениями, скорее всего более рациональными из государственной перспективы и краткосрочными выгодами определенных заинтересованных групп (компаний, потребителей). Из-за структурной скованности демократических государств эта асимметрия может быть использована авторитарными режимами против них легче и без риска возмездия.

Для анализа энергетических отношений Россия-ЕС важной кажется способность обеих сторон адаптироваться к гипотетическим изменениям во взаимной политике, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Вопрос в том, как асимметричная взаимозависимость может быть практически использована в качестве источника силы и насколько взаимозависимые игроки чувствительны и уязвимы к действиям друг друга.

## Асимметрии

Для асимметрий, имеющих решающее значение в формировании энергетических отношений Россия-ЕС, ключевыми являются три вопроса. Первый — это структура и механизмы формирования политики. Второй вопрос относится к принципам и восприятию; а третий рассматривает вовлеченные политические и социальные издержки. Это означает, что качественные факторы являются более критичными, нежели количественные. Различия между Россией и ЕС в вышеупомянутых сферах делают ЕС более чувствительным к стратегии России, направленной на использование взаимозависимости для собственной выгоды.

### *Структурные различия: Государство против Сообщества*

Россия — политически единый и консолидированный энергетический игрок (несмотря на внутренние столкновения, время от времени прогнозируемо происходящие между различными кликами), и Кремль (теперь при поддержке премьер-министра Владимира Путина) кажется стратегическим ядром, принимающим решения. С 2003 года был запущен процесс восстановления государственного контроля над нефтяным и газовым секторами. Отдавая должное все более возрастающей важности энергетики для международной политики и политики безопасности, государство постепенно ограничивало иностранным компаниям доступ к этим секторам. В этом контексте случаи с такими проектами, как Сахалин-2, Ковыкта, ТНК-ВР и закон, принятый в мае 2008 об иностранных инвестициях в стратегические сектора экономики, звучат символично. Растущее государственное присутствие в этих секторах основано на убеждении в том, что только таким образом можно сполна использовать энергетический сектор для достижения внутренних и внешних целей.

Суммируя вышесказанное: Россия выработала последовательную энергетическую политику, особенно в части международного измерения, с впечатляющим набором инструмен-

тов. Президент и правительство плотно работают с энергетическими компаниями, в частности, в контролируемых государством Газпроме и Роснефти. Эти компании являются великолепными инструментами российской энергетической дипломатии. Этот симбиоз государства и корпораций помогает России проводить устойчивую и эффективную политику и значительно увеличивает способность торговаться в переговорах с западными партнерами. Это дает России преимущество гибкости. Москва может использовать либо подход правительство-правительство, либо бизнес-бизнес, во многом привлекая одни и те же институты и одних и тех же людей.

В свою очередь, Европейский союз страдает из-за фрагментированного суверенитета по энергетическим вопросам. Нет единого центра принятия решений. Парадоксально, но это нельзя воспринимать как слабость (как поступают многие комментаторы), но как неминуемое свойство ЕС — образования, неизвестного прежде. Множественность центров власти — это результат применения принципа дополнительности, имеющего фундаментальную важность для всего процесса европейской интеграции. Этот принцип означает, что ЕС должен предпринимать действия там, где это полезно, и не вмешиваться там, где вопрос может быть лучше решен на национальном или локальном уровне. Вопрос в том, к какой категории должна быть отнесена энергетическая безопасность и каковы отношения между безопасностью поставок, как видно из перспективы конечных потребителей (как промышленных, так и частных лиц), энергетических компаний (национальных и международных, обладающих или не обладающих транспортировочными активами), государств и всего Сообщества. Ответ, удовлетворяющий всех этих игроков, пока еще не найден, что неудивительно, принимая во внимание тот факт, что Еврокомиссия обычно пытается найти баланс между часто противоположными взглядами. Существующие соглашения часто не включают общую энергетическую политику. Особая энергетическая глава была включена в провалившуюся Евроконституцию и в недавнее Лиссабонское соглашение,

судьба которого до сих пор не определена. В таких обстоятельствах для продвижения этого процесса Комиссия сделала максимум через разработку энергетического *acquis communautaire*, используя свою силу в торговле, конкуренции, защите окружающей среды, трансъевропейских сетях и на внутреннем рынке. В то же время в стратегических вопросах, таких, как первичные энергетические смеси и безопасность поставок третьих стран, правительства государств имеют решающее значение.

Энергетический сектор широко рассматривается как слишком тесно связанный с национальным суверенитетом и безопасностью, чтобы компетенции делегировались под управление наднациональных органов. Помимо того, между членами ЕС существуют фундаментальные различия в интересах из-за объективных условий, таких, как различные организационные модели их энергопромышленности, варьирующиеся от относительно свободных до олигопольных или чисто монопольных, различного первичного энергетического баланса, различного местного производства, различного уровня зависимости от импорта и различной диверсификации поставщиков. Субъективные факторы, такие, как восприятие угроз, также важны, особенно когда речь заходит о России, которая не так давно держала многих новых членов ЕС под контролем. Результатом этих различий является то, что превалируют двусторонние меры, несмотря на общую многостороннюю риторику, постоянно используемую теми, кто определяет европейскую политику. Общевропейские последствия односторонних национальных действий касающихся, например, общих проектов с основными экспортёрами нефти и газа, как правило, не принимаются в расчет.

Поскольку в ЕС решения по энергетике принимаются национальными правительствами (по крайней мере во внешнем измерении), становится очевидным, почему Россия предпочитает иметь дело с отдельными странами и компаниями, а не с Еврокомиссией. Москва просто концентрируется на влиянии на тех, кто у власти, а не на тех, у кого недостает силы,

для того, чтобы косвенно формировать будущие действия ЕС (либо как минимум быть информированным о них). Вот почему взаимозависимость каким-то образом действует на двустороннем уровне. Россия играет на внутриевропейских различиях, раздувая их и используя для собственной выгоды. До определенной степени российская энергетическая политика в отношении ЕС осуществляется не только посредством традиционных дипломатических средств и Газпрома как корпоративного продолжения своей международной политики, но и посредством представителей либо компаний, вовлеченных в непосредственный бизнес с газовой монополией и получающих через эти связи значительную прибыль. Таким образом Россия косвенно участвует в формировании политики ЕС посредством увеличения своего присутствия на рынках членов ЕС. Это приводит к определенной самоцензуре или самоограничению среди некоторых членов ЕС, которые во время напряженности отношений Россия-ЕС отчаянно пытаются быть противовесом тем в ЕС, кто призывает к более настойчивой политике в отношении Москвы. Чем более интенсивно сотрудничество с российскими компаниями (в основном с Газпромом) посредством стратегического партнерства между компаниями, совместных предприятий или долгосрочных контрактов, тем слабее склонность к твердости в политике относительно России как в сфере энергетики, так и в других сферах. Энергетические отношения Россия-ЕС основаны не на взаимозависимости между Россией и ЕС, но на наборе асимметричной взаимозависимости между Россией и отдельными членами Сообщества.

Еще одно структурное различие, делающее ЕС более уязвимым, — это демократический и плюралистический характер его политических систем и обществ. По своей природе демократии более восприимчивы к внешним потрясениям, поскольку правительства держат немедленный ответ за любые беспокойства и публично тестируются на выборах, в то время как авторитарные режимы не разделяют такого риска, обладая иммунитетом к публичному давлению. Российская полити-

ческая система — это суррогат реальной демократии, и власти это прекрасно понимают. Поэтому российскую демократию порой называют «управляемой» или «суверенной».

### **Принципы и восприятие**

Интуитивная интерпретация взаимозависимости предполагает, что серьезных препятствий к углублению сотрудничества России и ЕС или даже к долговременной конвергенции не должно быть. Длительное время в своих действиях ЕС исходил из такого предположения, неуклонно призывая к ратификации Россией Договора к Энергетической хартии. Этот законно действующий документ рассматривается ЕС как ключевой инструмент для формирования общеевропейского энергетического рынка, основанного на общих правилах и стандартах в транзите, инвестициях и решения споров между странами-производителями, потребителями и транзитными государствами. Такой подход был избран, чтобы уловить возможности, возникшие после окончания холодной войны и распада Советского Союза, и чтобы отложить в сторону геополитическое мышление. ЕС, твердо верящий в международный порядок, основанный на правилах, решил, что можно создать некое поле для энергетической игры для производителей и потребителей. Россия только риторически была благо-расположена к установлению такого порядка, в то время как в реальности она была абсолютно против любого ослабления своего контроля над поставками энергии. Нефть и газ — это не только полезные инструменты для проведения автономной экономической политики, но также для обретения вновь политической платформы и даже для идеологической консолидации общества. Достаточно прочесть «Обзор российской внешней политики», изданный в 2007 г., который недвусмысленно утверждает, что ресурсы России позволяют ей обрести автономию во внешней политике. Россия просто видит свои энергетические активы в качестве мощного политического ресурса. Эта линия прослеживается в официальных документах, признающих обилие ресурсов как экономическим инструмен-

том, так и инструментом внешней политики. В «Энергетической стратегии России до 2020 года» говорится: «Россия располагает значительными запасами энергетических ресурсов и мощным топливно-энергетическим комплексом, который является базой развития экономики, инструментом проведения внутренней и внешней политики. Роль страны на мировых энергетических рынках во многом определяет ее геополитическое влияние.»<sup>5</sup>.

То, что для ЕС казалось взаимовыгодным, а именно: Договор к Энергетической хартии и распространение его положений, Россия начала рассматривать как нечто губительное для национальных интересов, особенно после 2000 года с приходом к власти Путина и быстрым восстановлением экономики. Интересно, что России всегда с трудом верилось, что экспортная политика и философия ЕС, регулировки и стандарты являются взаимовыгодными. Москва относилась к этой политике как к скрытой форме экспансии, одетой в костюм либерализма. Россия воспринимает Европу как группу суверенных государств, играющих в старую игру в сферы влияния, только в новой обстановке. Расширение принципа обусловленности на отношения с третьими странами и экспорт европейских стандартов с точки зрения России истолковываются как часть имперской логики. Это просто говорит о том, что Москва и Брюссель имеют полностью несовместимое видение международных отношений – мысль, подтвержденная также войной с Грузией. Российская политика двусторонности во многом была построена на базе этого ошибочного толкования. Однако то, что в одних сферах ведет к поражениям, оказалось довольно успешным в плане энергетики, где, кажется, преобладает конкуренция между членами Сообщества. Члены Сообщества, похоже, согласны с принципом устойчивого развития, энергетической эффективности и инновации, но проблемы

---

<sup>5</sup> *Энергетическая стратегия России на период до 2020 года* // Российская газета, 30 сентября 2003 г., № 428, [www.rg.ru/2003/09/30/energeticheskaja-strategija.html](http://www.rg.ru/2003/09/30/energeticheskaja-strategija.html)

возникают, когда дело касается вопросов единства и солидарности.

Вся логика, стоящая за Договором к Энергетической хартии, была официально отвергнута Россией как попытка лишить ее естественного преимущества высоких ресурсных запасов и транзитного потенциала. Но ЕС не сдается. Когда застыл процесс по Договору к Энергетической хартии, в 2000 году была запущена идея формализованного Энергетического диалога. В общих чертах он был основан на тех же принципах, что и Договор к Энергетической хартии с целью утверждения основания для энергетического сотрудничества. Однако новый институциональный диалог внес вклад в этот процесс лишь на уровне технического сотрудничества, в то же время провалившись на уровне стратегического понимания.

Россия оживила дух классической реальной политики в энергетике в том смысле, что это стало критерием национальных интересов и проблем безопасности. Энергетика должна служить как внутренним, так и внешним целям. Преследуя эту цель, Россия приняла модель государственного капитализма. Политическая элита, правительственные институты и крупные компании-монополии близко переплелись. Не стоит удивляться тому, что произойдет подъем ресурсного национализма, уже явленный восстановлением государственного контроля над энергетическим сектором. Россия последовала путем, ранее избранным большинством нефтяных государств, из самых свежих примеров можно привести Венесуэлу и Боливию. Консолидация нефтяных активов в руках государства рассматривается как наилучший метод усиления внешних экономических и политических рычагов.

За последние несколько лет Россия разработала — через Газпром — четкую стратегию экспансии, объединяющую поддержку монополии на экспорт с диверсификацией рынков продажи, маршрутов транспортировки, продуктов (Газпром вкладывал средства в развитие индустрии сжиженного природного газа) и типов присутствия на международных рынках (долгосрочные контракты, вовлечение в дистрибуцию и

инфраструктурные проекты, связанные с транспортировкой и хранением газа). Стратегия Газпрома призывает к поиску новых способов влияния на рынки государств-импортеров, в дополнение к растущему экспорту, а также к активному присутствию на рынках природного газа государств-производителей и экспортеров, таких, как Нигерия, Алжир и Ливия. Поскольку Российское государство становится все более назойливым как внутри страны, так и вне ее, перспектива энергетического консенсуса России-ЕС быстро тает. В реальности Россия не заинтересована в диалоге с ЕС как с единым образованием, прекрасно осознавая слабости этого блока в сфере энергетики. Вместо этого Россия достигла впечатляющих результатов в развитии двустороннего сотрудничества с Германией, Италией, Францией и некоторыми другими странами и воспользовалась преимуществом конфликта интересов внутри ЕС. Это делает выработку единой энергетической позиции Сообщества все более сложным делом.

Одна из главных проблем ЕС — то, что в течение длительного времени стремление видеть желаемое преобладало над реалистичным анализом текущих тенденций в России. К России относились как к игроку, потенциально принимающему правила, в то время как ЕС рассматривался как устанавливающий правила игрок. Фактически этот подход имеет место и сегодня, но его бездейственность все более возрастает. Грубо говоря, ЕС необходимо переориентировать свою политику с направленной чисто вовнутрь на более сфокусированную внешне. Пока Сообщество фрагментировано и не способно действовать коллективно, Россия будет успешно использовать эти отношения для получения экономических и политических преимуществ.

Вопрос в том, осуществима ли подобная трансформация в контексте вышеупомянутых структурных слабостей и внутренних расхождений. Попытки спроецировать принципы энергетического сектора ЕС на Россию провалились, хотя до сих пор являются эффективным инструментом в отношении некоторых соседей. К сожалению, у этих соседей под землей

нет нефти или газа. Призывы ЕС к взаимности в отношениях «поставщик-потребитель» остались без ответа, и любые попытки ЕС ограничить иностранную активность немедленно вызвали обвинения в дискриминации. Парадоксально, что страны-производители, сохраняя практически полный контроль над своим энергетическим сектором через национальные компании-монополии, открыто обвиняют ЕС в протекционизме, когда тот пытается привести их в соответствие с правилами, действующими на рынке ЕС. Результат этого в том, что Газпром полностью контролирует внутренний рынок России и наслаждается всеми привилегиями эффективной монополии, обладающей транспортными сетями, узаконенной монополией на экспорт газа и контролем над транзитом из Средней Азии. За рубежом Газпром действует как мультинациональный глобальный игрок, получая преимущество от открытости зарубежных рынков. ЕС открыт для Газпрома, в то время как Россия наполовину закрыта для большинства компаний, базирующихся в ЕС. Россия ищет новых инвестиций, в то же время желая сохранить полную независимость в регуляции рынка, и кажется не готовой к принятию любых взаимных послаблений. Россия желает интегрироваться в рынок ЕС, в то же время она не заинтересована в интеграции в многосторонний набор общих правил и регулировок.

В каком-то смысле ЕС пал жертвой собственной философии, собственной открытости и доверия свободному рынку. Это ни в коем случае не означает, что ЕС должен измениться, чтобы уподобиться внешним энергетическим игрокам, поскольку это будет означать отказ от базовых принципов европейской интеграции, определенных в договорах ЕС. Однако ЕС должен осознавать свои ограниченные возможности по экспорту собственных правил за рубеж и свои недостатки в отношениях с игроками, играющими по совершенно иным правилам. Ситуация становится еще более запутанной в свете противоречивых тенденций внутри самого ЕС, когда либеральная риторика Еврокомиссии сталкивается с экономическим национализмом, поднимающимся среди некоторых чле-

нов и воплощенным в так называемых «битвах за поглощение» между главными энергетическими игроками Германии, Испании, Италии и Франции.

Еще одна проблема ЕС — как найти баланс между безопасностью поставок, климатической политикой и конкуренцией. По этой причине не прекращаются внутренние дебаты в попытках найти компромисс между упомянутыми целями. Один из основных вопросов — как в рыночной экономике могут быть достигнуты безопасность поставок и устойчивая энергетическая система. Те, кто делает российскую политику, не сталкиваются с подобными противоречиями, что позволяет России быть более сфокусированной и эффективной. По сравнению с безопасностью и политическими целями, рынок и вопросы окружающей среды являются лишь инструментами и играют второстепенную роль.

Помимо этого, ЕС страдает от недостатка в координации внутренних и внешних действий. Фактически внешние вызовы сопровождаются внутренними ответами, сфокусированными на (1) управлении спросом (энергетическая эффективность, принудительное использование возобновляемых источников энергии) и (2) структурных обязательствах, таких, как либерализация и попытки регулирования внутреннего рынка и усиления конкуренции. Такая политика стратегически разумна, поскольку в долгосрочной перспективе она выльется в уменьшение уязвимости ЕС по отношению к внешнему давлению. Но то, в чем ЕС отчаянно нуждается сегодня, — это быстрые ответы на растущее беспокойство относительно безопасности поставок. Инструменты известны, но у ЕС нет власти последовательно их представить. Эти инструменты включают диверсификацию поставщиков и источников, создание стратегических запасов газа, кризисные механизмы и прозрачность вплоть до рассмотрения договорных обязательств с третьей стороной.

## Издержки

Из-за основанного на торговле ресурсами развития Россия очень уязвима по отношению к любому долговременному снижению цен на нефть и газ. У нее нет потенциала, чтобы адаптироваться к таким процессам, поскольку она не использовала сверхприбыли от экспорта сырья для модернизации и диверсификации своей экономики. Но в краткосрочной перспективе Россия способна преодолеть трудности благодаря резервам, накопленным за последние годы, — при условии, что будет проводиться разумная общественная политика и не будут вестись маленькие победоносные войны, подобные войне с Грузией. В течение долгого периода такое развитие неосуществимо. Посему не должно удивлять, что бизнес в России, как частный, так и подконтрольный государству, отчаянно пытается ухватить часть на европейских рынках, чтобы воспользоваться текущими льготными условиями и обезопасить себя против возможных мрачных сценариев на чрезвычайно непредсказуемых рынках энергии. Одно из преимуществ России в том, что разрушение энергетических отношений с ЕС, плененным рынком экспорта, вылилось бы в высокие социальные издержки. Это не будет означать политических издержек тех, кто стоит у власти, поскольку природа системы недемократична. Риск потери легитимности властями был бы пренебрежимо малым.

Некоторые члены ЕС весьма чувствительны к любым серьезным изменениям энергетических отношений с Россией из-за недостаточности готовых и дешевых альтернатив, но в долгосрочной перспективе они определенно выглядят лучше подготовленными к таким переменам. Политика, направленная на обуздание спроса путем энергетической эффективности и сбережения и интенсивные попытки изменить энергетическую смесь в сторону расширения применения возобновляемых источников в долгосрочной перспективе уменьшит зависимость ЕС от ископаемых видов топлива. Стоимость адаптации к новым обстоятельствам будет относительно ниже, чем в случае с долговременным приспособлением России. Но

то, чего сильнее всего боятся правительства демократических стран, — это чрезвычайная чувствительность, измеряемая немедленными издержками серьезного кризиса. Такие издержки могут стать непереносимыми для населения, что приведет к выборам и потере власти в пользу оппозиции. Но такова цена демократии. Проблема ЕС в том, что не Сообщество, а его индивидуальные члены платят за беспокойства на энергетических рынках. Поэтому некоторые из таких государств не желают рисковать ухудшением отношений с Россией.

### ЕС - Трудности в использовании ресурсов

В последние годы Германия изобрела идею «восстановления дружественных отношений через взаимозависимость» (*Anndherung durch Verflechtung*) для определения рамочной политики ЕС, направленной на расширенное партнерство с Россией<sup>6</sup>. Этот очевидно прагматичный подход возник из веры во влияние взаимозависимости по определению, который рано или поздно должен вытянуть Россию на более глубокое сотрудничество с Западом и внутреннюю эволюцию по пути демократизации. Такой взгляд по опыту выглядит в лучшем случае наивным. В реальном мире взаимозависимость может включать в себя глубокое сотрудничество, так же, как и жесткую конкуренцию; и можно обнаружить интересную сходство между традиционной политикой военной безопасности и политикой экономической взаимозависимости. Политические лидеры склонны использовать риторику взаимозависимости, чтобы показать ее естественную необходимость. К сожалению, это лишь неискренние словоизлияния для формирования общественного мнения. Взаимозависимость как инструмент риторики в основном используется для легитимизации собственной политики путем стыковки с популярными клише.

---

<sup>6</sup> *Die EU-Russlandpolitik*, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, № 58/06, 30 ноября 2006 г., [www.bundestag.de/wissen/analysen/2006/die\\_eu-russlandpolitik.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2006/die_eu-russlandpolitik.pdf).

Взаимозависимость может быть и действенной, но лишь если она относится не только к энергетике и торговле, но также к стратегическому сотрудничеству, общим ценностям и общему пониманию международных взаимоотношений. В случае же с Россией и ЕС это определенно не так. В отношениях Россия-ЕС есть островки взаимозависимости в море противоречивых амбиций, восприятия, интересов и ценностей. В таких обстоятельствах сама по себе энергетическая взаимозависимость вряд ли проникнет в другие сферы. Кроме того, взаимозависимость не ограничивается взаимной выгодой. Это могло бы быть так, если бы традиционные угрозы и конфликт интересов не имели места, что, к сожалению, не так в отношении России.

Энергетическая взаимозависимость работает на благо России, заинтересованной в поддержании асимметричного характера этой взаимозависимости. Россия ищет путей усиления взаимозависимости с некоторыми членами ЕС, в то же время углубляя одностороннюю зависимость с другими членами, включая страны Центральной Европы. Не будет преувеличением сказать, что можно с трудом говорить о взаимозависимости Россия-ЕС в ситуации, когда ЕС не является единым энергетическим игроком, а отдельные члены ЕС следуют собственной стратегии под прикрытием общеевропейской риторики.

Хотя ЕС определенно сильнее России, если взять в расчет сумму промышленных, финансовых, технологических и человеческих ресурсов, он значительно слабее в плане получения через эти ресурсы желаемых результатов. ЕС имеет трудности в использовании ресурсов из-за своих внутренних слабостей и недостатка единства. ЕС обладает значительной потенциальной властью, но не властью повлиять на не-членов Сообщества. Это требует политических торгов и единства. По своей собственной природе ЕС стеснен множеством локальных, региональных и транснациональных игроков, которые косвенно участвуют в принятии решений. В то же время Россия желает и может использовать свои энергетические

ресурсы как мощные активы для достижения определенных экономических и политических целей. Москва эффективно использует столкновения внутри ЕС и полагается на двусторонность для поддержания этой структурной асимметрии и подрыва целей Сообщества.

Не стоит также забывать более широкий контекст отношений Россия-ЕС, в котором энергетика является лишь чрезвычайно важной частью. Следует особо отметить несовместимость проектов интеграции с центром либо в ЕС, либо в России (либо квазиинтеграции в случае России и СНГ). В то время как ЕС на самом деле стал новым образованием, не имеющим аналогов в прошлом (что объясняет, почему он находится в постоянном процессе обучения на практике и почему присутствует постоянный разрыв между ожиданиями и реальными способностями), Россия, похоже, возвращается в мир геополитики XIX столетия, сфер интересов и демонстрации силы.

Энергетический ландшафт внутри ЕС мог бы стать базисом для разговоров о взаимозависимости и ее последствиях. Чувствительная природа энергетики объясняет, почему даже такая беспрецедентная группа интегрированных государств, как те, что составляют Евросоюз, не вполне способны или готовы достичь полной гармонии интересов, консенсуса по вопросам вероятной угрозы и по общим ответам на вызовы.