

Документ робочої групи #2

**Дорожня карта енергетичних санкцій:
Рекомендації щодо санкцій проти
Російської Федерації**

Міжнародна Робоча Група з Питання Санкцій Проти Росії

9 Травня, 2022

<https://fsi.stanford.edu/working-group-sanctions>

Міжнародна Робоча Група з Питання Санкцій Проти Росії¹ має за мету передати знання та досвід урядам та компаніям у всьому світі, допомагаючи у формуванні пропозицій щодо санкцій, які підвищать вартість вторгнення Росії в Україну та підтримають демократичну Україну у захисті її територіальної цілісності та національного суверенітету. Як продовження нашого [плану дій](#), цей документ містить нові ідеї, які були підтверджені додатковими документами [на нашому веб-сайті](#).²

Економіка та бюджет Росії базуються на доходах від продажу нафти та газу, в першу чергу до Європи. З початку війни Європейський Союз (ЄС) щодня сплачував близько 800 мільйонів доларів за імпорту російської нафти та газу, тим самим фінансуючи війну Путіна. У цьому документі рекомендуються варіанти щодо політичних дій, які дозволять позбавити Росії цього доходу від продажу енергоносіїв, мінімізуючи при цьому перебої на ринках і у світовій економіці.

Ми схвалюємо рішення Європейської комісії ввести повну заборону на імпорту всієї російської нафти. Ми також розуміємо намір Комісії поетапно вводити заборону протягом кількох місяців, щоб мінімізувати вплив на світові ринки та дозволити державам-членам забезпечити альтернативні шляхи постачання. Наші пропозиції повністю узгоджуються з тими, про які до цього часу було повідомлено ЄС, і включають конкретні механізми, розроблені для того, щоб забезпечити впорядковане поетапне введення заборони на імпорту, в той же час мінімізуючи прибутки від експорту російської нафти протягом такого періоду поетапного введення.

Для досягнення цієї мети в документі викладено пропозиції щодо негайних дій європейських колег для швидкого скорочення доходів Росії від нафти і газу, в поєднанні з довгостроковими заходами щодо припинення російського продажу нафти і газу в Європу та усунення російської загрози європейській енергетичній безпеці. Пропонується кілька проактивних стратегій. Крім того, пропонуються стратегії попередження наслідків, які дозволять протидіяти потенційному використанню енергетичних ресурсів в якості зброї, та передбачення російських дій у відповідь на санкції у газовому секторі. Оскільки критичною метою є максимальне скорочення експортних надходжень Росії, нашими цілями залишаються:

- 1) **Зниження російських доходів від європейського імпорту енергоносіїв через «смарт-ембарго» на російську нафту та газ, включаючи негайне ембарго на імпорту російської нафти, що наразі й пропонує Європейська комісія; і поступове ембарго на імпорту російського газу; а також**
- 2) **Швидко зробити Європу незалежною від російських енергоресурсів.**

Ми пропонуємо два варіанти політик – механізми можуть бути запроваджені незалежно або в тандемі – які країни можуть використовувати для досягнення цих цілей.

- 1) **Введення податку на продавців російської енергії в Європу для конфіскації коштів, які російський уряд зараз захоплює у вигляді експортних податків; і**

¹ Усі члени нашої робочої групи беруть участь в ній в рамках своїх індивідуальних функцій, і в той же час ми консультувалися з багатьма державними чиновниками, зокрема з Урядом України.

² Наша мета полягає не у створенні консенсусного документа, а в тому, щоб надати перелік можливих додаткових заходів, які слід розглянути урядам, багатостороннім установам та приватним суб'єктам. Наслідки кожної санкції не були детально проаналізовані, і не всі учасники погоджуються з кожною конкретною запропонованою санкцією чи дією.

- 2) **Створення режиму умовного депонування (ескроу рахунки) для фіксації балансу надходжень від російського експорту** для утримання їх поза контролем російського уряду (приблизно так само, як діючі санкції вплинули на резерви російського центрального банку).

Даний документ приділяє значну увагу газу, частково через вже існуючі пропозицію Європейської комісії про повне ембарго на європейський імпорту російської нафти³ та помітні кроки Німеччини щодо заміни цього імпорту⁴, але також з метою відобразити важливість відключення Росії від потоків доходів з експорту газу, оскільки Європа під час війни платить Росії за газ набагато більше, ніж за нафту. Якщо Європа зможе скоротити закупівлі російського газу, пов'язані з цим прибутки від експорту газу будуть усунені, оскільки Росії нема куди продавати свій газ, тоді як Москва поки що може продавати нафту, на яку накладено ембарго в Європі, до Азії, хоча й з високим дисконтом. Нарешті, хоч цей документ в основному обговорює дії Європи, європейське ембарго має бути частиною скоординованої стратегії зі Сполученими Штатами, яка передбачає за впровадження у співпраці з іншими країнами дипломатичних дій, та взаємодію із зацікавленими сторонами у приватному секторі.

³ За наявною інформацією - заборона на імпорту сирої нафти та нафтопродуктів з перехідним періодом 6-8 місяців.

⁴ Vera Eckert, "Germany ramps up capacity for LNG imports to replace Russian gas," *Reuters*, May 5, 2022, <https://www.reuters.com/business/energy/germany-ramps-up-capacity-lng-imports-replace-russian-gas-2022-05-05/>

I. Вступ

План дій щодо Посилення санкцій проти Російської Федерації окреслив вичерпний перелік санкцій для багатьох секторів та окремих осіб, включаючи кілька рекомендацій щодо розширення нафтогазових санкцій, зважаючи на важливу роль, яку відіграє енергетичний сектор Росії у фінансуванні війни проти України. Тому цей документ має на меті продовжити це обговорення та детально висвітлити інші важливі міркування у світлі останніх подій⁵. Він рекомендує кілька практичних та ефективних варіантів політичних дій, метою яких є позбавити Російську Федерацію доходів від продажу енергії та можливості отримати доступ до цих коштів на підтримку своїх військових зусиль, в той же час зводячи до мінімуму втрати на енергетичних ринках і світовій економіці. Окреслені пропозиції спираються на наступні принципи:

- A. **Швидко зменшити потік російських енергетичних надходжень**, обмежуючи тим самим її здатність продовжувати фінансувати війну.
 - 1. Наскільки це можливо, **необхідно уникати подальшого підвищення цін на енергоносії або перебоїв на світовому енергетичному ринку**.
 - 2. **Необхідно запропонувати негайні та короткострокові** політичні кроки, які також будуть враховувати довгострокові перспективи.
- B. **Досягти європейської незалежності** від російських вуглеводнів для підтримки цілей національної та енергетичної безпеки.
 - 1. **Необхідно визнати взаємозалежність економічних міркувань та питань безпеки**, щоб вживані заходи не ставили за пріоритет а ні економічні результати, а ні безпеку за рахунок інших.
 - 2. **Необхідно рекомендувати заходи** щодо пом'якшення наслідків передбачаючи різку зупинку поставок нафти та газу з Росії до Європи або аналогічні агресивні дії з боку Росії.
- C. **Забезпечити глобальну згуртованість** і продовжити розширення коаліції, яка протистоїть Росії, шляхом регулювання світового попиту на енергоносії та уникнення надмірного підвищення цін.
 - 1. **Необхідно координувати санкції щодо енергетичного сектору** з санкціями щодо інших секторів.
 - 2. **Необхідно обмежити потребу у застосуванні вторинних санкцій** шляхом посилення координації між країнами-партнерами.
 - 3. **Необхідно забезпечити єдність та координацію в рамках санкційного режиму**, наскільки це можливо, щоб підвищити ефективність їх виконання.

Загальна стратегія повинна включати як **проактивні заходи** спрямовані на зменшення надходження доходів до Росії, так і **заходи з мінімізації наслідків** необхідно вжити, щоб максимально полегшити потенційний вплив передбачуваних заходів, які будуть вжиті російською владою у відповідь, включаючи раптове припинення поставок російської енергії та/або безповоротних втрат енергетичної інфраструктури. Також важливо, щоб санкційна коаліція залишалася єдиною в подоланні російської загрози, яка загальна для України та Європи. Визнаючи, що європейські енергетичні санкції, ймовірно, будуть менш суворими в порівнянні з політикою США, європейські дії мають розглядатись як винятки у рамках реалізації первинних та вторинних санкцій США.

⁵ “Speech by President von der Leyen at the EP Plenary on the social and economic consequences for the EU of the Russian war in Ukraine – reinforcing the EU’s capacity to act,” *European Commission*, May 4, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_2785/

II. Проактивна стратегія щодо нафти

Відповідно до нещодавно оголошених ЄС кроків, основною метою наших рекомендацій є зменшення надходжень від експорту нафти для режиму Путіна як тільки можливо ширше та швидше, з додатковими цілями мінімізації шоків у постачанні енергоресурсів та забезпечення європейської енергетичної безпеки.

Для досягнення цих цілей ми пропонуємо запровадити «розумне ембарго», яке забороняє, як тільки можливо ширше, європейський імпорт сирової нафти та нафтопродуктів з Росії та Білорусі. Для будь-яких залишкових обсягів, придбаних під час процесу поетапної відмови від російської нафти, ми пропонуємо використовувати спеціальний тимчасовий режим, який може підтримати шлях до повного ембарго, в той же час негайно відрізаючи Російську Федерацію від надходжень від експорту нафти, про що більш детально зазначено нижче. Ці механізми можуть бути реалізовані як частина цього спеціального режиму, окремо, або разом:

- A. **Регульований імпорتنний податок (або тариф), призначений для перенаправлення суттєвих коштів від російських та/або білоруських експортерів, з метою різкого скорочення експортних надходжень для війни та передачі грошей на репарації Україні (“механізм трансферу вартості”)⁶.** Відповідно до цього механізму російські та білоруські експортери можуть продавати покупцям з ЄС за умови, що покупці перераховують усі платежі призначеному платіжному органу ЄС. Платіжний орган зарахує будь-який нарахований тариф або податок, який буде виділено на спеціальний рахунок для фінансування репарацій Україні. Може адмініструватись ЄС (“Режим контрольованих продажів”).
- B. **Для кожної категорії імпортованих сирової нафти та нафтопродуктів запроваджуватимуться окремі механізми трансферу вартості.** ЄС буде легше замінити деякі категорії імпорту нафти, наприклад, сирову нафту, ніж інші, наприклад, дизельне паливо. Щоб надавати цільові стимули для дефіцитної продукції, Платіжний орган буде реалізовувати окремий механізм трансферу вартості для кожної основної категорії імпорту нафти (урал, сибірська легка, мазут, дизельне паливо та інші). Таким чином, ЄС може збільшити або зменшити чисті платежі за будь-яку конкретну категорію, виходячи з існуючих ринкових умов у будь-який момент часу. Такий механізм може бути реалізований або у формі простого податку на основі вартості чи ціни, або як більш складна схема.
- C. **На спеціальному ескроу рахунку зберігатимуться чисті надходження, які належать експортерам.** Платіжний орган може вносити будь-які чисті надходження від продажу на спеціальний ескроу рахунок у затверджених європейських банках на користь експортера. Ці надходження можуть залишатись на депонуванні до відповідного часу після припинення бойових дій. За рішенням ЄС, доступ до частини коштів на депонуванні може бути надано раніше, наприклад для їх використання у гуманітарних цілях.
- D. **Цілеспрямовані санкції проти постачальників послуг, що фасилітують морський експорт, спрямований на обхід режиму контрольованих продажів.** Щоб не допустити будь-які широкомасштабні дії щодо обходу режиму контрольованих продажів, ЄС (разом

⁶ Зверніть увагу на можливе некоректне тлумачення, оскільки мита зазвичай накладаються на імпортера (покупця, продавця чи трейдера) і таким чином додаються до вартості товару, яку сплачує споживач. Ідея, описана в статті, полягає в тому, щоб оподаткувати виручку продавця, а не «додавати» вартість для імпортера (так само, як використовуються в багатьох країнах утримання податків).

зі Сполученими Штатами та Великобританією) слід накладати санкції на тих постачальників послуг, що фасилітують морський експорт до споживачів, які не входять до складу ЄС. Цими постачальниками послуг можуть бути, але не обмежуючись ними: морські страхувальники, банки, торговці сировиною, фірми з фрахтування суден, постачальники комерційної сертифікації, фірми з надання морської технічної підтримки та інженерних послуг, а також постачальники послуг з прив'язування морських суден та передачі вантажу з судна на судно. Більшість цих постачальників послуг для морської торгівлі російською нафтою традиційно базуються в Європі.

- Е. Подальші санкції проти російського нафтового сектора.** Існуючі санкції щодо надання послуг і передачі технологій для нафтових родовищ слід розширити, щоб охопити всі нафтопромислові послуги та технології для будь-яких проектів з розвідки та видобутку нафти в Росії, а не лише для сланцевих, глибоководних та арктичних шельфів. Громадяни ЄС та США, які працюють на керівних посадах у російському нафтовому секторі, повинні підпадати під індивідуальні санкції.

Існує велика невизначеність щодо впливу ембарго ЄС або Групи 7 (G7) на російську нафту та того, наскільки Росії вдасться перенаправити свої обсяги в Азію та інші ринки. Ми передбачаємо два сценарії:

- Якщо ринок плавно пристосується до повної заборони ЄС – подібно до того, що ми спостерігаємо зараз⁷ – то ми виступаємо за подальший швидкий перехід до повного ембарго;
- Якщо почне матеріалізуватися шок нестачі пропозиції на ринку, що призведе до підвищення цін і перебоїв, тоді ми віддаємо перевагу “Режиму контрольованих продажів”⁸. Це дозволить продовжити експорт нафти на європейські ринки, зменшить ризик шоку нестачі пропозиції та обмежить доступ Росії до доходів від нафти.

В обох сценаріях Україна та її союзники має варіанти — у міру адаптації ринку та зменшення ризику шоку нестачі пропозиції — орієнтуватись на слабкі сторони російської моделі експорту, включаючи її обмежені транспортні можливості до Азії та залежність від західної логістики та страхування.

III. Стратегія пом'якшення впливу нафтових санкцій

Енергетичні політики в рамках “смарт” концепції повинні передбачати заходи, які Росія може вжити у відповідь, одночасно встановлюючи коротко- та середньострокові кроки, які дадуть змогу реалізувати стратегії скорочення російських доходів паралельно з санкціями, що не стосуються енергетичного сектору. Ми рекомендуємо наступні заходи для забезпечення енергетичної надійності та підтримки інших стратегічних заходів.

- А. Збільшення європейської власності в критичній інфраструктурі.** Для забезпечення національної безпеки та енергетичної політики необхідно пильно зосередитися на

⁷ У зв'язку з різким скороченням відбору в ЄС видобуток нафти в Росії знизився приблизно на 1 мільйон барелів на добу до кінця квітня, і наразі все ще надається високий дисконту на нафту марки Urals, але на момент написання цього матеріалу світові ціни на нафту були приблизно на тому самому рівні, що й під час початку вторгнення.

⁸ Зауважте, що податки на імпорт, рекомендовані як частина режиму контрольованих продажів, можуть коригуватися так часто, як це необхідно, щоб конфіскувати не тільки надлишкову орендну плату, яку зараз отримує російський уряд у вигляді експортних податків, але також будь-яку надлишкову вартість, що виникає в результаті підвищення ринкових цін..

залежності від інфраструктури в Європі. Володіння російськими державними підприємствами європейською критичною інфраструктурою представляє ризик для безпеки, який потребує термінового вирішення до настання моменту максимальної вразливості Європи наступного опалювального сезону. По всій Європі «Газпром» володіє критично важливими сховищами газу, а «Роснефть» — нафтопереробними заводами. Класифікація цих об'єктів як інфраструктури із забезпечення національної безпеки, та вимога виходу Росії з володіння цими об'єктами, зменшить ризики для енергетичної безпеки та забезпечить більшу частку європейського контролю над цими об'єктами. Необхідно посилити механізм контролю за інвестиціями в усьому ЄС..

- В. Зменшити попит на викопне паливо.** [План із 10 пунктів щодо скорочення використання нафти](#) Міжнародного енергетичного агентства (МЕА) пропонує 10 заходів щодо обмеження попиту, щоб компенсувати скорочення поставок російської нафти. За оцінками МЕА, повне впровадження цих заходів лише в країнах ОЕСР може скоротити попит на нафту на 2,7 мільйона барелів на добу протягом наступних чотирьох місяців, порівняно з поточним рівнем.
- С. Подальше вивільнення надзвичайних резервів.** Вивільнення 240 млн барелів надзвичайних запасів країнами МЕА внесе суттєвих корективів до пропозиції на ринку. Є можливість зробити більше: наприклад, коли війська союзників розпочали свою повітряну кампанію проти Іраку в 1991 році, МЕА задіяло заздалегідь узгоджений план випуску 2,5 мільйонів барелів на добу. Країни-члени МЕА мають 1,5 мільярда барелів у державних резервах і близько 575 мільйонів барелів за зобов'язаннями перед промисловістю. Слід розглянути можливість додаткового траншу випуску, якщо ціни зростуть порівняно з поточним рівнем. Необхідно буде забезпечити, щоб, навіть якщо резерви були використані, був достатній глобальний стратегічний резерв, щоб запобігти ринковій паніці або фізичному дефіциту.
- Д. Використання вільних потужностей країн ОПЕК+.** Зараз ОПЕК має вільні потужності на близько 3,7 мільйонів барелів на добу, що потенційно зростає до 5,9 мільйонів барелів на добу, включаючи Іран і Венесуелу.⁹ На даний момент ОПЕК, здається, дотримується узгоджених темпів збільшення квот на 400 тис. барелів на добу щомісяця, що означає збільшення квот на 2 млн барелів на добу до вересня 2022 року. Саудівська Аравія та Об'єднані Арабські Емірати, зокрема, мають 3 мільйонів барелів на добу в запасі, а також деякий запас у межах своєї квоти. Їх слід заохочувати, щоб вони швидко випустили цей запас нафти на ринок, щоб пом'якшити втрати.
- Е. Заохочувати збільшення виробництва не в ОПЕК.** Слід заохочувати інші країни скасувати нормативні обмеження на виробництво на час російської війни в Україні, особливо слід зосередити зусилля на сланцевому видобутку в США, враховуючи його доведену здатність швидко нарощувати видобуток.
- Ф. Підтримка казахського та лівійського виробництва.** Каспійський трубопровідний консорціум (КТК), який доставляє нафту до Новоросійська (Росія) на Чорному морі, транспортує близько 1,4 млн барелів нафти на добу. Хоча завантаження казахстанської нафти в Новоросійську наразі відновлено¹⁰, російський контроль над КТК залишається постійною вразливістю. Через це, ми закликаємо використовувати альтернативний маршрут для казахської нафти. По нафтопроводу Баку-Тбілісі-Джейхан з Баку можна було

⁹ IEA April Oil Market Report.

¹⁰ Під час війни з глобальних поставок було вилучено до 1 мільйона барелів на добу, ймовірно під впливом Росії. Значний видобуток в Казахстані був заблокований на кілька тижнів у березні-квітні, оскільки Каспійський трубопровідний консорціум «зазнав шторму і його довелося закрити на ремонт». У звітах говориться, що пошкодження КТК у Новоросійську відремонтовано, і нафта знову завантажується, але деякі виробники КТК стурбовані тим, що Росія знову закриє його.

б транспортувати близько 700 тис. барелів нафти на добу, потужність нафтопроводу яка зараз знаходиться не у використанні. Через Кавказ є додаткова пропускна спроможність трубопроводів і залізниць, які могли б забезпечити закриття казахстанського виробництва, якщо російські вихідні маршрути, такі як КТК, будуть закриті або санкційовані. Крім того, генерал Хафтар у Лівії припинив виробництво 500 тис. барелів нафти на добу, називаючи причиною суперечку щодо доходів від нафти з міжнародно визнаним урядом у Тріполі. Інтервенція з Хафтаром і забезпечення безпеки видобутку нафти в Лівії - це можливість швидко збільшити постачання нафти, одночасно зменшуючи вплив Росії на нафтові ринки.

- G. Використання вищої європейської маржі для заміни російського дизельного палива.** Оскільки європейські нафтопереробні заводи майже завжди працюють у режимі максимального виробництва дизельного палива, тому втрата значних поставок дизельного палива Росією в Європу становить особливий виклик. Однак ринковий досвід свідчить про те, що навіть повна втрата російського експорту нафтопродуктів до ЄС не призведе до серйозного дефіциту. Можливість отримувати достатньо високу маржу, спонукатиме заводи США, Близького Сходу чи Індії, прийняти рішення щодо перенаправлення своєї продукції до Європи. Зокрема, завантаження дизельноенергоносіїв на узбережжі Мексиканської затоки США в березні зросли майже на 50% місяць-до-місяця, до 910 тис.барелів нафти на добу, до найвищого рівня з серпня 2020 року¹¹. Нафтопродукти, які закупаються в Російській Федерації, потенційно можуть бути замінені більш високою залежністю від нафтопереробних потужностей в Азії та США, а також збільшенням пропускної здатності нафтопереробки в Європі, яка залишається нижче рівня 2019 року.

IV. Проактивна стратегія щодо природного газу

Природний газ, що поступає через трубопроводи

Європейські країни набагато більше залежить від російського газу, ніж від російської нафти. В той же час, Росія не може легко замінити європейський попит на російський газ зараз чи в майбутньому. Для Європи, включаючи Україну, втрата поставок російського газу також є значною вартістю, а особливо це стосується країн, які високо-залежні від них. Різні макроекономічні оцінки свідчать, що втрата постачання газу з Росії, призведе до падіння ВВП у Німеччини на 0,5-5% відносно базового рівня «без змін», що спричинить рецесію економіки Німеччини із падінням ВВП до 2,5% рок-до-року, та дещо меншими втратами ВВП для інших країн ЄС.¹²

Ми очікуємо, що Росія скористається тим, що, на її думку, є її асиметричною перевагою щодо газу і, як наслідок, її здатністю сіяти розбрат серед європейських країн, як вже видно з вибіркової відповіді Росії щодо відключення постачання до Польщі та Болгарії. Таким чином, російська енергетична зброя в газовому секторі може охоплювати ряд негативних дій, від підвищення цін і створення регіонального дефіциту енергії до відключення постачання до окремих країн, покупців або навіть до Європи взагалі. Наша проактивна стратегія, керуючись метою повної незалежності від російського газу, стартує з направлення потоків російського трубопровідного

¹¹ EA (2022), Oil Market Report - April 2022, IEA, Paris, <https://www.iea.org/reports/oil-market-report-april-2022>

¹² Додаткову інформацію див: https://benjaminmoll.com/RussianGas_Literature/ та <https://cfmsurvey.org/surveys/effects-embargo-russian-gas> .

газу до Європи через українську систему трубопроводів, Українську газотранспортну систему (ГТС)¹³.

Водночас ЄС має виробити однозначну позицію щодо схеми розрахунків за газ в рублях. Регуляторні, правові та санкційні дії світових демократій, повинні негайно заборонити схеми платежів, призначені для підтримки вартості російського рубля, що означало б рішуче та однозначне відхилення указу президента Росії, виданого в березні 2022 року, який зобов'язує проведення розрахунків за російські енергоносії в рублях. Враховуючи невідкладність нинішньої ситуації, ЄС слід призначити єдиного представника на газових переговорах від ЄС, щоб усунути здатність Росії використовувати принцип “розділяй та володарюй”.¹⁴ Ми рекомендуємо наступні варіанти політики «розумного ембарго» на російський газ:

- A. Вимагати, щоб увесь продаж російського газу в ЄС спрямовувалися через українську ГТС. Цей підхід призупинив би поставки через Північний потік-1, Ямал-Європа та Турецьку лінію 2 (для експорту до ЄС). Це також ефективно нейтралізує стратегію Росії щодо перенаправлення поставок газу в Європу через України та обмежить здатність Росії вибірково проводити дискримінацію у постачанні газу. Слід оголосити найближчу дату виведення з експлуатації газопроводів «Північний потік-1», «Турецький потік-2» (для експорту з ЄС) та «Ямал-Європа».
- B. З подвійною метою скорочення надходжень від російського експорту та досягнення європейської енергетичної незалежності, наступні варіанти можуть бути реалізовані окремо або в комбінації:
 1. **Режим контрольованих продажів.** Накласти збір на продажі Газпрому в ЄС та зберігати платіжний баланс на рахунках ескроу в спосіб, подібний до описаного вище в розділі про нафту. (Як описано в розділі про нафту, податок на імпорт стягуватиметься з постачальника, таким чином буде конфісковано доходи, які уряд Росії іншим чином отримує від експортних податків. Ці кошти будуть спрямовані ЄС на фінансування реконструкції України. Баланс доходів буде зберігатися на ескроу рахунках в європейських банках до вирішення конфлікту.)
 2. **Припинення ЄС закупівлі російського газу.**
 - a. **Призупинити закупівлю ЄС природного газу на короткий період,** напр. до Європейської Ради в червні, щоб скоротити доходи в цей критичний для українських військових зусиль період. Такий захід буде потрібним, у випадку можливості швидкого впровадження режиму контрольованих продажів.
 - b. **Припинення закупівлі російського газу найменш залежними країнами.** Деякі країни вже оголосили, що більше не будуть купувати російський газ, зокрема Бельгія, Франція, Португалія, Румунія, Швеція, Іспанія та Словенія. Крім того, Польща та Болгарія нещодавно припинили отримувати російський газ, а Фінляндія та Нідерланди оголосили про плани припинити закупівлі у 2022 році.
 3. **Підтримка української реконструкції.** Ввести збір на реконструкцію, який буде фінансуватися Газпромом, на весь газ, який транзитуює Україна.

¹³ Максимальна потужність ГТС становить 120-140 млрд куб. м, тоді як загальний середньорічний імпорт ЄС з РФ становить ~155 млрд куб. м., а попит падає. З виключенням обсягів до Польщі та Болгарії цей розрив вже є незначним.

¹⁴ Agata Loskot-Strachota, Georg Zachmann, and Simone Tagliapietra, “EU risks letting Putin’s gas divide-and-rule strategy win,” *Euractiv*, April 29, 2022, <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/eu-risks-letting-putins-gas-divide-and-rule-strategy-win/>

Зріджений природний газ (СПГ)

Заходи, що описані для експорту нафти морським транзитом, можна було б аналогічним чином застосувати до російського експорту СПГ, наприклад, обмеження доступу до вантажних та інших послуг з метою запобігання обходу “смарт ембарго”.

V. Стратегія пом'якшення впливу газових санкцій

Росія нещодавно вжила декілька негативних заходів, пов'язаних з енергетичними ринками, зокрема рішення «Газпрому» про припинення постачання газу до Польщі та Болгарії, на які припадає 18,7 та 2,7 млрд кубометрів, в порівнянні з торішнім обсягом у 155 млрд кубометрів російського газу поставленого до ЄС. Польща та Болгарія сильно залежать від поставок російського газу, що становить 26% і 78% їхнього обсягу газопостачання відповідно.

Заходи, перераховані нижче, знизять попит на газ і врешті сприятимуть повній незалежності Європи від російського газу. Крім того, швидке впровадження цих заходів до того ж пом'якшить негативний вплив, якщо Росія вирішить раптово припинити постачання газу до Європи, та дасть сигнал про єдину європейську силу, зупинивши поточний потік мільярдів євро до російського уряду. Зменшення залежності від російського газу також має відбуватись паралельно з більш широкими європейськими цілями щодо переходу на чисту енергетику, як зазначено в Європейській зеленій угоді. Витрати на перехід до більш безпечної та зеленої енергетики в Європі будуть вищими в результаті поточної надзвичайної ситуації, про що потрібно повідомити виборців. Нижче ми окреслимо заходи для зменшення цих витрат:

A. Розробити “базову ситуацію” і план дій у надзвичайних ситуаціях. Кожна європейська держава і ЄС в цілому повинні планувати заміну російського газу в найближчій або середньостроковій перспективі і розробити план дій на випадок, негайної та безповоротної зупинки постачання газу. Уряди можуть захистити окремі компанії, які сильно залежать від трубопроводного газу, на основі ретельного аналізу їх стратегічної та економічної важливості. Крім того, кожна європейська держава і ЄС в цілому повинні надавати підтримку та ресурси промисловим споживачам газу для полегшення переходу на альтернативне паливо.

1. Зняти обмеження на внутрішній видобуток газу на час війни. Ця рекомендація особливо стосується гігантського родовища Грьонінген в Нідерландах, яке наразі планується закрити через занепокоєння щодо сейсмічної активності, а також до данського, британського та норвезького секторів Північного моря. Заохочувати інвестиції в проекти збільшення європейського виробництва.

a. Розглянути питання щодо розробки сланцевого газу

- 1) Управління енергетичної інформації США (Energy Information Administration (EIA)) підрахувало, що технічно відновлювані ресурси сланцевого газу в Європі становлять приблизно 17 трлн куб. м, з Польщею (4,2 трлн куб. м), Францією (3,9 трлн куб. м), Україною (3,6 трлн. м³) та Румунією (1,4 тис. м³), що володіють найбільшими кількостями. Цей ресурс має потенціал для покриття загального споживання природного газу в Європі на рівні 2021 року протягом приблизно 40 років.
- 2) Оскільки цей ресурс потребує подальшої оцінки, щоб підтвердити комерційну валідність, і в кінці кінців розробити, а тому не буде доступний протягом кількох років навіть за найагресивнішого сценарію. Більше того, видобуток цих запасів сланцевого газу

вимагатиме гідравлічного розриву пласта (або «розриву пласта»), що є непопулярним у Європі та обмежено законом у ряді країн.

2. **Розробка інших європейських запасів газу**, включаючи прийняття остаточного рішення про інвестиції у 2022 році щодо розробки газових родовищ на Кіпрі (Афродіта) та Румунії (Нептун Діп). Окрім забезпечення європейського контролю над об'єктами зі зберігання газу, які наразі належать «Газпрому», є необхідність в оцінці інших можливостей стратегічного зберігання.
 3. **Усунення вузьких місць європейських країн**. Слід прийняти остаточне рішення про інвестиції у 2022 році щодо ключових заходів для усунення вузьких місць у сфері транспортування газу в Європу, включаючи інтерконектор Франція-Іспанія та потоки до Німеччини, виходячи з припущення, що «Північний потік-1» і «Ямал» можуть ніколи більше не використовуватись для подання газу.
 4. **Розширити існуючі потоки через трубопроводи** до Європи, у тому числі з Норвегії, Алжиру, Лівії, Азербайджану та ширшого Каспійського регіону.
 - a. Заохотити збільшення імпорту з Норвегії або Алжиру.¹⁵ Норвегія та Алжир є другим і третім за величиною постачальниками природного газу в країні ЄС, на них припадає 15-16% і 8-10% загального імпорту за останні роки відповідно. Обидва постачальники в основному експортують через трубопроводи, при цьому на СПГ припадає близько 5% норвезьких і 20% алжирських поставок. Хоча деякі аналітики стверджують, що Норвегія може збільшити виробництво приблизно на 13 млрд кубометрів у 2022 році, прем'єр-міністр Йонас Гар Стьоре заявив, що додатковий експорт неможливий. Аналогічно, здатність Алжиру забезпечити додаткову кількість у короткостроковій перспективі залишається обмеженою.
 - b. Переоцінити Південний газовий коридор і Центральну Азію: система трубопроводів, що з'єднує родовища природного газу Азербайджану з Європою, не проходячи через територію Росії чи Ірану, вже давно є важливим проектом для ЄС; він матеріалізувався у системі трьох окремих трубопроводів, які утворюють так званий Південний газовий коридор: Південно-Кавказький газопровід (South Caucasus Pipeline (SCP)), Трансанатолійський (Trans-Anatolian Pipeline (TANAP)) і Трансадриатичний газопровід (Trans Adriatic Pipeline (TAP)). Проте потужність системи в 16 млрд кубометрів наразі вичерпана, і, навіть якщо її збільшити, є сумніви щодо здатності Азербайджану істотно збільшити виробництво. Що стосується Центральної Азії, то тиск з боку Росії та міркування внутрішньої політики завадили експорту до Європи, і газ в основному використовується для внутрішнього споживання, але включення додаткових обсягів з Туркменістану слід переглянути.
- В. Зменшити попит.** Зараз Росія постачає 35% обсягу європейського ринку газу, забезпечуючи значні обсяги (155 млрд куб. м.), які неможливо повністю замінити без значних інвестицій на горизонті декількох років. Єдиний реальний спосіб підготуватися до можливої втрати російського газу – це суттєве скорочення попиту.
1. **Використання цінового механізму.** Одним із найефективніших засобів швидкої реакції ринку є ціни. У значній мірі сам ринок уже пройшов довгий шлях до відправлення цінових сигналів, необхідних для прискорення скорочення попиту.
 - a. Вже очікується, що високі ціни знизять попит ЄС на природний газ на 6% або приблизно на 23 млрд куб. м у 2022 році, із скороченням попиту на

¹⁵ [Europe's National Gas Conundrum.pdf](#)

- газову електроенергію через більш дешеве вугілля та використання відновлюваних джерел енергії.
- b. Очікується, що попит на опалення житлових та комерційних будівель також буде нижчим за середніх погодних умов, тоді як промислового попиту шкодить середовище високих цін.
 - c. Уряди повинні розпочати широкомасштабні кампанії збереження, щоб зосередити увагу на важливості енергії для національної безпеки.
2. **Коригування фіскальної політики.** Уряди можуть зменшити попит за допомогою податкової політики, якщо це необхідно.
- a. Непопулярність цих заходів можна було б пом'якшити шляхом таргетування, наприклад, перевищення певного встановленого базового рівня споживання, та розподілення надходжень серед домогосподарств та підприємств, які найбільше постраждали від більшої ціни за електроенергію.
 - b. Поєднання високих господарських і промислових цін на газ з компенсаційними платежами стимулюватиме швидку заміну викопного палива для зменшення витрат, при цьому компенсаційні виплати можуть полегшити перехід на альтернативне паливо або здійснюватись таким чином, щоб принести користь значній кількості домогосподарств і підприємств.
- C. **Згорнути використання/ виробництво електроенергії з газу.** Зменшення використання газу для отримання електроенергії буде сильною відправною точкою, враховуючи наявність альтернативних джерел.
- 1. Використати інші види палива як тимчасові замітники. У більшості європейських енергетичних систем є парк електростанцій – вугілля, бурий вугілля, ядерна сировина, біомаса, нафта – які можна інтенсивніше використовувати для зниження ролі газу.
 - a. Наприклад, у Німеччині є багато варіантів для скорочення використання газу як джерела отримання електроенергії. Нинішні близько 30 ГВт газових електростанцій можна було б значною мірою замінити близько 6 ГВт атомних, що включатиме збереження працюючими трьох атомних електростанцій, запланованих до закриття 2022 року (Емсленд, Ізар, Некарвестхайм), і відновлення 3 станцій, закритих на кінець 2021 року (Гундреммінген, Брокдорф, Гронде) - та відновлення або не виведення з експлуатації близько 15 ГВт вугільних і буровугільних електростанцій, включаючи 7,2 ГВт бурого вугілля та 6,1 ГВт вугільних станцій, які планується закрити до кінця 2022 року, а також сучасна вугільна електростанція Марбург потужністю 1,6 ГВт у Гамбурзі, яка наразі в стані консервації.
 - b. У той час як збільшення використання ядерної енергії зменшить викиди вуглецю в порівнянні з газом, збільшення використання вугілля та бурого вугілля призведе до збільшення викидів до моменту, коли спроможності до генерації з альтернативних джерел (наприклад, вітер та сонце) можуть бути запущені. Цей недолік слід зважити з наслідками різкої втрати постачання газу для опалення будинків та промислових потужностей.
 - 2. Прискорити розгортання альтернативних джерел енергії вітру та сонця. На додаток до збільшення використання ядерних, вугільних та біомасових станцій, ЄС має сприяти прискоренню розгортання виробництва вітрової та сонячної енергії, у тому числі шляхом усунення затримок із отриманням дозволів.

- a. Фінансові стимули для встановлення фотоелектричних систем на дахах знизять як рахунки споживачів, так і попит на газ у житловому секторі.
 - b. Прискорення впровадження відновлюваних джерел енергії зменшить споживання газу у спосіб, що повністю відповідає довгостроковим цілям ЄС, і дозволить швидше (і назавжди) вивести з експлуатації вугільне виробництво, залучене до короткострокової служби.
- D. Встановити плаваючі установки для зберігання та регазифікації (floating storage and regasification units (FSRUs)), щоб забезпечити додаткове постачання СПГ з воєнним рівнем інвестицій та швидкістю надання дозволів, щоб забезпечити збільшення потужності СПГ для надходження до європейських газових сховищ до наступного опалювального сезону.**
1. Розглянути швидкий розвиток FSRU в місцях, які зараз пропонуються для об'єктів імпорту СПГ, включаючи Гданськ у Польщі та Вільгельмсхафен та Брунсбюттель у Німеччині, а також у місцях, де можна використовувати існуючу інфраструктуру.
 2. Вжити заходів щодо перетворення та перепрофілювання нинішніх точок входу для Північного потоку 1 і 2 у Любміні, Німеччина, щоб натомість бути точками входу для імпорту неросійського СПГ для FSRU.
 3. За даними Uniper, Німеччина зафрахтує два великих FSRU у грецької Dynagas, які можуть замінити 30% від її імпорту російського газу.
- E. Збільшити навантаження на СПГ.** Заміна імпорту російського природного газу на СПГ — у тому числі з Алжиру, Нігерії, Катару та Сполучених Штатів — є багатогранним викликом, що включає інфраструктуру імпортерів терміналів та трубопроводів, а також доступність виробництва та зрідження СПГ.
1. За даними 2021 року, європейські термінали СПГ зможуть обробляти додаткові 94 мільярди кубометрів (або приблизно 50% загальної потужності), що значно покриє втрату поставок з Росії.
 2. Більше того, вперше європейські ціни на газ (наприклад, у голландському Title Transfer Facility) тепер йдуть з маржею у порівнянні з азіатськими (японсько-кореєський маркер), що наразі підтримує високий приплив СПГ до Європи.
 3. Однак основні проблеми включають обмежену пропозицію. Глобальні потужності зі зрідження майже повністю задіяні, і судна для транспортування СПГ також користуються великим попитом. У той час як високі ціни, ймовірно, спричинять додаткові інвестиції в СПГ і розширять пропозицію, будівництво типової установки зі зрідження займає від трьох до п'яти років, що означає, що ситуація з обмеженим постачанням вирішуватиметься поступово.
 4. Регіональний розподіл терміналів і структура європейської трубопроводної інфраструктури не обов'язково дозволять газу безперебійно надходити туди, де він необхідний, оскільки Німеччина та Східна Європа часто не мають доступу до потоків СПГ і загалом більше залежать від російського імпорту.
 5. Крім того, СПГ все ще в основному продається через довгострокові контракти, а це означає, що європейські покупці будуть конкурувати за вантажі на більш тісному спотовому ринку, який охоплює близько 40% усього ринку СПГ. У зв'язку з цим деякі довгострокові контракти Росії на СПГ (наприклад, Ямал СПГ в Іспанію) можуть бути зупинені повільніше, ніж інші російські поставки газу до Європи.
 6. Додатковий попит у розмірі близько 94 млрд куб. м, що становить приблизно 20% існуючого світового ринку СПГ, спричинить сильний подальший тиск на підвищення цін. В якості короткострокового заходу можна було б докласти зусилля разом з іншими великими імпортерами СПГ для заміни на інших ринках, щоб вивільнити деякі обсяги для Європи. Це має бути зроблено разом із потенційним

перерозподілом та оптимізацією вантажних перевезень, щоб уникнути тиску на світовий флот танкерів СПГ.

7. Нарешті, щоб забезпечити більш збалансований ринок газу в середньостроковій перспективі, Європа має забезпечити прийняття остаточного рішення про інвестиції у 2022 році щодо терміналів для прийому СПГ по всій Європі. Це має створити довгострокові зобов'язання від низки виробників СПГ у світі, зокрема в Північній Америці та Африці.

F. Прискорити перехід на відновлювані джерела енергії та використання інших технологій.

1. У звіті МЕА «[10 пунктів щодо зменшення залежності Європейського Союзу від російського природного газу](#)» говориться про суттєвий потенціал для збільшення обсягів поставок біогазу та біометану, прискорення розгортання нових вітрових та сонячних проєктів, збільшення залежності від біоенергетики та збільшення виробництва низьковуглецевого водню.
2. Виробництво чистого водню стало набагато більш конкурентоспроможним із природним газом після недавнього підвищення ціни на газ.
 - a. Збільшити темпи розгортання водневих технологій.
 - 1) ЄС і Великобританія прийняли дуже амбітні водневі стратегії.
 - 2) Вже є успішні пілотні проєкти, такі як виробництво сталі з використанням водню з низьким вмістом вуглецю в Швеції та водню на основі відновлюваних джерел для виробництва аміаку в Іспанії.
 - 3) ЄС також лідирує у розгортанні потужностей електролізерів із 40% загальної встановленої потужності.
 - b. Цілі щодо розгортання водню можна було б зробити більш амбітними, оскільки водень може безпосередньо замінити природний газ у системі газопроводів та в деяких промислових процесах, а в кінцевому підсумку — замінити його.

G. Забезпечити управління витратами від дефіцит ринковими методами. Більшість із цих заходів вплинуть на ситуацію лише в середньостроковій та довгостроковій перспективі, а більшість можливих короткострокових заходів представляють невеликі обсяги порівняно з поточними поставками російського газу.

1. У дусі використання цінових механізмів, а не нормування державними установами для розподілу дефіцитного газу, німецьке федеральне мережеве агентство BNetzA нещодавно запропонувало продавати дозволи на газ з аукціону.¹⁶
2. Подібні ринкові механізми є розумним способом управління дефіцитом.

¹⁶ “Bundesnetzagentur-Chef erwägt Versteigerung von Gasverbrauchsrechten,” Spiegel, May 1, 2022, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/bundesnetzagentur-chef-erwaegt-versteigerung-von-gasverbrauchsrechten-a-8281954c-e0cb-4bd2-862a-2a66777a1dc7>.

Примітка: включення приналежності призначено лише для ідентифікації та не означає схвалення спільних поглядів із співавтором.

Сергій Алексащенко, член правління Фонду «Вільна Росія».

Д-р Андерс Ослунд, старший науковий співробітник, Стокгольмський форум вільного світу.

Таня Бабіна, асистент кафедри фінансів Колумбійської бізнес-школи Колумбійського університету; Співорганізатор групи «Економісти за Україну».

Тетяна Балюк, асистент кафедри фінансів, Goizueta Business School, Університет Еморі; Співорганізатор групи «Економісти за Україну».

Ольга Белькова, директор з корпоративних питань, Оператор газотранспортної системи, колишній народний депутат України.

Енн Л. Кланан, доцент кафедри національної безпеки Військово-морської аспірантури та філія факультету Центру міжнародної безпеки та співробітництва (CISAC), Стенфордський університет. *Тут є мої власні погляди, а не погляди ВМС США, Міністерства оборони чи уряду.*

Тетяна Дерюгіна, доцент кафедри фінансів Університету Іллінойсу – Урбана-Шампейн; Співорганізатор групи «Економісти за Україну».

Ларрі Даймонд, старший науковий співробітник Мосбахера, Інститут міжнародних досліджень Фрімана Споглі (FSI), старший науковий співробітник Інституту Гувера та професор Стенфордського університету.

Анастасія Федик, асистент кафедри фінансів, Haas School of Business, Каліфорнійський університет – Берклі; Співорганізатор групи «Економісти за Україну».

Едвард Фішман, додатковий старший науковий співробітник Центру нової американської безпеки; нерезидент Центру глобальної енергетичної політики Колумбійського університету; колишній керівник Управління політики та впровадження економічних санкцій Держдепартаменту США та член апарату держсекретаря з планування політики.

Деніел Фрід, колишній координатор санкцій Держдепартаменту та помічник держсекретаря з європейських справ.

Френсіс Фукуяма, директор програми магістратури з міжнародної політики (MIP) Сьюзен Форд Дорсі, старший науковий співробітник Олів'є Номелліні Інституту міжнародних досліджень Фрімана Споглі (FSI) і професор Стенфордського університету.

Юрій Городніченко, професор економіки Quantedge, кафедра економіки Каліфорнійського університету в Берклі; Співорганізатор групи «Економісти за Україну».

Сергій Гур'єв, професор економіки, наук По, Париж і колишній головний економіст Європейського банку реконструкції та розвитку.

Стів Хеллман, керуючий партнер Mobility Impact Partners (з застереженнями).

Джеймс Ходсон, директор і головний виконавчий директор, AI for Good Foundation; Співорганізатор групи «Економісти за Україну».

Бронте Касс, менеджер програми Інституту міжнародних досліджень Фрімана Споглі (FSI), Стенфордський університет; Помічник координатора Міжнародної робочої групи з російських санкцій.

Девід Крамер, керуючий директор з глобальної політики Інституту Джорджа Буша, колишній помічник державного секретаря з питань демократії, прав людини і праці.

Крейг Кеннеді, юрист, Центр російських та євразійських досліджень Девіса, Гарвардський університет.

Сергій Лещенко, Заступник голови Наглядової ради Укрзалізниці

Олександр Лисенко, незалежний консультант з корпоративного управління; Член Асоціації правників України.

Сергій Макогон, Генеральний Директор, Оператор газотранспортної системи

Майкл Макфол, директор Інституту міжнародних досліджень Фрімана Споглі (FSI), професор політології та старший науковий співробітник Інституту Гувера, в Стенфордському університеті; Координатор Міжнародної робочої групи з російських санкцій.

Крістофер Міллер, доцент школи Флетчера, Університет Тафтса.

Дінша Містрі, Аспірант Інституту Гувера і Стенфордської правничої школи

Бенджамін Молл, професор Лондонської школи економіки та політичних наук.

Річард Морнінгстар, колишній посол в Європейському Союзі, посол в Азербайджані та спеціальний представник з питань євразійської енергетики.

Тимофій Милованов, президент Київської школи економіки; Доцент Піттсбурзького університету.

Джейкоб Нелл, колишній головний економіст Росії та керівник відділу європейської економіки Morgan Stanley

Річард Нефью, старший науковий співробітник Центру глобальної енергетичної політики Колумбійського університету.

Олександр Новіков, голова Національного агентства з питань запобігання корупції, Україна.

Стівен Пайфер, співробітник Вільяма Перрі, Центр міжнародної безпеки та співробітництва (CISAC), Стенфордський університет, колишній посол США в Україні.

Андрій Пишний, колишній заступник секретаря РНБО, колишній генеральний директор Ошадбанку, і народний депутат України.

Лукаш Рейчел, докторант кафедри економіки Принстонського університету. Еліна Рібакова, заступник головного економіста Інституту міжнародних фінансів.

Олександр Роднянський, доцент економіки Кембриджського університету; Член наглядової ради Ощадбанку.

д-р Бенджамін Л. Шмітт, науковець з розробки проєктів, Гарвардський університет; старший науковий співробітник з демократичної стійкості, Центр аналізу європейської політики; Науковий співробітник Rethinking Diplomacy Центру міжнародних і глобальних досліджень Університету Дьюка.

Моріц Шуларик, професор Sciences Po Paris та Боннський університет.

Д-р Марія Шагіна, запрошений старший науковий співробітник, Фінський інститут міжнародних відносин. Наталія Шаповал, віце-президент з політичних досліджень Київської школи економіки.

Наталія Шаповал, Віце-президент з політичних досліджень Київської школи економіки

Марія Снегова, постдокторант Virginia Tech, ад'юнкт-старший науковий співробітник Центру нової американської безпеки та запрошений науковець Інституту європейських, російських та євразійських досліджень та Програми досліджень і лібералізму Університету Джорджа Вашингтона.

Дарія Софіна, Національне агентство з питань запобігання корупції, Україна.

Джеффри А. Зонненфельд, старший заступник декана з досліджень лідерства

Лестер Краун Професор практики лідерства Єльської школи менеджменту.

Олександр Стародубцев, заступник голови Національного агентства з питань запобігання корупції, Україна.

Д-р Кетрін Стоунер, директор і старший науковий співробітник Центру розвитку демократії та верховенства права (CDDRL), професор Мосбахер, професор Інституту міжнародних досліджень Фрімана Споллі (FSI), Стенфордський університет.

Вільям Б. Тейлор, колишній посол США в Україні; Віце-президент з Росії та Європи Інституту миру США.

Наріман Устаєв, співробітник програми українських молодих лідерів, Стенфордський університет; Співзасновник і директор Інституту геостратегії Гаспрінського.

Юрій Вітренко, генеральний директор НАК «Нафтогаз України».

Владислав Власюк, кандидат юридичних наук, секретар Української робочої групи з санкцій проти росії.

Дарія Зарівна, менеджер з комунікацій Української робочої групи з санкцій проти росії.