

Влияние западных санкций, связанных с событиями на Украине, на Россию и глобальную энергетическую политику*



Луи Скайнер, руководитель нефтегазовой и энергетической практики в России и странах СНГ международной юридической фирмы «Клиффорд Чанс»

В данной статье автор подробно анализирует как отдельные аспекты влияния западных санкций на Россию, так и комплексные последствия для глобальной энергетической политики. Автор рассматривает финансовые санкции, а также экспортные ограничения, обращая внимание на представляющие интерес положения документов, посредством которых реализуется санкционная политика Запада. При изучении указанных документов автор детализирует и поясняет отдельные их положения, подчеркивая основные последствия как для отдельных попавших под санкции компаний, так и для государственной политики в данной области.

Ключевые слова: финансовые санкции, экспортные ограничения, ЕС, США, украинский кризис.

Effect of Western sanctions, related to the events in Ukraine, on Russian and global energy policy

Skyner L.

In this article, the author analyzes in detail both certain aspects of the impact of Western sanctions on Russia and integrated implications for the global energy policy. The author considers financial sanctions, as well as export restrictions, paying attention to the particular provisions of the documents, through which the Western sanctions policy is implemented. In the study of these documents, the author details and explains some of the provisions emphasizing the main consequences both for the individual companies under the sanctions, and for state policy in this area.

Keywords: financial sanctions, export restrictions, EC, USA, Ukrainian crisis.

Предисловие

Предметом этой статьи является вопрос о санкциях, введенных Соединенными Штатами Америки (США) и Европейским союзом (ЕС) в связи с событиями на Украине после присоединения Крыма к России в марте 2014 г. и направленных против российских государственных компаний, занимающихся разведкой и добычей углеводородов, включая новые проекты в этой области.

В первой части рассматриваются финансовые санкции США и ЕС и их влияние на доступ внесенных в список компаний к авансированию, разведке и проектному финансированию, а также экспортные ограничения со стороны США и ЕС и последствия для указанных компаний в деятельности по разведке и добыче углеводородов. Рассматривается влияние санкций как одного из факторов, наряду со снижением цен на нефть, влияющих на ситуацию внутри России и на замедление темпов развития российской экономики.

Во второй части статьи оцениваются геоэкономические и геополитические последствия санкций, во-первых, осложняющие поворот российской энергетической политики на Восток и, во-вторых, усиливающие разность подходов поставщиков и потребителей в деле достижения энергетической безопасности, энергоэффективности и сокращения выбросов углекислого газа как составной части этой безопасности. Эти последствия анализируются с точки зрения их значения в глобальном контексте, их влияния на изменение баланса спроса и предложения и на структурные изменения.

В заключительной части представлено, как рост потребления энергоносителей на Востоке и сокращение потребления на Западе оказывают

* Автор и редакция журнала выражают благодарность Petroleum Advisory Forum за помощь в переводе статьи на русский язык.

существенное влияние не только на мировые энергетические и финансовые рынки, но и на геополитику. Рассматривается также вопрос о роли США на мировом рынке энергоресурсов. Соединенные Штаты добывают достаточно нефти и газа, чтобы позиционировать себя в качестве «проповедника» безопасности в Европе и, вследствие способности цены на сланцевую нефть оперативно реагировать на изменения, выступать в роли компенсирующего производителя и экспортера американской «мягкой силы». Отмечается ограниченность этой силы. Меняется не только структура мирового энергетического рынка. Мы наблюдаем, как рушится ситуация на Ближнем Востоке в том виде, в каком она была создана в XX веке, и начинается процесс глобальной конфронтации. Внешняя политика и политика в области энергетики основных игроков — США, России и ЕС — все сильнее определяют сложными внутренними потребностями. Именно в таком контексте следует рассматривать и решать проблему обеспечения энергетической безопасности, будь то безопасность предложения или спроса.

Санкции

Финансовые санкции

Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов США ввело адресные санкции в отношении определенных энергетических компаний и хозяйственных субъектов, находящихся в собственности этих компаний на пятьдесят или более процентов прямо или косвенно. Физические и юридические лица (далее — лица) США обязаны соблюдать эти санкции. Директивой № 2 Распоряжения Президента США № 13662 введен запрет для лиц США на проведение операций, финансирование или осуществление любых других действий по новым долговым обязательствам со сроком погашения более девяноста дней, относящимся к лицам из санкционного списка, к их имуществу и их правам на имущество, после даты включения этих лиц в список. В список включены компании «Роснефть», «Новатэк», «Транснефть» и «Газпром нефть».

В соответствии со Статьей 5(2) Постановления Совета ЕС № 833/2014 (далее — Постановление ЕС № 833) хозяйствующим субъектам Евросоюза запрещается прямо или косвенно покупать, продавать, оказывать услуги или содействовать в выпу-

ске или других сделках, касающихся обращающихся на рынке ценных бумаг и инструментов денежного рынка со сроком погашения более тридцати дней, выпущенных после

12 сентября 2014 г. компаниями «Роснефть», «Транснефть» и «Газпром нефть» или одной из их дочерних организаций, не имеющих отношения к Евросоюзу, в которых более пятидесяти процентов принадлежит этим компаниям. Кроме того, в соответствии со Статьей 5(3) Постановления ЕС № 833 хозяйствующим субъектам Евросоюза запрещается после 12 сентября 2014 г. прямо или косвенно предоставлять или каким-либо другим способом участвовать в предоставлении новых займов или кредитов со сроком погашения более тридцати дней тем же компаниям, за исключением займов, имеющих конкретное, документально подтвержденное назначение для финансирования незапрещенных операций по импорту или экспорту товаров или для предоставления нефинансовых услуг между Россией и ЕС.

Экспортные ограничения

Директивой № 4 Распоряжения Президента США № 13662 лицам США запрещается осуществлять прямо или косвенно предоставление, экспорт или реэкспорт товаров, услуг или технологий для целей разведки и добычи углеводородов в глубоководных районах, на арктическом шельфе или для проектов на сланцевых месторождениях, которые потенциально могут использоваться для добычи нефти в Российской Федерации, или в морских районах, права на которые заявлены Российской Федерацией и которые простираются от ее территории, с участием каких бы то ни было лиц, подпадающих под действие этой Директивы, или их имущества или прав на это имущество. В список включены компании «Роснефть», «Газпром», «Газпром нефть», «Сургутнефтегаз» и «Лукойл», при этом под запрещение попали и хозяйствующие субъекты, в которых эти компании владеют пятьюдесятью или более процентами.

Под действие экспортных ограничений США также подпадает деятельность субъектов, не являющихся лицами США. 6 августа 2014 г. Управление промышленности и безопасности Министерства торговли США опубликовало изменения к Части 746.5 Положения о контроле над экспортом, в числе которых основными являются следующие:

Внешняя политика и политика в области энергетики основных игроков — США, России и ЕС — все сильнее определяются сложными внутренними потребностями.

введение лицензирования экспорта, реэкспорта или передачи в другой стране в отношении определенных товаров, программного обеспечения, технологий и/или данных для прямого или косвенного использования в разведке или добыче нефти или газа в российских глубоководных районах, на арктическом шельфе или в проектах на сланцевых месторождениях; и применение политики отказа в предоставлении экспортных лицензий в отношении любых товаров, подлежащих экспортному лицензированию, если эти товары предназначены для использования в вышеуказанных проектах по добыче нефти в России. Эти требования по лицензированию подлежат незамедлительному применению ко всем контрактам, предполагающим использование таких товаров. В список включены компании «Роснефть», «Газпром», «Газпром нефть», «Сургутнефтегаз» и «Лукойл», и, соответственно, требуется лицензия на экспорт или передачу им товаров, попадающих под действие Положения о контроле над экспортом, в случае, когда экспортеру известно, что эти товары будут использоваться прямо или косвенно для разведки или добычи углеводородов в глубоководных районах, на арктическом шельфе или в проектах на сланцевых месторождениях в России.

Что касается экспортных ограничений со стороны ЕС, то Статьей 3(1) Постановления 833 предусматривается требование получения предварительного разрешения на продажу, поставку, передачу или экспорт, прямо или косвенно, товаров, указанных в Приложении II к Постановлению № 833 (далее — Приложение II), независимо от того, является или нет ЕС местом их происхождения, физическому или юридическому лицу, хозяйственному субъекту или организации в России или любой другой стране, если такое оборудование или технологии предназначены для использования в России. В соответствии со Статьей 3(5) Постановления № 833 соответствующие органы не имеют права выдавать разрешения на продажу, поставку, передачу или экспорт товаров, указанных в Приложении II, если имеются серьезные основания полагать, что продажа, поставка, передача или экспорт технологий предназначены для проектов, касающихся глубоководной разведки и добычи нефти, разведки и добычи нефти на арктическом шельфе, или проектов по добыче сланцевой нефти в России. В то же время соответствующие органы страны — члена ЕС, в которой находится экспортер, имеют право дать разрешение на экспортные операции, касающиеся выполнения обязательств, вытекающих из контракта, заключенного до 1 августа 2014 г., или из дополнительных соглашений, необходимых для исполнения такого контракта.

Кроме того, Статья 4(3)(а) Постановления № 833 предусматривает получение предварительного разрешения соответствующих органов на прямое или косвенное оказание технического содействия или брокерских услуг в отношении товаров, указанных в Приложении II, физическим или юридическим лицам в России, в том числе в ее исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, или, если такое содействие касается товаров для использования в России, любому лицу в любой стране. Статья 4(3)(b) Постановления № 833 также предусматривает получение предварительного разрешения соответствующих органов на предоставление финансирования или оказание финансового содействия, касающегося товаров, указанных в Приложении II, при продаже, поставке, передаче или экспорте таких товаров или при оказании связанного с этим технического содействия вышеуказанным лицам.

Влияние финансовых санкций

Контекст: падение цен на нефть и структурный характер замедления темпов роста

Санкции и падение цен на нефть оказывают серьезное негативное воздействие на российскую экономику. Снижение экспортной выручки, увеличение оттока капитала и прекращение международного кредитования стало причиной кризиса ликвидности на валютном рынке и резкого падения стоимости рубля. Центральный Банк Российской Федерации потратил 86,5 млрд долл. США из своих валютных запасов во втором полугодии 2014 г. в попытке защитить рубль, затем прекратил интервенции, допустив свободное колебание курса рубля¹. В условиях высокой степени неопределенности стало практически невозможно делать прогнозы, не говоря уже о выборе стратегии; чуть ли не ежедневно в ответ на важные события Центральный Банк, Министерство финансов, Министерство экономического развития и международные рейтинговые агентства пересматривали свои прогнозы по будущей цене на нефть и ее влиянию на темпы роста российской экономики.

По оценке российского министра финансов Антона Силуанова в ноябре 2014 г., падение цен на нефть будет стоить российской экономике 90–100 млрд долл. США, и дальнейшие потери

¹ Цифры взяты с официального сайта Центрального Банка Российской Федерации (www.cbr.ru).

от санкций составят 40 млрд долл. США². Однако последствия оказались намного серьезнее, поскольку замедление роста носит структурный характер: даже при стабильной цене на нефть России не удастся извлекать выгоду из повышающегося соотношения экспортных и импортных цен, что прежде подпитывало потребности внутреннего рынка. Темпы роста ВВП снизились с 1,3 % в 2013 г. до 0,6 % в 2014 г. На 2015 г. Министерство экономического развития прогнозировало спад в 3,7 %, а на 2016 г. — 0,8 % при среднегодовой цене на нефть в 40 долл. США за баррель³. Если делать упор на финансирование и спрос, а не на производство, перспективы становятся еще более мрачными. В России наблюдается банковский кризис, который усугубляется прекращением международного кредитования. Отсутствие финансирования стало в свою очередь одной из причин существенного сокращения инвестиций и потребления.

Тот факт, что экспорт нефти и газа дает две трети валютных поступлений России, означает, что колебания мировых цен на нефть оказывают существенное влияние на внешне-торговый баланс и уровень государственных доходов. Что касается кратко-

срочного влияния падения цен на нефть, влияние на бюджетные расходы смягчается снижением стоимости рубля. Государственные расходы отражаются в рублях, тогда как большая часть доходов определяется экспортными нефтяными контрактами, посчитанными в долларах. Тем не менее в 2015 г. федеральный бюджет имел дефицит приблизительно в три процента от ВВП. При условии сохранения мировой цены на нефть ниже 40 долл. США, на 2016 г. можно ожидать еще больший дефицит бюджета. В обычных условиях такой дефицит не вызывал бы озабоченности, но в условиях финансовых санкций со стороны США и ЕС Минфин России не может использовать преимущества рынков долговых обязательств США и Евросоюза и имеет ограниченные возможности в привлечении средств на внутреннем долговом рынке.

Снижение цен на нефть и падение обменного курса рубля по отношению к доллару компенсируют друг друга для крупных российских компаний, так как большая часть расходов осуществляется в рублях, а экспортная выручка поступает в долларах.

делало еще более дешевой самую дешевую добычу нефти, при этом безубыточная стоимость разведки и добычи становится еще ниже, смягчается воз-

сокращение капиталовложений и расходов на социальные нужды представляется неизбежным, особенно с учетом правительственной линии на установление приоритета военных расходов. 27 октября 2015 г. Антон Силуанов высказал предположение, что к концу 2016 г. средства Резервного фонда иссякнут, если среднегодовая цена на нефть будет составлять 44 долл. США за баррель⁴. Продолжающееся истощение средств Фонда было подтверждено 1 января 2016 г., когда Минфин России выпустил сообщение о том, что в Фонде имеется 49,95 млрд долл. США, что более чем на 20 млрд долл. США меньше по сравнению с 1 октября 2015 г.⁵ Появились предложения об увеличении налоговой нагрузки для крупнейших нефтегазовых компаний.

В то же время снижение цен на нефть и падение обменного курса рубля по отношению к доллару компенсируют друг друга для крупных российских компаний, так как большая часть расходов осуществляется в рублях, а экспортная выручка поступает в долларах. Обесценивание рубля сде-

лало еще более дешевой самую дешевую добычу нефти, при этом безубыточная стоимость разведки и добычи становится еще ниже, смягчается воздействие на свободный денежный поток, доступный для крупнейших российских добывающих компаний. Добыча сырой нефти и конденсата увеличилась в России в 2015 г. в годовом исчислении с 10,58 до 10,73 баррелей в день⁶.

Влияние санкций на деятельность попавших под них компаний

Несмотря на то что экспортные ограничения распространяются только на проекты в глубоководных районах, на арктическом шельфе и месторождениях сланцевой нефти, т.е. не затрагивают напрямую обычные проекты по добыче нефти, природного газа и сжиженного природного газа, финансовые санкции оказывают негативное влияние на все проекты в портфеле любой компании из санкционного списка. Госкомпании «Роснефть» и «Газпром нефть», ставшие главными жертвами санкций со стороны США и ЕС, испытывают сложности в связи с ограничением доступа к международному капиталу. В результате в январе 2015 г. агентство Moody's понизило рейтинг компании «Роснефть» с Baa2 до Baa3, и в феврале 2015 г. агентство Standard and Poors понизило рейтинг этой компании с BBB до BB+ с негативным прогнозом.

² *The Moscow Times*. 2014. 26 ноября.

³ Цифры взяты с официального сайта Министерства экономического развития Российской Федерации (www.ecopot.ru).

⁴ *The Moscow Times*. 2015. 27 октября.

⁵ Цифры взяты с официального сайта Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru).

⁶ По сообщению агентства *Reuters* от 2 января 2016 г.

«Роснефть» неоднократно заявляла, что может погасить свои краткосрочные задолженности с помощью свободного денежного потока и различных контрактов с предоплатой, крупнейшим из которых является контракт с Китайской национальной нефтяной компанией (CNPC)⁷. Однако тот факт, что «Роснефть» попросила 25 млрд долл. США помощи из Фонда национального благосостояния, говорит о том, что у компании недостаточно средств, чтобы обслуживать свои краткосрочные обязательства и продолжать делать капиталовложения, необходимые для поддержания уровня добычи.

Запрет хозяйствующим субъектам Евросоюза предоставлять займы или кредиты со сроком погашения более тридцати дней, что предусмотрено Статьей 5(3) Постановления № 833, трактуется шире и включает будущие договоренности о предоплатах, финансируемые компаниями ЕС, даже если используется азиатская компания

специального назначения в качестве первоначального покупателя нефти, поскольку сложно утверждать, что такое финансирование подпадает под одно из исключений, т.е. оно используется только для экспорта товаров в Евросоюз. Запрет ограничивает доступ к наиболее предпочтительному источнику краткосрочного финансирования для компании «Роснефть». Введение финансовых санкций со стороны США и ЕС в отношении определенных государственных банков, например Сбербанка и Внешторгбанка, снизило их возможности в предоставлении дополнительного финансирования.

Влияние санкций на финансирование геологоразведки

По сервисным соглашениям с риском, подписанным различными международными нефтяными компаниями в 2013 г. и использовавшимся для разработки проектов для глубоководных районов и арктического шельфа, иностранный партнер обычно брал на себя затраты компании «Роснефть» на проведение поисково-разведочных работ⁸. Запрет на предоставление хозяйствующими субъектами Евросоюза займов или кредитов со сроком погашения более тридцати дней после 12 сентября 2014 г., что предусмотрено Статьей 5(3) Постановления № 833, не распространяется на выборку средств по договорам, заключенным до этой даты, если условия использования таких средств, включая дату погашения по договору, были зафиксированы

до 12 сентября 2014 г. Непонятно, может ли «Роснефть» пользоваться выборкой средств по договорам о финансировании (на условиях carry⁹), подписанным до 12 сентября 2014 г., поскольку обычно условия использования этих средств не включаются в такие договоры.

Влияние санкций на акционерное и проектное финансирование

Запрет, прописанный в Статье 5(3) Постановления № 833, также вводит ограничения на то, как хозяйствующие субъекты ЕС, имеющие доли в компаниях, которые не являются компаниями Евросоюза и в которых контролирующее участие принадлежит компаниям «Роснефть» или «Новатэк», могут предо-

ставлять финансирование таким компаниям, т.е. они не могут выдавать займы со сроком погашения более тридцати дней. Пред-

По сервисным соглашениям с риском, использовавшимся для разработки проектов для глубоководных районов и арктического шельфа, иностранный партнер обычно брал на себя затраты компании «Роснефть» на проведение поисково-разведочных работ.

почтительным механизмом инвестирования является холдинговая компания ЕС, в частности голландская, из-за льготных ставок налога на дивиденды, предлагаемых различными двусторонними соглашениями о налогообложении. Таким образом, компании Total и CNPC лишены возможности предоставлять новое долгосрочное акционерное финансирование проекту «Ямал СПГ».

Финансовые санкции США вводят запрет для лиц США на проведение операций, предоставление финансирования или осуществление любых других действий по новым долговым обязательствам со сроком погашения более девяноста дней для компаний из санкционного списка и организаций, в которых пятьдесят и более процентов принадлежит этим компаниям. В результате ExxonMobil и потенциальные кредиторы лишены возможности предоставлять финансирование совместным проектам ExxonMobil и компании «Роснефть», например, Дальневосточному проекту по производству СПГ, который планировалось сделать частью проекта «Сахалин-1».

⁷ По сообщению агентства *Bloomberg* от 21 июня 2013 г., по контракту на поставку нефти, подписанному с CNPC в июне 2013 г., предполагалось внесение предоплаты в размере 70 млрд долл. США.

⁸ В июне 2013 г. компании ExxonMobil, Eni и Statoil подписали соглашения с компанией «Роснефть» о разведке и добыче углеводородов на нескольких морских месторождениях и месторождениях на суше.

⁹ Договоры о финансировании с условием возврата средств за счет доходов от реализации проектов (регулируются английским правом).

Влияние экспортных ограничений

Ожидаемое снижение добычи нефти после 2020 г. из традиционных западносибирских пластов стало причиной проведения налоговой реформы в 2013 г. для поддержания геолого-разведочных работ на арктическом шельфе и разработки трудноизвлекаемой нефти, при этом передовые технологии и международный опыт должны были стать важной неотъемлемой составляющей этого процесса¹⁰. Однако суммарные пакеты санкций, введенных США и Евросоюзом в 2014 г. и затрагивающих деятельность по разведке и добыче углеводородов, вызывают серьезную неопределенность касательно разработки этих проектов.

Экспортные ограничения со стороны США

Требование о лицензировании, указанное в Положении о контроле над экспортом, относится к товарам американского происхождения и товарам неамериканского происхождения с контрольным участием США более 25 % стоимости. Экспортер таких товаров, независимо от его местонахождения или гражданства, обязан подать заявку на лицензию, если товар подпадает под действие указанного Положения. Из-за американского происхождения и состава оборудования и его количества, используемого при предоставлении геофизических и буровых услуг, требование о лицензировании, указанное в Положении, практически остановило приобретение таких услуг операторами проектов, которые являются конечными пользователями соответствующих услуг.

Даже когда экспорт таких товаров хозяйствующим субъектом ЕС не запрещен Постановлением № 833, требование о лицензировании, указанное в вышеупомянутом Положении, фактически запрещает такой экспорт. Отсутствие «дедушкиной оговорки» в санкциях США, имеющейся в Статье 3(5) Постановления № 833, означает, что требование о лицензировании применимо, даже если можно доказать, что товар необходим

для выполнения оператором обязательства, вытекающего из договора, заключенного до 1 августа 2014 г. Кроме того, экспортеры вынуждены решать, превышает ли состав оборудования или услуг с контролирующим участием США, которые они намерены передать, 25 %, если они являются частью комплексного пакета, например, экспортируются как отдельная поставка.

Напротив, запрет, указанный в Директиве № 4 Распоряжения Президента США № 13662, касается транзакций с участием лиц США, независимо от происхождения товаров, что осложняет предоставление услуг структурами, аффилированными с лицом США, и компаниями, не зарегистрированными в США и привлекающими лиц США, даже когда требование о лицензировании, указанное в Положении о контроле экспорта, не применяется. Остается неясным, требуется ли подавать заявку на экспортную лицензию в случае участия лиц США в разработке и усовершенствовании элементов предоставленных услуг, например программного обеспечения.

Механизмы экспортного контроля ЕС

Сервисные соглашения с риском, используемые для разработки проектов в глубоководных районах и на арктическом шельфе, обычно подразумевают, что «Роснефть» и ее иностранный партнер

учреждают компанию ЕС в качестве оператора. Оператор поставляет товары, указанные в Приложении II, и оказы-

Основная трудность для оператора – доказать властям, что подписанные им договоры представляют собой дополнительные соглашения, необходимые для выполнения обязательств, вытекающих из контракта, заключенного до 1 августа 2014 г., т.е. сервисного соглашения с риском.

вает техническое содействие и брокерские услуги российскому партнеру в соответствии с сервисными соглашениями с риском, напрямую или посредством приобретения услуг у сторонних подрядчиков, и, таким образом, должен получить разрешение соответствующих властей страны — члена ЕС, в которой он находится, в соответствии со Статьями 3(1) и 4(3)(а) Постановления № 833. Основная трудность для оператора — доказать соответствующим властям, что подписанные им договоры представляют собой дополнительные соглашения, необходимые для выполнения обязательств, вытекающих из контракта, заключенного до 1 августа 2014 г., т.е. сервисного соглашения с риском.

В соответствии со Статьей 4(3)(b) Постановления № 833 хозяйствующему субъекту ЕС требуется разрешение на предоставление финансирования или финансового содействия, касающегося про-

¹⁰ Падение добычи в Восточной Сибири продолжается. По сообщению агентства Fitch 4 сентября 2015 г., компания «Лукойл» сообщила о сокращении добычи в Восточной Сибири на 4,3 %, а «Роснефть» — на 3,2 % по итогам первого полугодия 2015 г.

дажи, поставки, передачи или экспорта товаров, указанных в Приложении II, или на оказание связанного с этим технического содействия, для использования в России. Обычно иностранные партнеры используют хозяйствующие субъекты ЕС как холдинговые компании для участия в компаниях-операторах и для предоставления финансирования. Такие холдинговые компании должны получить разрешение от соответствующих властей своих стран — членов ЕС для предоставления операторам финансирования и финансового содействия. Власти ряда стран — членов ЕС считают, что требуется разрешение для самой оплаты оператором закупочных цен указанных в Приложении II технологий и соответствующего технического содействия, так как банк оказывает услугу по оплате, а значит финансовое содействие, при обработке платежа.

Свертывание деятельности по геологоразведке

Совместная деятельность компании «Роснефть» и ее иностранных партнеров по разведке и разработке месторождений глубоководных районов и арктического шельфа была свернута, так как технологии и услуги, необходимые для таких работ, подпадают под действие механизмов экспортного контроля, введенных США и Евросоюзом. Маловероятно, что в 2016 г. в Арктике будут проводиться какие-либо существенные буровые работы, так как подрядчики и операторы, зарегистрированные в ЕС, вряд ли получат предварительные разрешения, требующиеся для экспорта оборудования и оказания услуг. При использовании сервисных соглашений с риском и операторов, зарегистрированных в ЕС, предполагается, что такие разрешения являются необходимым условием для продолжения деятельности. Как отмечалось выше, из-за американского происхождения и состава такого оборудования с контролирующим участием США большая часть услуг, которые приобретают эти операторы, подпадает под требование о лицензировании, указанное в Положении о контроле экспорта, что означает, что заявка на лицензию для экспорта такого оборудования после 6 августа 2014 г. должна быть подана с учетом действия политики отказа.

Что касается разработки трудноизвлекаемых запасов нефти на суше, к 2014 г. компании

ExxonMobil, Shell и Statoil уже создали совместные предприятия с компаниями «Роснефть» и «Газпром нефть», а компании BP и Total создали совместные предприятия с компаниями «Роснефть» и «Лукойл». Включение этих российских компаний в американский список 12 сентября 2014 г. практически привело к остановке всех совместных работ. Россия за-

висит от иностранного оборудования почти во всех шельфовых проектах по разведке и добыче нефти, и, кроме того, западные технологии и услуги имеют первостепенное значение для работ по горизонтальному бурению и гидроразрыву пласта, составляющих российскую программу разработки трудноизвлекаемой нефти на суше.

Последствия: изменение стратегии компании «Роснефть» и оценка рисков работы в России

Будущее российской нефтедобычи в значительной степени зависит от компании «Роснефть», которая добывает 42 % от всего объема добычи в России и разрабатывает 10 из 19 месторождений, планируемых к сдаче в эксплуатацию до 2023 г. В 2014-м и 2015 г. «Роснефть» существенно сократила запланированные капиталовложения, отложив промышленный запуск месторождений «Русское» и «Юрубчено-Тохомское» до 2019 г. и 2018 г. соответственно. Сейчас «Роснефть» уделяет больше внимания проектам на суше, которые должны обеспечить максимальный рост добычи, а именно: «Юганскнефтегаз», «Востсибнефтегаз», «Ванкорнефть» и Уватский проект. Разработка шельфовых резервов, планировавшаяся на 2030 г., отложена на неопределенный срок. Эти проекты носили стратегический характер в долгосрочной перспективе, поскольку предполагалось, что 51 шельфовая лицензия, имеющаяся у компании «Роснефть», будет давать 309 млрд баррелей условного топлива в пересчете на нефть. Это также составляло основу сотрудничества компании «Роснефть» с международными нефтяными компаниями — ее партнерами. Вместо этого «Роснефть», судя по всему, теперь развивает отношения с азиатскими и ближневосточными национальными нефтяными компаниями.

Ресурсная база России, безусловно, остается привлекательной и для международных, и для национальных нефтяных компаний. Однако если

США и ЕС снимут санкции, еще неизвестно, будет ли у международных компаний желание подвергать себя риску в капиталоемких проектах в России, в таких, например, как на арктическом шельфе, когда предполагаемая отдача в лучшем случае будет минимальной. Что касается разработки трудноизвлекаемых запасов нефти на суше, иностранные партнеры компаний «Роснефть» и «Газпром нефть», вероятно, будут более осмотрительны в отношении прямых инвестиций в зарегистрированные в России совместные предприятия, а следствием этого будет то, что отношения внутри компании, так же как и отношения между компанией и акционерами, будут регулироваться российским правом, и любые споры между акционерами будут находиться в юрисдикции российского суда. Высказываются также и более общие опасения, касающиеся возможного увеличения налогов, например НДС и экспортной пошлины, и вступивших в силу требований пересчета валюты в отношении экспортной выручки. Если говорить коротко, падение цен на нефть только усиливает предполагаемый риск таких инвестиций.

Последствия: осложнение поворота на восток

Финансово-экономический кризис 2008 г. лишний раз показал степень зависимости российского государства от доходов от экспорта нефти и газа и необходимость пересмотра энергетической стратегии. Россия поняла, что она не может позволить себе иметь незадействованные мощности и должна избегать принятия инвестиционных решений по проектам разведки и добычи углеводородов, основываясь только на европейских сценариях по ценам и объемам. В пересмотренной энергетической стратегии к числу приоритетных задач отнесена необходимость достичь диверсификации экспортного рынка. Были приняты меры, поддерживающие расширение поставок газа и СПГ на северо-восток азиатского рынка и на китайский рынок. Введение санкций и ухудшение взаимоотношений России и ЕС способствовало форсированию усилий российского правительства, направленных на укрепление отношений с Китаем.

Европейские потребности в газе: спад и замещение

Экономический спад в Европе, влияние добычи сланцевого газа в США на объем импорта СПГ, низкие цены на уголь — все это стало причиной значительных колебаний европейских продаж

компании «Газпром» и выручки с оборота. В декабре 2014 г. «Газпром» объявил о прекращении своего проекта «Южный поток» и о начале проекта «Турецкий поток» в качестве замены, который оказался мертворожденным.

Для сравнения, в июне 2014 г. «Газпром» подписал тридцатилетний контракт с CNPC на поставку газа объемом в 38 млрд куб. м в год. Эта сделка включает в себя строительство газопровода «Сила Сибири» для поставки газа с Ковыктинского и Чаяндинского месторождений и их разработку на сумму 55 млрд долл. США. Однако CNPC отказалась предоставить компании «Газпром» предоплату в размере 25 млрд долл. США на строительство газопровода «Сила Сибири», а между тем «Газпром» ясно показал свое предпочтение построить западный маршрут — Алтайский газопровод из Западной Сибири. То, что «Газпром» предпочитает разработку уже освоенного месторождения, а не нового, показательна в смысле необходимости сокращения уровня капиталовложений компании. Работы по проекту «Сила Сибири» отстают от графика, Алтайский газопровод все еще находится на стадии предложения.

Экспорт СПГ в Азию: все еще перспективно?

Стремление России стать одним из основных игроков на рынке СПГ основано на двух моментах — нацеливание на высоколиквидные азиатские рынки и скорейший вывод СПГ на рынок, используя готовые к разработке резервы. Однако такие проекты по производству СПГ требуют огромного финансирования. Из-за санкций со стороны США и ЕС лицам США и хозяйствующим субъектам Евросоюза запрещено предоставлять проектное финансирование для проектов, в которых «Роснефть» или «Новатэк» имеют более 50 % акций, например, Дальневосточный проект по производству СПГ или «Ямал СПГ». Кроме того, из-за снижения цен на нефть понизились цены на СПГ, привязанные к ценам на нефть, в Азии, что ставит под вопрос экономическую эффективность таких высокочрезвычайно затратных проектов по производству СПГ. Общий итог таков, что пока нет сдвигов в Дальневосточном проекте, а финансирование строительства «Ямал СПГ» сильно зависит от CNPC и других китайских источников.

Санкции усложнили вопрос китайского финансирования, в котором предпочтительно использование холдинговых компаний ЕС. В соответствии со Статьей 5(3) Постановления № 833 хозяйствующему субъекту Евросоюза запрещается прямо или косвенно выдавать или иным образом участ-

вывать в выдаче новых займов или кредитов со сроком погашения более тридцати дней какой-либо компании из санкционного списка или одной из ее дочерних организаций, которая не имеет отношения к ЕС и в которой более пятидесяти процентов принадлежит компании из списка. Таким образом, холдинговой компании ЕС запрещается предоставлять акционерные займы со сроком погашения более тридцати дней. Условия дополнительного финансирования проектов, в которых CNPC уже имеет капитал, например «Ямал СПГ», не должны противоречить финансовым санкциям. Однако использование холдинговых компаний, учрежденных вне ЕС, повлечет за собой потерю налоговых льгот, предусмотренных двусторонними налоговыми соглашениями, что нежелательно и для китайских, и для европейских компаний, занятых в геологоразведке и добыче.

Влияние на китайские инвестиции и финансирование нефтяного экспорта

В 2014 г. падение объемов сырьевого экспорта в России наблюдалось на западном направлении. На восточном направлении, наоборот, прогнозировалось увеличение объемов экспорта. С учетом того, что объем китайского сырьевого импорта растет намного медленнее, чем ожидалось, а российское сырье находится под ценовым прессингом, поставка дополнительного сырья из Восточной Сибири все более зависит от китайского финансирования строительства инфраструктуры и продолжения газопровода, например ВСТО. В настоящее время CNPC считает приобретение доли участия в разведке и добыче непременным условием для финансирования развития инфраструктуры. Однако желание китайцев приобрести долю в российских нефтедобывающих предприятиях угасло из-за разногласий в оценке влияния санкций на структуру потенциальных сделок.

В соответствии со Статьей 5(2) Постановления № 833 хозяйствующему субъекту Евросоюза запрещается прямо или косвенно приобретать обращающиеся на рынке ценные бумаги со сроком погашения более тридцати дней, выпущенные после 12 сентября 2014 г. компанией «Роснефть» или одной из ее дочерних организаций, в которых компании принадлежит пятьдесят или более процентов. Структура сделки, предлагаемая обычно компанией «Роснефть» для привлечения иностран-

ных инвестиций в какой-либо проект, как в случае с ожидаемым приобретением доли в «Ванкорнефти» китайской компанией CNPC, предполагает выпуск дополнительных акций долевого участия холдинговой компанией — держателем лицензии. Приобретение таких долей хозяйствующим субъектом Евросоюза, в том числе холдинговыми компаниями, которые учреждены в ЕС организациями, не имеющими отношения к ЕС, запрещено. И, как отмечалось выше, запрещение, указанное в Статье 5(3) Постановления № 833, также накладывает ограничения для компаний ЕС, имеющих доли в организациях, которые не имеют отношения к ЕС и в которых контролирующее участие принадлежит компании «Роснефть» или «Новатэк», в предоставлении акционерного финансирования этим компаниям.

Россия и мировая цена на нефть

Падение цен на нефть в 2014-м и 2015 г. представляло собой «идеальный шторм» при стечении ряда обстоятельств: снижение потребностей китайского и других развивающихся рынков; перелом на американском рынке сланцевой нефти; рост добычи в Канаде, Бразилии и Мексиканском заливе; возобновление добычи в Ливии; и «гамбит» ОПЕК и России, причинивший небольшие кратковременные неприятности, но давший возможность рынку найти слабых производителей. Надо также признать, что, хотя нынешнее падение спроса имеет в основном циклический характер, в чем-то оно носит и структурный характер, что обусловлено повышением энергоэффективности и использованием альтернативных видов топлива для нужд транспорта.

Однако нынешняя цена на нефть — это, прежде всего, результат превышения предложения над спросом, а не падения спроса. Мировому нефтяному рынку потребуется больше времени, чтобы справиться с этим шоком предложения, чем с шоками спроса в 1998-м и 2008 г. Определяющим элементом сегодняшнего затоваривания стали темпы роста добычи сланцевой нефти в США, при этом гибкость и кривая издержек этой добычи в будущем являются решающим фактором глобальных ценовых предположений. Короткие сроки и высокие темпы падения добычи сланцевой нефти означают, что она быстрее

реагирует на изменения цены, чем добыча традиционных углеводородов. Сами темпы добычи сланцевой нефти означают, что доступ к финансовым рынкам играет существенную роль в определении того, насколько быстро низкие цены могут влиять на рост добычи. Таким образом, глобальный нефтяной рынок становится более волатильным, поскольку он подвержен влиянию добычи сланцевой нефти в США, которая составляет около 5 % всего мирового нефтяного рынка.

Необходимо задействовать целый ряд механизмов для формирования глобального нефтяного рынка: восстановление спроса; способность поставок реагировать на изменения цены; администрирование со стороны ОПЕК и ее способность достигать соглашения по сокращению объемов добычи со странами, не являющимися членами ОПЕК, такими как Россия; и решения компаний, занимающихся геологоразведкой и добычей, в отношении корректировки капиталовложений.

Предполагается, что снижение темпов роста добычи сланцевой нефти в США станет основным фактором ответной реакции со стороны предложения, стабилизирующим глобальный нефтяной рынок, добыча из высокочрезвычайных проектов остановится, будущие проекты со слабыми перспективами будут отсрочены. Однако практика показывает, что американские компании, добывающие сланцевую нефть, несклонны принять на себя роль компенсирующего производителя. За прошедший год добыча сланцевой нефти в США остается достаточно жизнеспособной, что является результатом повышения эффективности и дефляции затрат.

В действительности долговечность низких цен заставляет производителей сокращать расходы и при этом поддерживать уровень добычи в условиях низких цен. Многие аналитики прогнозируют восстановление баланса спроса и предложения к четвертому кварталу 2016 г. и наличие почти 400 млн баррелей излишков, по подсчетам Международного энергетического агентства, для реализации. Только после этого можно ожидать существенного увеличения цены на нефть. Российские производители, чьи избыточные цены ниже, чем у большинства их конкурентов, могут поддерживать уровень добычи. Основной вопрос, как уже отмечалось, — это уровень, до которого они вынуждены сократить капиталовложения, что неизбежно приведет к сокращению добычи.

Россия и конкуренция на глобальных рынках газа

Региональная цена на СПГ на Дальнем Востоке существенно понизилась из-за перенасыщения азиатского рынка. На самом деле становится все более очевидным, что избыточные контракты на поставку газа в Азии резко ослабят индексирование в сторону нефти с точки зрения регионального ценообразования. По причине затоваренности рынка, а также повышения индексирования в распределительных узлах в Европе цены на СПГ будут оставаться низкими. Однако неочевидно, что рост добычи СПГ в США будет способствовать распространению газораспределительных центров в Азии и созданию условий для их конкуренции в глобальном масштабе, о чем часто говорят.

С политической точки зрения в этом видится возможность для повышения энергетической безопасности в Европе, а американский СПГ представляется на контрасте с привязанными к нефти контрактами на поставку газа на условиях полной оплаты при отказе от поставок, которые европейские энергетические компании заключили с компанией «Газпром». Иными словами, представляется, что европейские покупатели все более склоняются к тому, чтобы не связывать цены на газ с ценами на нефть и получать выгоду от более низких цен и стратегической гибкости газового рынка с превышением предложения над спросом. В этой связи краткосрочный характер и свобода положения о пункте назначения, заложенные в контрактах на поставку американского СПГ, представляются как возможность для Европы диверсифицировать поставки энергоресурсов, увеличить оперативную гибкость на случай сбоя поставок и повысить энергетическую безопасность.

Безусловно, преобладание долгосрочных контрактов на поставку газа является фактором, приводящим к снижению экономической эффективности европейских газовых рынков, даже если, как часто утверждается, в этих контрактах нет положения о пункте назначения. Однако цена, по которой газ продается, конкурентна из-за того, что Россия унаследовала огромную производственную базу и ее газопроводная инфраструктура в большой степени изношена. У «Газпрома» остается возможность снизить цены на газ, чтобы вытеснить импорт СПГ из Европы, если компания решит пожертвовать доходами в пользу большей доли на рынке. Для ее «крупных

акционеров» снижение отпускной цены неизбежно повлечет за собой реструктуризацию сбыта газа и признание того факта, что от некоторой части прибыли придется отказаться. С точки зрения европейских энергокомпаний и потребителей, однако, предпочтение более дешевого российского газа надо рассматривать в том контексте, что на рынке доступен американский СПГ как инструмент воздействия в деловых отношениях с «Газпромом». Энергобезопасность — это прежде всего возможность выбора поставщиков.

Производство СПГ в глобальном масштабе как конкурентного альтернативного вида топлива зависит от этой гибкости и ликвидности рынка. На азиатском рынке, в отличие от европейского, этого нет, и его будущее все более непредсказуемо. Как уже отмечалось, «Газпром» и «Роснефть» стремятся увеличить свои доли на азиатском нефтегазовом рынке. Их усилия могут оказаться тщетными не только из-за притока СПГ в регион, но и по причине относительной рентабельности угля и бытового газа на нынешнем этапе и резкого ускорения движения в сторону возобновляемых источников энергии в будущем. Остается неясным, какой источник энергии будет рассматриваться в качестве политического приоритета в период усиливающейся экономической неопределенности.

Выводы

Санкции как инструмент «мягкой силы»

Влияние добычи сланцевой нефти в США на мировую цену на нефть является неотъемлемой частью санкций со стороны США в качестве инструмента «мягкой силы». Санкции США в связи с событиями на Украине были введены в попытке ограничения добычи нефти в России в будущем, но не имели целью немедленное сокращение поставок нефти на мировой рынок, что могло бы стать причиной перебоев. Более того, ясно отмечалось, что зависимость мирового нефтяного рынка от российской добычи обуславливает максимальный уровень давления, которое можно оказывать на российских экспортеров нефти, и что сокращение экспорта нефти, необходимое для ухудшения платежного баланса России, может стать причиной превышения этого потолка давления из-за снижения импортных возможностей России. Указывалось также, что у России есть «опции», которые могут осложнить отношения США с европейскими союзниками, и наиболее



И.В. Гудков

Газовый рынок Европейского Союза. Правовые аспекты создания, организации, функционирования

Вышла в свет монография И.В. Гудкова «Газовый рынок Европейского Союза. Правовые аспекты создания, организации, функционирования». Данное исследование позволяет через призму анализа правового регулирования отношений, связанных с созданием и функционированием газового рынка Европейского союза, составить представление о том, каким ЕС видит будущее региональной и глобальной энергетики.

В монографии проанализирована история интеграции в энергетическом секторе ЕС, выявлены факторы, определяющие долгосрочный вектор развития европейской энергетической политики, представлена комплексная информация о текущем статусе либерализации европейского газового рынка, правовых средствах, используемых для данного процесса. Автор рассмотрел основные проблемы, связанные с построением единого газового рынка ЕС, и выявил перспективы интеграции в данном секторе экономики. В работе содержится анализ внешней энергетической политики ЕС в контексте отношений Россия – ЕС, в том числе рассмотрена проблематика, касающаяся принципов сотрудничества, Договора к Энергетической хартии и связанных с ним документов, перспектив построения энергетического партнерства.

В целом работа позволяет восполнить дефицит научной информации о процессе создания, организации и деятельности единого энергетического рынка ЕС. Монография представляет интерес не только для специалистов в газовом бизнесе, но и для всех, кто интересуется проблемами энергетики и вопросами экономических отношений между Россией и Европейским союзом.

Приобрести книгу можно в группе изданий «ПравоТЭК»:

115054 Москва, ул. Зацепы, 23
Тел.: +7 (495) 235-47-88
Факс: +7 (495) 235-23-61
E-mail: order@lawtek.ru
<http://media.lawtek.ru/>

РЕКЛАМА

действенная из них — это возможность отключить доступ к природному газу, экспортируемому в Европу. Выполнение Россией своих обязательств по второму пакету Минских договоренностей, подписанному в феврале 2015 г., было названо Евросоюзом минимальным условием в части действий России, которые могли бы служить основанием для снятия санкций. С точки зрения правительства США, украинское правительство должно также проявить инициативу и признать статус своих восточных территорий и Крыма. По мнению Конгресса США, дальнейшее ухудшение отношений США с Россией, вызванное разногласиями в вопросах по Украине или по Сирии, может привести к введению дополнительных санкций.

Более того, многие члены Конгресса США полагают, что введенные санкции оказались недостаточными для давления на Россию, и дальнейшее ограничение возможности для России получать прибыль от экспорта нефти все чаще рассматривается как инструмент внешней политики. Похоже, что быстрое увеличение добычи сланцевой нефти в США, а также отказ ОПЕК сократить добычу нефти укрепили уверенность Конгресса США в том, что колебание цен как следствие таких экспортных ограничений можно сгладить, используя глобальные резервные мощности и возможности ввода новых мощностей. Именно в этом контексте следует рассматривать возобновление добычи в Иране и его возвращение на мировой нефтяной рынок после снятия экспортных ограничений в январе 2016 г.

Несовпадение интересов

Как уже говорилось, США высказывали ряд предположений, формулируя основы своего участия в деле обеспечения энергобезопасности в Европе. Несмотря на признание того факта, что производство СПГ в США не подорвет влияния России на рынки газа в Европе, предполагается, что Евросоюз будет активно работать в направлении сокращения объемов газа, продаваемого по проиндексированной по нефти цене, и увеличения европейских мощностей по импорту СПГ. Вполне вероятно также наличие разногласий между США и ЕС к концу этого года касательно объема санкций, снова введенных в отношении России.

В обозримом будущем импорт российского газа будет оставаться неотъемлемой составляющей в поддержании Европой темпов экономического роста и выполнении ею целевых показателей выбросов углекислого газа. Увеличение производства СПГ в США может использоваться в качестве

меры воздействия на «Газпром» в смысле его политики ценообразования, но не является альтернативой и не обеспечивает энергобезопасность Европы. Однако правительство США оказывает давление на Евросоюз, который должен воздержаться от увеличения закупок российского газа, а санкции, введенные в июне 2015 г. в отношении Южно-Кириного месторождения, рассматриваются многими как ответ на объявление о планах строительства газопровода «Северный поток-2» (проект с участием нескольких компаний Евросоюза). Становится все более вероятным, что или интересы европейских производителей и потребителей, с одной стороны, и интересы их национальных правительств, с другой стороны, разойдутся, или национальные правительства займутся выработкой конкурирующих подходов к проблеме обеспечения энергобезопасности. Похожие противоречия преобладают в энергетической стратегии Евросоюза, например, в части обеспечения поставок доступной энергии и сокращения выбросов углекислого газа. Что касается поставок, Евросоюз рассчитывает на стабильный импорт газа вплоть до 2035 г., тогда как в части политики потребления предлагается повысить энергоэффективность и увеличить использование низкоуглеродных технологий получения энергии. На Парижской конференции в декабре 2015 г. было решено усилить давление по введению дальнейших ограничений на выбросы углекислого газа. Однако, как показывает субсидирование возобновляемых источников энергии за последнее десятилетие, несмотря на то что в энергетической стратегии будущего приоритетное внимание будет уделяться долгосрочным экологическим проблемам, ее все равно надо приспособлять к экономическим реалиям.

Понятно, что разногласия и противоречия будут и дальше иметь место в энергетической стратегии и связанных с ней отношениях. Появившийся консенсус в отношении сокращения выбросов углекислого газа будет проверяться на прочность усиливающейся интеграцией развивающихся экономик в мировой энергетический рынок. По большому счету, как указывалось в предисловии, скорее всего энергетическая политика будет неразрывно связана с внешней политикой, а внутренние потребности будут определять решения, принимаемые основными производителями и потребителями. Существует опасность поляризации в понимании смысла энергетической безопасности, когда, с одной стороны, решаются задачи вывода из энергетической бедности и движения к экологически чистой экономике, а с другой стороны, наблюдается усиление политических амбиций. □

© Скайнер Л., 2016, e-mail: louis.skyner@cliffordchance.com