



Ігри з енергією

Роль США у відносинах між Європою та Росією у сфері постачання природного газу

Вівіка Вільямс

Сполучені Штати роками пропагували диверсифікацію постачання газу як практичне вирішення проблеми енергетичної безпеки для Європи. Однак навіть новий газопровід не принесе центрально- та східноєвропейським країнам такої вигоди, як їхнім західним сусідам. Як же США можуть допомогти своїм європейським партнерам зменшити залежність від російського газу?

Що стосується газового ринку, Європа розділена на кілька різних таборів. Західноєвропейські країни розглядають безпеку не зовсім так, як центрально- та східноєвропейські (ЦСЄ). Донедавна США проголошували газопровід Набукко порятунком Європи від залежності від поставок російського газу. Той факт, що Набукко не матиме настільки суттєвого ефекту для країн ЦСЄ, як очікували, особливо прикрий для США. З іншого боку, спорудження газпромівського газопроводу "Південний потік" становитиме серйоз-

ну загрозу енергетичній безпеці країн ЦСЄ і передусім України. Найкращим способом допомогти в розбудові європейської енергетичної безпеки для Штатів може стати суттєва переоцінка того, як і куди вони інвестують свої економічні та політичні ресурси. Видається, США саме цим і зайняті, але переважно в арабських країнах у відповідь на тамтешні революції. Час здійснити таку саму критичну переоцінку і щодо європейської енергетичної безпеки ЦСЄ настав.

Штати можуть допомогти посилити європейську енергетичну безпеку, надавши більше ресурсів країнам ЦСЄ. Розвиток відносин у цьому регіоні призведе до пропорційно вищої віддачі. США не мають такої тривалої історії взаємодії зі Сходом, як із Заходом. Багато країн ЦСЄ почуваються жертвами поліпшення відносин між США та Росією. Будь-яка вигідна взаємодія в цьому регіоні призведе лише до зміцнення партнерства та відновлення довіри.

Загалом країни ЦСЄ вкрай залежать від російського газу. Вони не тільки покладаються на Росію як на постачальника газу для своїх потреб, а й багато з цих держав, як-от Україна, Білорусь і Польща, також залежать від російської плати за транзит газу. Наприклад, цього року Україна отримує від Газпрому 2,75 млрд дол. США. Запустивши "Південний потік", Росія позбавить

Надання більшого обсягу ресурсів ЦСЄ зміцнить позиції Європи

Найкращий шлях для США – критична переоцінка своїх позицій

Як США можуть вплинути на ситуацію?

Для США справді важливо, щоб країни ЦСЄ зберегли свою незалежну позицію. Як основний постачальник газу Росія часто поводить себе агресивно під час переговорів. А маючи лише одно-

Україну її ключової ролі в європейській газовій мережі. 2010 року Президент України Віктор Янукович побіжно розглянув пропозицію Росії про злиття Газпрому з Нафтогазом. Росія про-

Угоди з Газпромом обходяться дорого

довжує прощтовхувати злиття, але такі угоди дорого обходяться. У подібних транзакціях господарем становища зазвичай

є Газпром. По суті, це "злиття" дорівнюватиме продажу Україною контролю над своєю газо-транспортною системою Газпрому.

Країни ЦСЄ зазвичай виступають проти продажу енергетичної інфраструктури іноземним компаніям, що перебувають у власності держави. Така форма власності може створити загрозу для збереження суверенітету. Після того, як Газпром придбає енергетичну інфраструктуру, краї-

США можуть допомогти країнам ЦСЄ створити альтернативи

нам годі сподіватися на те, що вони зможуть відкупити її назад. Інфраструктура – це фундамент держави. Контролюючи її, власник здобуває величезні важелі впливу на країну та, як наслідок, на її політику. Було б абсурдом думати, що США можуть диктувати країні, кому продавати її інфраструктуру. Натомість Штати можуть допомогти країнам ЦСЄ створити альтернативи.

По-перше, США можуть заохочувати спільний підхід

Газпром часто тисне на країни ЦСЄ своєю агресивною тактикою, змушуючи прийняти довгострокові газові угоди з неконкурентними цінами. У США існує здоровий, хоча й волатильний, спот-ринок (на якому угоди реалізуються впродовж кількох днів від часу їх укладання), який стимулює постійну конкуренцію. Звичайно, ця система не досконала, але вона допомагає знижувати ціни та дає споживачам змогу бути гнучкішими. Європейські ринки, на жаль, не такі ліквідні. Країни ЦСЄ мають інші варіанти ребалансування своєї структури енергетики. Розвиток ринку скрапленого природного газу надає країнам, що мають вихід до моря, можливість імпортувати та експортувати більший обсяг газу. Нові

проекти мусять бути зорієнтовані на поставки, незалежні від Газпрому – практично єдиного поставника газу для країн ЦСЄ.

Відновлювальні та альтернативні джерела енергії стають дедалі доступнішими. Чисті технології добування та переробки роблять вугілля дешевшим і екологічно безпечнішим.

І навіть сланцевий газ змінює поле гри. Завдяки диверсифікації ресурсів можна уявити майбутнє, в якому, скажімо, Польща чи Угорщина могли б не погоджуватися на не вигідні умови в газових угодах. Утім, країни ЦСЄ не можуть досягти такого стану речей без сторонньої допомоги.

Країни ЦСЄ мають виробити спільний підхід до переговорів з Росією

У минулому США збирали за столом переговорів найменш імовірних антагоністів. Тому було б логічно, що США можуть допомагати країнам, які мають спільні інтереси, об'єднувати їхні зусилля. Якщо країни ЦСЄ об'єднуються, вони посилять свої позиції на переговорах. Спільний підхід до Росії міг би допомогти їм вийти на такий рівень. Спільне бачення енергетичної безпеки не зосереджувалося б на гарантуванні стабільного постачання російського газу за прогнозованими цінами. Натомість енергетична безпека розглядалася б як довгострокове зобов'язання зменшувати залежність від імпорту енергоносіїв з-за кордону. США могли б залучити сторони до переговорів і допомогти розробити певну схему для них, але їхні функції повинні бути радше дорадчими, працювати ж над їхнім втіленням мають самі країни. Проте навіть Західна Європа не спромоглася виробити спільний підхід. Це так само може виявитися не під силу для найбільш вразливих країн.

Уряд США запропонував підвищити енергетичну безпеку завдяки НАТО. Теоретично НАТО може надати технічні можливості зв'язку між країнами, і Штати хотіли б, щоб енергетична безпека стала пріоритетом для НАТО. У запропонованому плані НАТО має створити транскордонні газопровідні мережі та спільні газосховища для

держав-членів. Директива Європейського Союзу з питань газової безпеки, прийнята в жовтні 2010 року, також містить подібний план. Очевидно, США буде складно переконати західноєвропейських членів НАТО ухвалити цей план. Багато з них вважають енергетичну безпеку внутрішньою справою держав. У кожному разі Україна не належить до жодної з цих організацій, проте вона є членом Енергетичного співтовариства. Членство в цій організації пов'язує Україну з внутрішнім газовим ринком Європи і робить її частиною будь-якої стратегії розподілу газу. Територіальне розташування України робить її найвигіднішим транзитером для Європи.

По-друге, США можуть сприяти приватним інвестиціям, розбудовуючи спроможність

Американський приватний сектор прагне інвестувати в модернізацію енергетичної інфраструктури ЦСЄ. У довгостроковій перспективі країна — одержувач інвестицій здобуде більшу вигоду, аніж інвестор. Модернізована енергетична інфраструктура потребує менше енергоносіїв для ефективної роботи, а отже, їх імпорт скоротиться. Успіх приватних інвестиційних проектів, утім, залежить від якості державних органів.

На жаль, обсяги інвестицій в енергетичну інфраструктуру та в енергетику загалом з боку США та ЕС були дуже малі, на відміну від Росії.

Підприємницька ситуація в Україні уособлює зв'язок між слабкими інституціями та поганим інвестиційним кліматом. Що стосується приватних інвестицій, то Україна однією рукою їх манить, а іншою відштовхує. Український уряд

Слабкі інституції та поганий інвестиційний клімат йдуть пліч-о-пліч

знає, що реформований газовий сектор дасть достатньо прибутку, щоб ослабити зашморг газового імпорту. Він заявляє, що країна відкрита для приватних інвестицій, але дедалі гірший підприємницький клімат свідчить про протилежне. Отримати ліцензію складно, якщо не неможливо. Процедури настільки заплутані, що їх важко зрозуміти, а закони змінюються щороку. Загалом

підприємницький клімат в Україні відштовхує, а не приваблює інвесторів. Намагаючись вирішити цю проблему, США просувають передусім два закони про сумлінну конкуренцію: "Про державно-приватне партнерство" та "Про угоди про розподіл продукції".

За допомогою Агенства США з міжнародного розвитку (USAID) Штати сприяли прийняттю чинного Закону України "Про державно-приватне партнерство" (ДПП). На жаль, результатом стала недостатньо випробувана концепція. В Україні, як і в Польщі, через непоінформованість про такі договірні угоди та недовіру до приватного капіталу було реалізовано дуже мало проектів ДПП. Крім того, великі інвестори прибувають на переговори в супроводі команд юристів, добре знайомих із законодавством про приватні інвестиції. Не маючи технічної спроможності, уряди країн ЦСЄ перебувають у програтійній позиції, намагаючись укласти взаємовигідні угоди. В Україні USAID виділяє кошти на навчання юристів і адміністративного персоналу. Така розбудова спроможності зосереджується передусім на проектах державно-приватного партнерства муніципального рівня і не призведе до системних змін на державному рівні. Якщо приватні інвестиції справді важливі для США, тоді розбудова спроможності для виконання проектів ДПП є пріоритетом.

Розбудова спроможності державно-приватного партнерства — пріоритет для України

Ще одна перешкода для інвестицій — Закон України "Про угоди про розподіл продукції" (УРП), завдяки якому такі компанії, як Shell, могли б збільшити видобування природного газу в Україні. Однак у вересні 2010 року до закону внесли поправку, якою було вилучено "стабілізаційне положення" з поточної української УРП. Це положення закріплює умови угоди, обумовлені на час підписання, а без нього жодна фірма не ризикне мі-

Непередбачуваність — одна з основних перешкод для інвестицій в Україну

льярдами доларів, якщо в якийсь момент упродовж 30- чи 50-річного проекту правила можуть змінитися. Інвестори називають цю непередбачуваність однією з основних перешкод для підприємництва в Україні. Згідно зі Світовим банком і організацією Transparency International, компанії віддають перевагу провадженню бізнесу в Таджикистані чи навіть Росії перед Україною. На думку інвесторів, Україна така ж корумпована, як Нігерія.

Приватні інвестиції можуть бути дуже вигідні для урядів країн ЦСЄ. Уряд отримує вкрай необхідні доходи плюс оновлену енергетичну інфраструктуру. І заслуга за модернізацію системи належить йому, а не приватним інвесторам. Проте Україна демонструє, що без інституційної спроможності закони щодо інвестування можуть стати беззубими схемами.

По-третє, США можуть підвищити свій експорт технологій

На додачу до зменшення залежності від імпорту для довгострокової енергетичної безпеки потрібне також зменшення використання місцевих енергетичних ресурсів. Нетрадиційний газ, передусім сланцевий, починає відігравати важливу роль у задоволенні цієї потреби. Розвідка покладів сланцевого газу могла б зменшити залежність від іноземного пального. Завдяки сланцевому газу Сполучені Штати на 50% збільшили свої поклади природного газу. Поклади відновлювального сланцевого газу в США становлять 12 трлн куб. метрів. І, що ще важливіше, Штати мають технології для того, щоб ним скористатися.

Джерела нетрадиційної енергії не можна розробляти без інтенсивних інвестицій і відповідних регуляторних реформ. На Українському енергетичному форумі на початку березня перший заступник міністра екології та природних ресурсів практично благав про іноземні інвестиції для розвідки покладів сланцевого газу. США мають гарну нагоду пов'язати допомогу в цьому секторі з регуляторною реформою. У середині лютого США та Україна підписали меморандум про порозуміння щодо нетрадиційної енергетики.

США проведуть усі дослідження та підготують техніко-економічне обґрунтування. Водночас у меморандумі йдеться про реформу регуляторного та інвестиційного середовища в Україні. Якщо США простежать за виконанням Україною цієї частини угоди, український підприємницький клімат може поліпшитися.

Залежно від остаточних результатів структура енергетики всього регіону ЦСЄ може змінитися. Однак цього не станеться в наступні п'ять чи навіть десять років. Тим часом США можуть продовжувати експорт технологій видобування сланцевого газу. Такі проекти потребують зобов'язань, що охоплюють 30–50 років. Без прогнозованого регуляторного середовища великі компанії просто не підуть на ризик. Самого факту існування покладів сланцевого газу в Європі було достатньо для того, щоб Газпром занепокоївся. Сланцевий газ – не панацея, а елемент, який може допомогти в балансуванні енергетичної політики. Інакше кажучи, він не повністю позбавить ЦСЄ залежності від Газпрому, але надасть цікавого виміру переговорам.

Минуле – це пролог

США можуть засвоїти багато уроків з революцій в арабському світі. Один з них такий: де і як ми витрачаємо наші гроші є так само важливим, як і те, що ми намагаємося купити. Через Єгипет США хотіли вийти в арабський світ і спрямовували свої кошти на посилення єгипетських озброєнь замість розбудови фундаменту для тривалої співпраці. Такий самий урок стосується і Європи.

Просуваючи спорудження газопроводу Набукко, США намагалися допомогти Європі підвищити її енергетичну безпеку. США присвятили багато часу та ресурсів розробці альтернативи газопроводам, контрольованим Росією. Проте Набукко піде в обхід біль-

Розвідку покладів сланцевого газу можна пов'язати з реформою регуляторного середовища

“Південний потік” загрожує країнам ЦСЄ

шості країн ЦСЄ, зокрема України. Відтак ці країни втратять свою роль найбільших транзитерів. У цьому сенсі "Південний потік" – менша загроза для Західної Європи, аніж для суверенітету країн ЦСЄ. Перенесення центру уваги на ЦСЄ і розбудова інвестиційної та інституційної спроможності можуть призвести до енергетичної безпеки, якої прагнуть США та Європа.

США знають, що ЦСЄ безцінні для загальноєвропейської енергетичної безпеки. Однак дії

Штатів не завжди відповідні. Ці країни не можна відсувати на другий план задля підтримання гарних відносин між Заходом і Росією в енергетичній сфері. Насправді ЦСЄ можуть бути тим шарніром, від якого залежать подальші повороти у відносинах між Європою та Росією. США можуть сприяти зміцненню цієї осі, допомагаючи ЦСЄ знайти спільний підхід до Росії, розбудувувати інвестиційну та інституційну спроможність і розвивати нетрадиційні енергетичні технології.

Вівіка Вільямс – інтерн-аналітик МЦПД.

"Європейські акценти" – щомісячне видання МЦПД, яке запроваджує дискусію з важливих питань європейської інтеграції України та політики ЄС стосовно України. Публікацію видано за підтримки Фонду аналітичних центрів Інституту відкритого суспільства (OSI).

e-mail: office@icps.kiev.ua
www.icps.com.ua