

## Политические аспекты газовой стратегии России

Демакова Е.И., аспирант кафедры мировой политики НИУ ВШЭ,  
Ekaterina.demakova@gmail.com

**Аннотация.** Статья посвящена анализу политических аспектов газовой стратегии страны. Особое внимание уделяется анализу отношений между государством и ОАО «Газпром» с позиции теории агентств. Также автор проводит политико-экономический анализ перспектив внутренней и внешней газовой стратегии государства и Газпрома.

**Ключевые слова:** газовая стратегия России, отношения принципал-агент, экспорт газа, Газпром.

### Political aspects of Russian gas strategy

**Annotation.** The article focuses on the political aspects of Russian gas strategy. Particular attention is paid to the analysis of interrelation between the state and Gazprom. The author analyses political and economic perspective of internal and external energy strategy of the state and Gazprom.

**Key words:** Russian gas strategy, principa-agent relation, gas export, Gazprom.

Процессы глобализации вынуждают внутренние рынки открыться, но российский газовый рынок находится в монопольном положении и не желает открываться внешним игрокам. С одной стороны он испытывает проблемы с инфраструктурой, с другой является инструментом госучастия и протекции. Дело в том, что ОАО «Газпром» (далее Газпром) во многом является одним из инструментов внешней политики России. Он содействует реализации стратегических интересов страны. В частности, компания задействована в решении некоторых задач во внешнеполитическом курсе в отношении к странам-транзитёрам газа. Газпром так же являлся ключевым игроком в развитии концепции безопасности спроса, которую Россия выдвинула на саммите «Большой Восьмерки» в 2006 году. Не маловажно также то, что в январе 2010 года Президент РФ Дмитрий Медведев дал поручения, направленные на развитие инновационной активности и повышение технологического уровня компаний с государственным участием. При этом Газпром подчеркивает свою коммерческую направленность, интересы которой не совпадают с политизацией газовой отрасли. То есть мы не можем полностью идентифицировать внешнюю политику страны и компании друг с другом.

Мы собираемся показать каково место и роль Газпрома во внешней политике России. А также ответить на вопрос, является ли компания внешнеполитическим инструментом или, наоборот, манипулирует государством с целью получения наибольшей коммерческой выгоды.

Решение этого вопроса находится на стыке политических и экономических наук. С одной стороны государство как политический субъект выстраивает внутреннюю и внешнюю политику с учетом национальных интересов. С другой стороны экономические потребности напрямую влияют на формирование этих политик. Задаваясь вопросом извлечения выгоды как для государства – коллективного субъекта, так для частной компании.

Для лучшего понимания взаимоотношения между государством и крупнейшей нефтегазовой компанией обратимся к институциональной теории, которая изучает

вопросы взаимоотношения традиционных игроков внешней политики, таких как государство, и «новых» - таких как Газпром. Институциональная парадигма позволяет нам определить уровень влияния политических и коммерческих институтов на внешнюю политику.

### **Институт газовой отрасли во взаимодействии принципал-агент**

В рамках институциональной теории было бы целесообразно рассмотреть взаимоотношения интересующих нас игроков с позиции так называемой «Теории агентств». Эта теория в лучшей степени помогает определить распределение ролей в определенной ситуации, основываясь на анализе рисков и контрактных взаимоотношений между участниками. «Теория агентств» появилась еще в 70х гг XX века в экономической науке (Alchian and Demsetz 1972, Jensen and Meckling 1976), а также в политологии (Ross 1973, Mitnick 1973, 1974, 1975). Данная политико-экономическая теория основана на разделении рисков между участниками. Проблема разделения рисков возникает в том случае, если взаимодействующие стороны имеют разное отношение к риску. Агентская теория направлена на «вездесущие агентские отношения, которые возникают когда одна сторона (принципал) делегирует работу другой (агент), которая ее выполняет. Агентская теория стремится описать эти отношения, используя метафору контракта»<sup>1</sup>.

Теория сосредоточена на решении проблем, возникающих в ходе агентских отношений, таких как: 1) конфликт интересов между принципалом и агентом (в этом случае агент ведет себя не так, как этого от него ожидает принципал); 2) проблема разделения рисков между принципалом и агентом в случае различного к ним отношения (в этом случае принципал и агент могут предпринять различные меры по отношению к одному и тому же риску).

Единицей анализа является взаимодействие между принципалом и агентом. Теория сфокусирована на определении более эффективного контракта для их регулирования. Контракт должен быть ориентирован на следующие характеристики:

- 1) влияние людей на исход событий,
- 2) структура организации (например, конфликт интересов между ее членами),
- 3) информация (ее общность и полнота)<sup>2</sup>.

Подход принципал-агент фокусируется на определении оптимального контракта между принципалом и агентом, в котором поведение влияет на исход. В основу модели положен конфликт целей между принципалом и агентом, их влияние на исход контракта, а также предположение, что агент стремится избежать рисков в большей степени, чем принципал. Представителями этого течения являются Demski, Feltham, Eisenhardt.

Схематично отношения между принципалом и агентов можно изобразить следующим образом, где стрелка является схематическим изображением контрактных отношений:

---

<sup>1</sup> Eisenhardt, Kathleen M. Agency theory an assessment and review // Academy of management review, Jan 1989, Vol. 4, No. 1, P. 58

<sup>2</sup> Eisenhardt, Kathleen M. Agency theory an assessment and review // Academy of management review, Jan 1989, Vol. 4, No. 1, P. 59



В целях прояснения агентских взаимоотношений в определении российской газовой стратегии, данное исследование подразделено на две части. В первой, «Распределение ролей между принципалом и агентом», представляет собой анализ событий, касающихся газовой отрасли. Вторая часть, «Вопрос контракта между принципалом и агентом», дает анализ инструментов, регулирующих отношения между государством и Газпромом. В заключении даны обобщающие выводы по проведенному анализу.

### **Распределения ролей между принципалом и агентом**

Если связать теорию агентств с решением вопроса соотношения политических и частных интересов компании и государства в газовой стратегии, то принципал - это субъект, который определяет доминирующую составляющую. Он выбирает и «нанимает» того агента, который необходим ему для решения определенных вопросов. Принципал имеет определенную самостоятельность в принятии решений и руководствуется своими интересами и потребностями. В тоже время, на решения, принимаемые принципалом, может оказывать влияния какая-либо третья сторона. Как бы это ни было, принципал ожидает от агента выполнение порученного ему задания в тех рамках, которые были озвучены агенту. Принципал имеет четкое представление того, что должно быть получено в результате.

Агент также является субъектом международных отношений, но его действия ограничены условиями контракта, который он «заключил» с принципалом. Агент не может выбрать условия контракта, поэтому он должен (или нет, этот вопрос будет рассмотрен ниже) выполнять указания принципала. При этом агент может иметь собственные интересы в решаемом вопросе, которые могут не совпадать с ожиданиями принципала.

В отношениях Газпрома и государства очевидно то противоречие агентской теории согласно которому, у агента (будь то Газпром или государство) будут свои интересы, которые могут идти в разрез с ожиданиями принципала, так как речь здесь идет о двух игроках разного уровня – государстве и частной компании. Рассмотрим следующие ситуации.

Ситуация 1: Принципал (государство) – агент (Газпром)

Эта ситуация, в которой государство «нанимает» ОАО «Газпром» для достижения целей как во внутренней, так и во внешней политике. В данной работе предложен анализ внешней политики, поэтому сконцентрируемся на отношениях, возникающих между государством и компанией в отношении Европы и стран СНГ.

Согласно Концепции внешней политики, Россия является тем государством, которое формирует «международную повестку дня»<sup>3</sup>, а не только участвует в ней. Там же обозначены цели внешней политики в целом и в отношении Европы и СНГ в частности.

Главной целью российской внешней политики на *европейском направлении* является «создание по-настоящему открытой, демократической системы обще региональной коллективной безопасности и сотрудничества»<sup>4</sup>.

Развитие отношений со *странами СНГ* является приоритетным. Россия выстраивает «дружественные отношения с каждым из государств - участников СНГ на основе равноправия, взаимной выгоды, уважения и учета интересов друг друга. С государствами, которые проявляют готовность к этому, развиваются отношения стратегического партнерства и союзничества»<sup>5</sup>.

Также в концепции внешней политики говорится о том, что Союзное государство между Россией и Белоруссией будет строиться на рыночных принципах в процессе формирования единого экономического пространства. Россия будет «активно работать в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) с Белоруссией и Казахстаном над созданием Таможенного союза и единого экономического пространства, содействовать подключению к этой работе других государств - членов ЕврАзЭС»<sup>6</sup>.

Конфликт, который состоялся летом 2010 года между Россией и Белоруссией, интересен для анализа с позиции принципал-агент в контексте создания Таможенного союза.

В июне в СМИ появились сообщения о том, что глава Газпрома Алексей Миллер обсудил с президентом Дмитрием Медведевым задолженность Белоруссии за российский газ. Это сообщение последовало за неудавшимися переговорами по созданию таможенного союза, который является одной из упомянутой в концепции внешней политики целей. Государство-принципал использует «иные инструменты внешней политики»<sup>7</sup>, то есть «нанимает» агента для решения поставленной задачи, так как другие инструменты, которые есть в распоряжении принципала либо были неэффективны, либо не использовались.

ОАО «Газпром» как агент в этой ситуации имеет свои интересы в предлагаемом ему задании. Как указано в Ежеквартальном отчете компании: «Из потребителей газа ближнего зарубежья с нарушением контрактных обязательств оплачивает АО

---

<sup>3</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации, опубликованная на сайте <http://www.kremlin.ru/acts/785>

<sup>4</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации, опубликованная на сайте <http://www.kremlin.ru/acts/785>

<sup>5</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации, опубликованная на сайте <http://www.kremlin.ru/acts/785>

<sup>6</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации, опубликованная на сайте <http://www.kremlin.ru/acts/785>

<sup>7</sup> Теммин взят Концепция внешней политики Российской Федерации, опубликованная на сайте <http://www.kremlin.ru/acts/785>

«Молдовагаз» и ОАО «Белтрансгаз»<sup>8</sup>. Интересен тот факт, что принципал не учитывает интересы агента в том, чтобы наделить последнего равными полномочиями для решения проблем с обоими ненадежными плательщиками. Он встраивает в контекст те отношения, которые необходимы для решения поставленной задачи.

Долг Белоруссии составил 192 млн долл<sup>9</sup>, что составляет менее 1%<sup>10</sup> от общей прибыли от продаж ОАО «Газпром» за 2009 год. После совещания с принципалом, агент был уполномочен на выполнение контрактных обязательств в полном объеме, то есть в соответствии с условиями контракта сократить объем поставки газа в Белоруссию пропорционально задолженности перед "Газпромом". Это заявление было сделано 6 июня 2010. Ему последовала череда переговоров между Газпромом и представителями Белоруссии. 21 июня 2010 года в соответствии с условиями, достигнутыми в результате переговоров, были сокращены поставки газа в Белоруссию.

После указанных событий, было достигнуто соглашение между ОАО «Газпром» и ОАО «Белтрансгаз» о погашении задолженности. А также 6 июля 2010 года Договора о Таможенном кодексе Таможенного союза и завершении 1 этапа формирования Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества вступил в силу.

В этой ситуации принципал и агент преследуют разные цели и у них разное понимание опасности.

Принципал желает оказать давление на Белоруссию с целью ускорения процесса по заключению Таможенного союза. Что и было достигнуто в итоге. Основной идеей Таможенного союза является снятие таможенных пошлин в торговле между государствами. Это влечет за собой усиление позиций России на территории бывшего СССР, активизирует интеграционные процессы.

Агент же надеется на погашение долга ненадежного плательщика за объемы поставленного газа, что и было достигнуто. Но задача была решена в краткосрочной перспективе, так как не был решен вопрос надежности контрагента. (К слову, сумма долга ОАО «Белтрансгаз» не входила в состав простроченной дебиторской задолженности по состоянию на конец 2009 года<sup>11</sup>). И не был решен вопрос с АО «Молдовагаз».

Из приведенной ситуации очевидно, что Газпром действовал по указанию государства и в строго отведенных рамках, которые не предполагали маневр и расширение полномочий на другие стороны (Молдовагаз). Здесь на первый план выходят политические интересы. Создание Таможенного союза, с одной стороны, усиливает влияние страны на пространстве СНГ, с другой, - в результате снимаются таможенные пошлины на экспорт нефти через территорию Белоруссии. Последний аргумент показывает, что принципал использовал агента для достижения цели, притом на принципала оказывала влияние третья сторона, в частности, нефтяное лобби. Таможенный союз был на повестке дня принципала, но решение по его созданию было форсировано третьей стороной.

---

<sup>8</sup> ОАО «Газпром» консолидированная финансовая отчетность, подготовленная в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) на 31 декабря 2009 года // [http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs\\_rus\\_12m2009.pdf](http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs_rus_12m2009.pdf) стр 56

<sup>9</sup> Белоруссию повысили в задолженности // Газета «Коммерсантъ» № 105 (4405) от 16.06.2010  
<sup>10</sup> Расчет произведен самостоятельно. Расчет: (сумма займа в \$ \* на средний курс \$ в 2009 году)/прибыль от продаж (консолидированной финансовой отчетности ОАО «Газпром» за 2009 год ([http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs\\_rus\\_12m2009.pdf](http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs_rus_12m2009.pdf)))

<sup>11</sup> Ежеквартальный отчет ОАО «Газпром» за 1 квартал 2010 года // [http://www.gazprom.ru/f/posts/22/042553/rep1\\_2010.pdf](http://www.gazprom.ru/f/posts/22/042553/rep1_2010.pdf), стр 367

## Ситуация 2: Принципал (Газпром) – агент (государство)

Теперь рассмотрим другую ситуацию, когда Газпром перенимает роль принципала и «нанимает» государство в качестве агента для достижения своих целей. В этой связи, ряд экспертов называет ОАО «Газпром» «Российским Министерством иностранных дел 21 века»<sup>12</sup>.

А. Хайнрих в статье “Under Kremlin’s Thumb: does increased state control in the Russian gas sector endanger European energy security» подробно рассматривает случаи использования ОАО «Газпром» государства для достижения своих целей на российском рынке, то есть в качестве агента. В основном, речь идет о сохранении монопольного положения на внутреннем газовом рынке.

Главной целью принципала автор видит сохранение контроля в газовом секторе. Используя многочисленные административные ресурсы, Газпром влияет на исход решений в области интерпретации законодательства<sup>13</sup>.

С целью сохранения монополии на внутреннем рынке газа ОАО «Газпром» как принципал «нанимает» различные государственные структуры для подавления более мелких поставщиков газа. В случае с Нортгаз в роли агента выступал Московский арбитражный суд, который аннулировал лицензию Нортгаза в 2005 году<sup>14</sup>.

В свою очередь, на международном рынке «стратегической целью является становление ОАО Газпром» в качестве лидера среди глобальных энергетических компаний посредством освоения новых рынков, диверсификации видов деятельности, обеспечения надежности поставок». <sup>15</sup> Для эффективно работающей компании, которая заинтересована в максимизации прибыли, важным является интеграция в мировой рынок.

Экспортные продажи газа формируют основную часть выручки компании. Для ОАО «Газпром» Европа - важный рынок сбыта продукции (примерно 56% выручка приходится именно на европейский рынок<sup>16</sup>). Участие в европейском рынке газа, который представляет собой модель либерализованного рынка, имеет для компании определенные преимущества и ведет к максимизации прибыли. В частности, Газпром заинтересован в участии в европейском спотовом рынке.

ОАО «Газпром» реализует значительную часть добываемого природного газа в Западной и Центральной Европе, что является для Общества основным источником валютных поступлений и стабильных денежных потоков. Экспорт природного газа в европейские страны осуществляется ОАО «Газпром» и его предшественниками более 40 лет преимущественно в рамках долгосрочных контрактов по ценам, в основном

---

<sup>12</sup> S.L.Tkachenko “Actors of Russia’s gas policy towards EU”, Paper to be presented at the ISA Panel *Foreign Policy Research and Decision-Making in the Russian Federation and the United States* SC21, Saturday 1 45. – 3.30 P.M. Chicago, Michigan, USA 03/03/2007

<sup>13</sup> По материалам HEINRICH, A Under the Kremlin’s Thumb: Does Increased State Control in the Russian Gas Sector Endanger European Energy Security? // EUROPE-ASIA STUDIES Vol. 60, No. 9, November 2008, 1539–1574

<sup>14</sup> UFG, Russia Morning Comment, 18 April 2005; NewsBase, FSU Oil & Gas Monitor, 15, 20 April 2005; UFG, Russia Morning Comment, 14 June 2005; NewsBase, FSU Oil & Gas Monitor, 37, 21 September 2005.

<sup>15</sup> Стратегия ОАО «Газпром» в области разведки и добычи газа и нефти // <http://www.gazprom.ru/strategy/exploration/>

<sup>16</sup> По материалам ОАО «Газпром» консолидированная финансовая отчетность, подготовленная в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) на 31 декабря 2009 года // [http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs\\_rus\\_12m2009.pdf](http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs_rus_12m2009.pdf)

индексируемым в соответствии с изменением мировых цен на конкурирующие нефтепродукты.

Следует отметить, что единой общепринятой формулы цены на газ в Европе нет, поскольку нет единого газового рынка. Конкретные уравнения, применяемые для определения стоимости газа в каждом отдельно взятом контракте, являются закрытой коммерческой информацией. Ценообразование основано на увязке цены на газ с ценой альтернативных энергоносителей – обычно «корзины нефтепродуктов»: газойля и мазута с различными весами, отражающими особенности национальной структуры потребления газа. В формуле цены возможно появление и других альтернативных видов энергоносителей: нефти, угля, электроэнергии и т.д. Альтернативные виды энергоносителей, как правило, являются биржевыми товарами, что делает возможным опосредованное определение цены на газ.

В силу специфики ценообразования на европейском газовом рынке, выражающейся, в частности, в наличии опорного периода (чаще всего 9 месяцев) в формуле индексации цены газа, динамика экспортных цен на природный газ отстает от изменения цен на жидкое топливо. Эти цены могут претерпевать значительные колебания под воздействием целого ряда факторов, находящихся вне контроля ОАО «Газпром».

К числу таких факторов относятся:

- экономические и политические события в нефтедобывающих регионах мира, в первую очередь на Ближнем и Среднем Востоке;
- текущее соотношение спроса и предложения, а также прогноз спроса и предложения жидкого топлива на перспективу;
- способность ОПЕК, а также нефтедобывающих стран, не входящих в эту организацию, регулировать добычу нефти с целью поддержания уровня цен;
- активность биржевых спекулянтов («сырьевой» пузырь);
- военно-политическая ситуация в мире, включая угрозу террористических актов;
- состояние мировой общехозяйственной конъюнктуры;
- цены на альтернативные энергоносители;
- развитие новой техники и технологии;
- погодные условия;
- требования по снижению выбросов парниковых газов.

На рынках европейских стран ОАО «Газпром» сталкивается не только с межтопливной конкуренцией. Отмечается острая конкуренция и со стороны традиционных поставщиков трубопроводного природного газа, особенно Норвегии, Алжира, Нидерландов. Конкурентами Общества также являются производители СПГ, прежде всего, Катар и Нигерия.

Определенный риск для ОАО «Газпром» представляет диспаритет цен по долгосрочным контрактам Общества и цен газа на спотовых рынках. В условиях превышения предложения газа над спросом высокие цены по долгосрочным контрактам могут оказать негативное влияние на отбор газа покупателями». <sup>17</sup>

Таким образом, участие компании в спотовом рынке позволило бы минимизировать влияние событий, относящихся к нефтяной сфере, на формирование цены на газ, а также сохранить свои позиции на европейском рынке. Спотовый рынок предполагает определенную мобильность предлагаемого топлива, которой обладает СПГ (сжиженный

---

<sup>17</sup> По материалам Ежеквартального отчета ОАО «Газпром» за 1 квартал 2010 года // [http://www.gazprom.ru/f/posts/22/042553/rep1\\_2010.pdf](http://www.gazprom.ru/f/posts/22/042553/rep1_2010.pdf),

природный газ). Что же касается трубопроводного газа, то здесь необходимо наличие определенных пунктов торговли (хабов), на которых определяется цена на газ. Расширение маршрутов транспортировки газа снижает, во-первых, риски связанные с его транзитом, во-вторых, дает определенную мобильность в поставках.

Компания имеет стратегию, направленную на снижение рисков, связанных с транзитом газа. К ним относятся 1) долгосрочные контракты на поставку и транзит 2) диверсификация экспортных маршрутов поставок<sup>18</sup>.

Долгосрочные контракты на поставку газа в условиях отсутствия полноценно функционирующего рынка газа, а также уверенного присутствия компании на европейском рынке, служат в настоящий момент гарантом дохода компании. В тоже время диверсификация маршрутов транспортировки газа является шагом на пути к участию компании в спотовом рынке.

Здесь мы сталкиваемся с характерным для всей истории взаимоотношений государства и Газпрома моментом – когда принципал и агент меняются ролями.

Изначально диверсификация маршрутов транспортировки газа была инициирована Газпромом, который выступая принципалом в этой ситуации, предложил государству роль агента в решении поставленной задачи. Цель принципала была расширение присутствия на европейском рынке и создание условий для участия в спотовом рынке. Агент в свою очередь, работая над заданием принципала, предложил маршрут трубопровода по дну Балтийского моря (проект «Северный поток»). Предложенный проект удовлетворяет поставленной задаче. В тоже время агент использовал имеющиеся в его руках инструменты – хорошие взаимоотношения с Германией, что сделало проект беспрецедентным. Основными целевыми рынками поставок газа по газопроводу являются Германия, Великобритания, Нидерланды, Франция и Дания. Маршрут газопровода пройдет от бухты Портовая (в январе 2010 года начато строительство компрессорной станции «Портовая») через акваторию Финского залива и Балтийского моря непосредственно до побережья Германии (Грайфсвальд)<sup>19</sup>. Появляется потенциальная возможность создания хаба биржевой торговли газом, а также такой маршрут позволит снизить политические риски, которые могут быть связаны с транзитом.

Далее агент (государство), анализируя все последствия расширенного газового присутствие на европейском рынке, перенимает инициативу и подчиняет принципала своим интересам. Государство формирует свое видение глобальной энергетической безопасности, которое было озвучено на саммите Большой Восьмерки в Санкт-Петербурге в 2006 году. Россия позиционирует себя как надежного поставщика газа в Европу и предложила гарантировать не только надежность предложения, но также и надежность спроса на энергоресурсы. Надежность спроса на энергоресурсы гарантирует странам-производителям стабильность дохода. Стоит еще раз подчеркнуть, что Газпром был одним из участников в подготовке российской модели энергобезопасности.

Начиная с этого момента, уже агент (государство) предлагает принципалу (Газпром) новые задачи по диверсификации маршрутов транспортировки газа, но не только в Европу, но и в Азию, что отвечает интересам построения глобального рынка газа. Активно развивающаяся экономика стран Азии является гарантированным рынком сбыта российского природного сырья на среднесрочную перспективу. Здесь агент разрабатывает

<sup>18</sup> Ежеквартальный отчет ОАО «Газпром» за 1 квартал 2010 года // [http://www.gazprom.ru/f/posts/22/042553/rep1\\_2010.pdf](http://www.gazprom.ru/f/posts/22/042553/rep1_2010.pdf), стр 56

<sup>19</sup> Северный поток // <http://www.gazprom.ru/production/projects/pipelines/nord-stream/>

новые проекты: например, был разработан Южный поток<sup>20</sup>, а также Восточная программа, в соответствии с которой разрабатываются проекты строительства трубопроводов в азиатском направлении.

Здесь мы сталкиваемся с ситуацией, когда агент перестает следовать четким указаниям и программе, разработанной принципалом, так как видит больше выгоды в действиях по собственной инициативе и постепенно, хотя и не во всем перенимает позицию принципала.

Изначальная цель – расширения участия в европейском, в том числе спотовом рынке, была заменена на диверсификацию маршрутов транспортировки газа и становление России «энергетической сверхдержавой».

Однозначность распределения ролей, при которой Газпром выступает принципалом, характерна, в основном, для внутреннего рынка газа. Здесь компании в данный момент выгодна монополия и повышение регулируемых тарифов на природный газ на внутреннем рынке, а также реализация программы на модернизацию сектора.

### Ситуация 3. Неоднозначность распределения ролей между принципалом и агентом

Газовые конфликты с Украиной являются ярким примером того, что не во всех событиях во внешней политике России можно четко проследить распределение ролей между принципалом и агентом. Встречаются крайне противоположные суждения на этот счет. По мнению некоторых экспертов, в решении газового конфликта с Украиной ведущую роль имели экономические факторы<sup>21</sup>. В тоже время, ряд экспертов полагает, что отключение газа в Украине было своего рода «наказанием» за «оранжевую революцию» и смену политического курса страны.

Основной риск, который был выделен в этом конфликте – колоссальный долг Украины за поставку газа – был одинаково воспринят и принципалом и агентом. Но решение этого вопроса проходило в условиях меняющегося политико-экономического контекста, что и привело к неоднозначным трактовкам событий. Для начала рассмотрим Украину с точки зрения ее зависимости от импорта природных ресурсов.

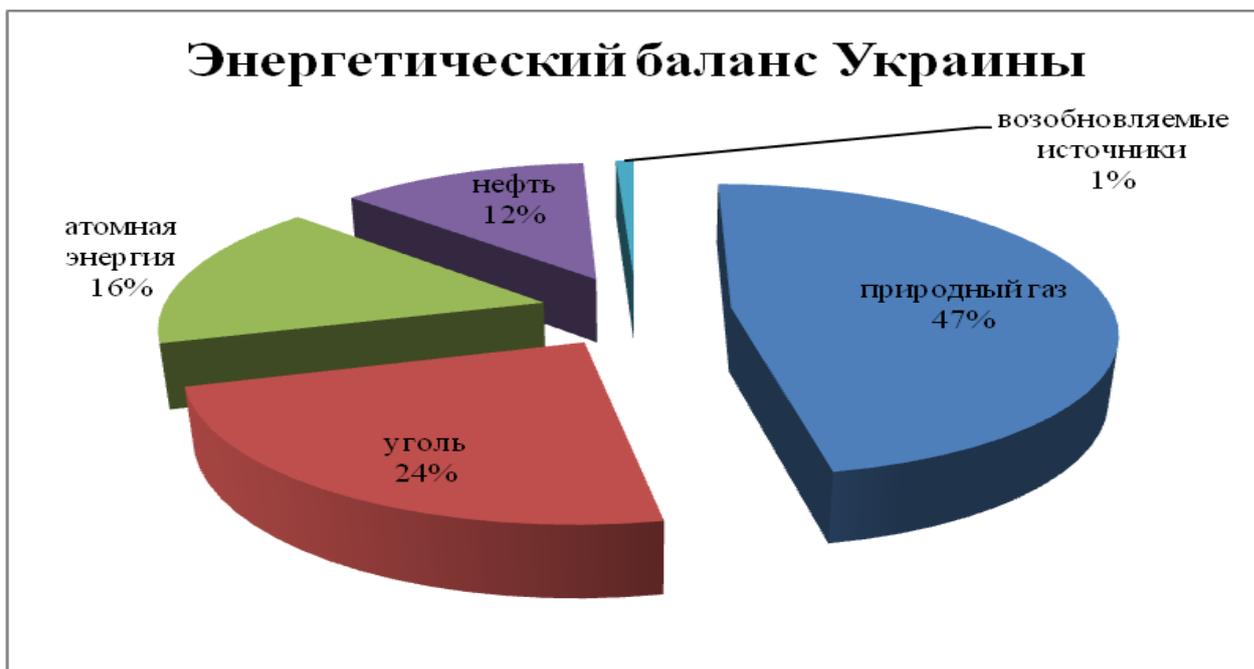
Украина является крупнейшим импортером газа среди других стран СНГ. В основном, страна импортирует газ из Туркменистана, а единственным транзитным коридором является Россия. Отношения с Россией можно разделить на 3 этапа: первые годы после распада СССР, ранние 2000ые и современный этап.

Отношения ранних 1990х годов были достаточно трудными. Страны столкнулись с такими проблемами как: экономический спад, необходимость создания торговых отношений. К тому же Украина находилась в сильной зависимости от импортируемого газа. Контроль над импортируемым газом был полем для коррупции внутри страны, конец которой был положен в 1998 году с образованием вертикально интегрированной госкомпании Нафтогаз Украины. Восстановление экономики в 1999-2000 годы не снизил зависимость Украины от природного газа.

---

<sup>20</sup> Южный поток // <http://www.gazprom.ru/production/projects/pipelines/south-stream>

<sup>21</sup> Например, Simon Pirani, Jonathan Stern and Katja Yafimava «The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment» // *Oxford Institute for Energy Studies* (Registered Charity, No. 286084), February 2009



Источник: IEA, *Ukraine Energy policy review 2006*, pp. 75-77

Ситуация изменилась с началом 2000ых, когда к власти пришел В.Путин и сменился менеджмент Газпрома. Были сделаны попытки структурировать отношения с Украиной путем пересмотра межправительственного соглашения по газу от октября 2001 года. В соответствии с этим договором были формализованы достигнутые договоренности по формуле «газ за транзит», и установлены механизмы, в соответствии с которыми Украина должна платить за дополнительные объемы газа, которые были взяты из транзитных потоков, и устанавливается налог на реэкспорт газа<sup>22</sup>.

Также на развитие российско-украинских отношений повлиял внешний экономический фактор, не зависящий от России, Газпрома и самой Украины – повышение цен на нефть с 15 \$/баррель в 1998 году до 60 \$/баррель в 2006<sup>23</sup>. Это привело к существенной разнице в ценах между ценами на газ для стран СНГ и Европы. И в этой ситуации менеджмент Газпрома «начал политику лоббирования механизма ценообразования на газ для стран СНГ в соответствии с ценами на газ для европейских потребителей»<sup>24</sup>.

К политическим факторам, которые повлияли на современные отношения между Россией и Украиной, относится смена руководства в Украине в результате «оранжевой» революции декабря 2004 года, которая привела к охлаждению российско-украинских отношений.

Согласно анализу, проведенному С. Пирани<sup>25</sup>, позиция Москвы в отношении Украины в этот период характеризуется следующим:

- осуществлять поставки азиатского газа, а не своего,
- довести цены на газ до европейского уровня,

<sup>22</sup> По материалам статьи Украина – Россия: европейский подход к решению газовой дилеммы на основе верховенства права// Зеркало недели // №49 (577), 17-23 декабря 2005

<sup>23</sup> Russian and CIS gas market and its impact on Europe // Edited by S. Pirani, Oxford University press, 2009, p 97

<sup>24</sup> Russian and CIS gas market and its impact on Europe // Edited by S. Pirani, Oxford University press, 2009, p 99

<sup>25</sup> Ведущий исследователь Оксфордского института проблем энергетики

- заменить систему межправительственных соглашений и бартерных сделок денежными расчетами, а также
- «получить в собственность или контролировать транзитную систему Украины и долю на внутреннем рынке»<sup>26</sup>.

В ней явно прослеживается экономический интерес, который направлен на максимизацию прибыли Газпрома. Казалось бы, можно было сделать вывод о том, что Газпром выступает принципалом в этих отношениях, лоббируя продвижение своих интересов в отношении с Украиной, то есть нанимая государство в качестве агента.

С другой стороны, правительство не намеренно было доводить переговоры по газу до конфронтации при прежнем правительстве Украины. Но выборы президента В.Ющенко и назначение Ю.Тимошенко в качестве премьер-министра привели к резкой смене политики страны в отношении поставок газа. Ю.Тимошенко, которая в прошлом была министром энергетики, не скрывала своего намерения разрушить прежнюю схему поставок газа, которая была разработана Газпромом и правительством В. Кучмы. Правительство РФ также выдвинуло вопросы газовых контрактов на первый план, точнее перестала оказывать протекцию экономически не выгодным контрактам в области газа.

В данной ситуации мы видим явное совпадение намерений обеих сторон, одинаковое понимание рисков в данной ситуации. Здесь трудно сделать вывод относительно разделение ролей принципала и агента, кто имеет влияние и на кого. Мы видим, с одной стороны, развитие политики компании относительно рынка СНГ и с другой - резкую смену событий на международной арене и смену политики государства относительно Украины. Развитие событий было благоприятно для обеих сторон и вписывается в рамки нового концепта прагматичности во внешней политики России.

Из приведенного выше очевидно, что распределение ролей на принципала и агента не всегда ясно. То есть, положение о том, что государство является единственным игроком на международной арене не совсем верно. Большинство решений, принимаемых государством, сформированы с учетом, как национальных интересов страны в целом, так и интересов частных компаний в частности. Но это не значит, что государство не имеет независимой внешней политики. Газпром же, имея коммерческие интересы и приоритеты на международной арене, также ведет свою политику в отношении других стран, но его приоритеты в любой момент могут быть «скорректированы» государством. Политические риски имеют место быть в ведении бизнеса зарубежом. Они подчиняют интересы компании национальным интересам государства, и это не всегда сходится с достижением цели коммерческой выгоды.

Теперь рассмотрим, каким образом регулируются взаимоотношения между государством и Газпромом, в какой степени они влияют друг на друга.

### **Вопрос контракта между принципалом и агентом**

Взаимоотношения между принципалом и агентом регулируются контрактом. Контракт в данном случае является определенным набором инструментов, которыми пользуются его участники для достижения своих целей. Контрактные отношения в рассматриваемом контексте взаимовлияния государства и Газпрома являются весьма специфическими, так как руководство компании и государственный аппарат очень тесно переплетены.

---

<sup>26</sup> Russian and CIS gas market and its impact on Europe // Edited by S. Pirani, Oxford University press, 2009, p. 93

В течение последних лет с момента распада Советского Союза взаимоотношения между государством и частными компаниями энергетического сектора менялись неоднократно. Начальным этапом можно назвать 1991 год, когда доминирование государства было тотальным. Государство было ответственно за разработку стратегии и тактики развития энергетического сектора. В этот момент государство выступает единым представителем энергетического сектора.

Отношения между государством и Газпромом всегда были тесно переплетены. В 1989 году Министерство газовой промышленности СССР было преобразовано в Государственный газовый концерн «Газпром», что позволило сохранить целостность газовой отрасли и дальнейшему развитию экономики России. В 1992 году Подписан Указ Президента РФ «О преобразовании ГК «Газпром» в Российское акционерное общество „Газпром“. 17 февраля 1993 года выходит соответствующее Постановление Правительства РФ<sup>27</sup>.

В последствие, все акции Газпрома перешли управляющему персоналу в этой компании. С прежним главой Газпрома Р. Вяхеревым был заключен трастовый договор, согласно которому он распорядился 35% государственных акций "Газпрома" (всего у государства на тот момент было 40% акций). Договор был заключен между В.Черномырдиным, на тот момент министр газовой отрасли, и Р.Вяхеревым, который был также выходцем из правительственных кругов. (1986-1989 гг. - 1-й заместитель министра газовой промышленности СССР. 1989-1992гг. заместитель председателя правления государственного газового концерна "Газпром". С 1992 года - председатель правления РАО "Газпром"<sup>28</sup>.)

В 1996 году правительством под председательством В.Черномырдина был предложен курс «займы в обмен на акции». Суть состояла в том, что группа крупных банков и промышленников в России поддерживала пере выборы Б.Ельцина в 1996 году в обмен на акции в российском частном секторе, включая нефтяную и газовую отрасль. Так, к концу 1990х более 50% акций Газпрома контролировалось частными компаниями и банками.

В настоящее время Правительство Российской Федерации является основным акционером ОАО «Газпром» и имеет контрольный пакет акций (включая прямое и косвенное владение) свыше 50%. Государство напрямую владеет 38,373% выпущенных акций ОАО «Газпром» по состоянию на 31 декабря 2009 г. Компаниям, контролируемым Государством, принадлежит 11,629% выпущенных акций ОАО «Газпром»<sup>29</sup>.

11 мест в Совете директоров по состоянию на конец 2009 года были распределены следующим образом: шесть представителей государства, два независимых директора и представители руководства компании<sup>30</sup>. Представители государства не получают дивиденды и другие вознаграждения, которые предусмотрены политикой компании для членов Совета директоров.

Государство установило контроль над принятием стратегических решений в компании. В общем собрании акционеров имеют право участвовать: Российская Федерация в лице

<sup>27</sup> По материалам официального сайта ОАО «Газпром» [www.gazprom.ru](http://www.gazprom.ru)

<sup>28</sup> Биография Р. Вяхерева, опубликованная на сайте // <http://www.flb.ru/persprint/125.html>

<sup>29</sup> По материалам ОАО «Газпром» консолидированная финансовая отчетность, подготовленная в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) на 31 декабря 2009 года // [http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs\\_rus\\_12m2009.pdf](http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs_rus_12m2009.pdf), стр. 50

<sup>30</sup> По материалам ОАО «Газпром» консолидированная финансовая отчетность, подготовленная в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) на 31 декабря 2009 года // [http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs\\_rus\\_12m2009.pdf](http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs_rus_12m2009.pdf), стр. 50

Федерального агентства по управлению государственным имуществом, Открытое акционерное общество «Роснефтегаз», Зе Бэнк оф Нью-Йорк Меллон (The Bank of New York Mellon)<sup>31</sup>.

Мы видим, что основные инструменты регулирования контрактных отношений являются:

- Назначение на руководящие должности в компании людей близких к правительственным кругам;
- Контроль над принятием стратегических решений через участие в Совете директоров;
- Владение контрольным пакетом акций.

Таким образом, анализ контрактных отношений между Газпромом и государством показывает, что государство имеет большое влияние на решения, принимаемые в компании. Но, в тоже время, оно заинтересовано в ее успешном развитии, проблемы и перспективы которого обсуждаются на Совете директоров Газпрома. Сложившийся институт (как совокупность норм, традиций, закрепленных законодательно) функционирует в интересах и принципала и агента одновременно, хотя в нем не указано четкое разделение ролей. Стратегические решения компании принимаются с учетом внешней политики государства. А внешняя политика государства выстраивается с учетом интересов Газпрома в той мере, пока они не противоречат национальным интересам.

\*\*\*

Анализ с позиции принципал – агент приводит к выводу, что во внешней политике в области газа в большинстве случаев принципалом выступает государство. Но это не означает, что Газпром является оружием внешней политике РФ. Он является одним из инструментов в арсенале внешней политики, который не всегда удачно применяется, что привело к политизации вопросов российского газового экспорта на европейский рынок.

Сложившаяся ситуация крайне не выгодна с точки зрения коммерческих интересов Газпрома, так как портится имидж компании. Газпром стремится к деполитизации ситуации.

Во внешней политике страны компания имеет определенное влияние на государство, но в тоже время она корректирует свои приоритеты с учетом национальных интересов. Для внутренней политики характерно доминирование Газпрома, тогда как во внешней политики основной вектор поведения задает государство, основываясь на принципе прагматичности.

В целом, государству выгодно иметь крупную монополию, которая будет находиться под его контролем. Такой компанией является Газпром. Он извлекает из этого выгоду в плане доступа к новым перспективным месторождениям, рынкам сбыта внутри страны, также является единственным экспортером российского газа. Но если рассматривать сложившуюся монополию Газпрома в контексте европейской либерализации газового рынка и перспектив компании на этом высоко прибыльном направлении, то можно прийти к выводу, что Газпром может потерять его в силу меняющегося европейского законодательства. Согласно новым тенденциям в европейском законодательстве, важным условием является открытие рынка газа в России внешним игрокам, то есть разрушение

---

<sup>31</sup> По материалам ОАО «Газпром» консолидированная финансовая отчетность, подготовленная в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) на 31 декабря 2009 года // [http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs\\_rus\\_12m2009.pdf](http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs_rus_12m2009.pdf), стр 365

монопольного положения. Газпром в этой ситуации выступает агентом, который подчиняется воли государства.

Государство использует Газпром как внутреннюю монополию и единственного экспортера газа для регулирования вопросов внешней политики. Особенно ярко это проявляется в отношении стран СНГ, в частности Белоруссии и Украины. Государство таким образом защищает национальные интересы с помощью инструмента в своем арсенале. Но явное пренебрежение экономическими интересами компании не может гарантировать успеха в использовании этого инструмента. Подобная ситуация ведет к политизации вопросов газовой политики и ухудшению имиджа страны и компании, что не способствует прогрессу.

Успешное использование Газпрома во внешней политике страны будет гарантировано в том случае, если при выстраивании внешнеполитического курса будут учитываться экономические интересы компании. Это поможет в деполитизация газовых вопросов и позволит укрепить международные связи России.

## Список использованной литературы

### Официальные документы:

1. Ежеквартальный отчет, ОАО «Газпром» за 1 квартал 2010 года // [http://www.gazprom.ru/f/posts/22/042553/repi\\_2010.pdf](http://www.gazprom.ru/f/posts/22/042553/repi_2010.pdf)
2. Концепция внешней политики России // <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml>
3. ОАО «Газпром» консолидированная финансовая отчетность, подготовленная в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) на 31 декабря 2009 года // [http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs\\_rus\\_12m2009.pdf](http://www.gazprom.ru/f/posts/28/135151/ifrs_rus_12m2009.pdf)
4. Президент Российской Федерации, Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // <http://kremlin.ru/transcripts/5979>
5. Natural gas market review 2008 // <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2008/gasmarket2008.pdf>

### Монографии, брошюры, в том числе:

6. Бордачев Т. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки», издательство Европа, 2009
7. Stern, Jonathan, (2005), The Future of Russian Gas and Gazprom (OIES, Oxford University Press: 2005)

### Сборники:

8. Россия vs Европа: противостояние или союз? // под ред. С.А.Караганова и И.Ю.Юргенса, изд. ООО «Издательство Астрель», 2009
9. Теория международных отношений: Хрестоматия/ Сост., научн. ред. и коммент. П.А.Цыганкова. – М.: Гардарики, 2002. – 547 с.
10. Russian and CIS gas market and its impact on Europe // Edited by S. Pirani, Oxford University press, 2009. – 488 p.

### Материалы конференций, съездов:

11. Конференция Политическая экономика энергетики в России и Европе (PEEER Conference), Университет Ворвика, сентябрь 2010 // <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/peer/warwick/>
12. Foreign Policy Research and Decision-Making in the Russian Federation and the United States SC21, Saturday 1 45. – 3.30 P.M. Chicago, Michigan, USA 03/03/2007
13. Recent trends of Russian gas policies, A.V.Belyi // Chatham House, 2 September 2010

### Статьи, в том числе:

14. Белоруссию повысили в задолженности // Газета «Коммерсантъ» № 105 (4405) от 16.06.2010

15. Eisenhardt, Kathleen M. Agency theory an assessment and review // Academy of management review, Jan 1989, Vol. 4, No. 1

16. Heinrich, A Under the Kremlin's Thumb: Does Increased State Control in the Russian Gas Sector Endanger European Energy Security? // EUROPE-ASIA STUDIES Vol. 60, No. 9, November 2008, 1539–1574

17. UFG, Russia Morning Comment, 18 April 2005; NewsBase, FSU Oil & Gas Monitor, 15, 20 April 2005; UFG, Russia Morning Comment, 14 June 2005; NewsBase, FSU Oil & Gas Monitor, 37, 21 September 2005.

18. Long-term capacity agreements, TPA and EU-Russian Relations, Kim Talus and Michael Hunt // EU Russian energy relations, edited by Kim Talus, Piero Fratini, Euroconfidantiel, 2010, pp 245 - 281

Интернет-материалы, в том числе:

19. [www.gazprom.ru](http://www.gazprom.ru) – официальный сайт ОАО «Газпром»

20. О Программе эффективного использования на системной основе внешнеполитических факторов в целях долгосрочного развития Российской Федерации \ Опубликован на сайте Русский Newsweek ”, Россия - 11 мая 2010 г