

# 2006: ГОД НОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ

**АНДРЕЙ КОНОПЛЯНИК**

Заместитель генерального секретаря,  
Секретариат Энергетической Хартии (Брюссель)



Недавние события, привлечшие внимание к вопросам, связанным с газоснабжением Европы, подчеркнули важную роль, которую Энергетическая Хартия может играть в обеспечении международной энергетической безопасности как многосторонняя межправительственная организация.

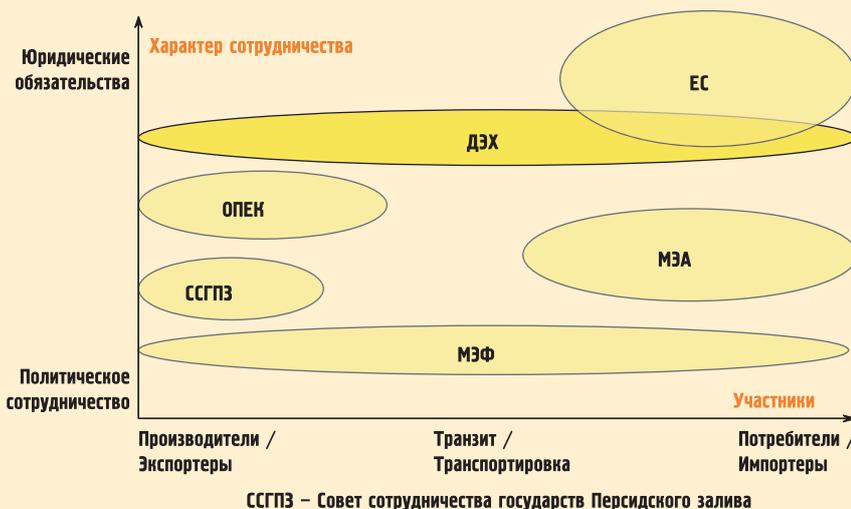
Председательство России в G8 в 2006 году с ключевой темой «Энергетическая безопасность»; дополнительный интерес к Энергетической Хартии и ее инструментам в связи с упомянутыми событиями конца декабря — начала января в российско-украинских газовых отношениях (официальные лица России, Украины, Европейского Союза неоднократно ссылались в своих выступлениях и переписке в этой связи на дух и букву Энергетической Хартии и ее документов); расширение географии Энергетической Хартии в последние годы за счет приема новых наблюдателей, в основном из числа азиатских стран (2001 год — Китай, 2002-й — Республика Корея и Иран, 2003-й — Нигерия и страны АСЕАН, 2005-й — Пакистан), — все это дает основания для того, чтобы назвать 2006 год «годом новых возможностей» для подъема энергетического сотрудничества государств-членов Хартии на более высокий уровень.

Как известно, одним из факторов, не позволяющих в полной мере реализовать позитивный потенциал взаимодействия в рамках ЭХ, является то, что Россия, подписав Договор к Энергетической Хартии (ДЭХ) в 1994 году, до сих пор его не ратифицировала (хотя и применяет его на временной основе). На это все чаще обращают внимание России официальные лица стран-членов ДЭХ и G8, например, министр промышленности и торговли Великобритании Алан Джонсон в конце января в Давосе или министр финансов Франции Тьерри Бретон перед недавней встречей министров финансов стран «восмерки» в Москве. Накануне этой встречи министр финансов России Алексей Кудрин, в контексте предстоящего на ней обсуждения вопросов энергетической безопасности, заявил, по сообщению агентства Франс Пресс, что «Россия намерена (готова) ратифицировать Договор к Энергетической Хартии, но пока не может указать точную дату».

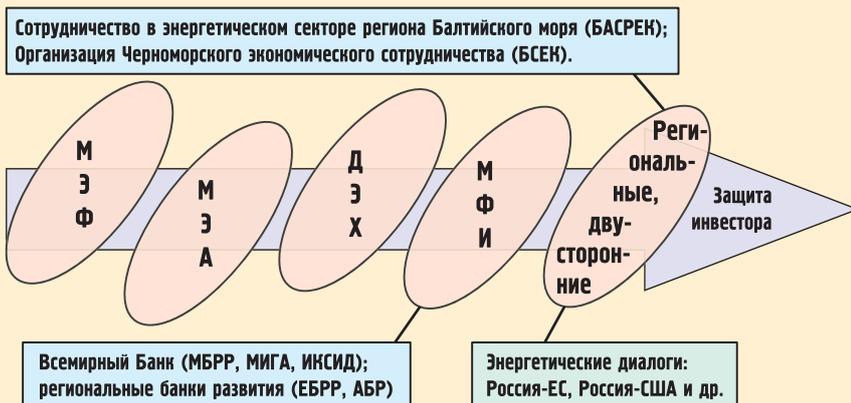
Позиция Государственной Думы РФ, сформулированная еще в 2001 году, хорошо известна: только успешное завершение Протокола к Энергетической Хартии по Транзиту открывает дверь к ратификации ДЭХ Россией. Поэтому необходимо в первую очередь реализовать решение декабрьской (2005 года) Конференции по Энергетической Хартии о скорейшем завершении переговоров по Транзитному Протоколу.

В конце октября 2005 года подготовленная по итогам четырех раундов неформальных встреч (в течение года интенсивных консультаций) экспертов России и ЕС новая редакция проекта Протокола была направлена Секретариатом ЭХ обеим сторонам. В случае если завершение двусторонних консультаций между Россией и ЕС и достижение многостороннего консенсуса по содержанию достигнутого двумя сторонами компромисса произойдет до июльского Санкт-Петербургского Саммита G8, Россия могла бы объявить в Санкт-Петербурге о возобновлении ратификационной процедуры. Ратификация ДЭХ Россией, в свою очередь, явилась бы весомым дополнительным вкладом моей

## Фокус деятельности международных организаций



## Взаимодополняемость международных энергетических организаций в вопросах защиты инвестиций в энергетику



страны в дело упрочения международной энергетической безопасности и, безусловно, приветствовалась бы всеми государствами Энергетической Хартии.

### Слабые энергетической безопасности

Тема энергетической безопасности, заявленная Россией в качестве приоритетной на период своего председательства в G8, и приоритеты Энергетической Хартии, в которой Россия по объективным причинам является одним из ключевых членов, совпадают. Для Энергетической Хартии вопросы обеспечения энергетической безопасности всегда являлись, по сути, основным направлением деятельности.

Более того, подписанная в 1991 году политическая декларация — Европейская Энергетическая Хартия — является единственным документом, устанавливающим общие подходы к обеспечению энергетической безопасности, который подписали все государства, входящие в G8, включающую как крупных экспортеров энергии (Канада, Россия, Великобритания), так и ее импортеров (Франция, Германия, Италия, Япония, США). Это означает наличие «готового рецепта» для восьмерки — в течение 15 лет Энергетическая Хартия является не гипотетической, а общей существующей на практике платформой для развертывания сотрудничества стран Группы в энергетике — ничего не надо изобретать заново...

Обычно энергетическая безопасность понимается как постоянное обеспечение адекватных, надежных поставок энергии по приемлемым ценам в любой заданный момент времени в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Снабжение энергией требует создания широкомасштабной, разветвленной и капиталоемкой инфраструктуры, которая весьма уязвима из-за своей стационарной природы.

Процессы интернационализации и глобализации энергетического бизнеса увеличивают длину и трансграничный характер «энергетических цепочек», повышают взаимозависимость между производителями и потребителями. Растут капиталоемкость энергетических проектов и риски, связанные с их осуществлением, повышается роль и значение инструментов минимизации этих рисков. При этом «приемлемые» цены должны быть конкурентными для потребителей, обеспечивать достаточную прибыль для инвесторов и (в сочетании с разумно организованными налоговыми системами) налоговые поступления для соответствующих государств.

В краткосрочном плане международная энергетическая безопасность зависит от непрерывности поставок в условиях растущего трансграничного характера энергетических потоков и усиления роли транзита энергии. Статья 7 ДЭХ «Транзит» и особенно проект незавершенного пока Транзитного Протокола формируют уникальную правовую базу обеспечения транзита энергии в рамках стационарной инфраструктуры по ее транспортировке и идут в этой связи дальше положений ВТО, на которые опирается торговый раздел ДЭХ.

В долгосрочном плане международная энергетическая безопасность зависит от инвестиций в энергетику. ДЭХ является на сегодня единственным в мире многосторонним межгосударственным соглашением о защите и поощрении инвестиций в энергетике на всем протяжении «цепочки энергоснабжения» — от поисков и разведки энергоресурсов до их конечного использования в рамках широкой сферы охвата, включающей энергетические материалы и продукты, а также энергетическое оборудование.

### Общие интересы

Прерывание потока энергии в большинстве случаев оказало бы отрицательное воздействие на производителей, потребителей, транзитные государства. Таким образом, формирование систем энергоснабжения, наименее уязвимых (наиболее устойчивых) в отношении как краткосрочных, так и долгосрочных возможных нарушений непрерывности процесса поставок энергии, соответствует наилучшим интересам увеличивающегося числа стран на всем протяжении удлиняющихся энергетических цепочек и возрастающего числа экономических игроков, входящих в эти цепочки.

Потребители и производители энергии являются взаимозависимыми, связанными между собой не только энергетическими потоками (потоками уже произведенной энергии), но также и инвестициями, необходимыми для производства, переработки/преобразования, транспортировки и потребления этой энергии, то есть для осуществления энергетических проектов. В этом смысле обеспечение надежности (и безопасности всех звеньев цепочки) энергоснабжения означает обеспечение большей безопасности для инвесторов и их инвестиций. С этой точки зрения, энергетический цикл, будь то на уровне отдельной компании, страны, региона или на глобальном уровне, включает в себя цепочку инвестиционных проектов (все более международных по своему характеру) и предусматривает принятие инвестиционных решений с присущими им рисками и вознаграждением за риск.

В устойчивости этого процесса заинтересованы производители и потребители энергии, принимающие государства (в которых расположены системы производства, потребления, транспортировки энергии) и инвесторы энергетических проектов. С этой точки зрения правильная энергетическая политика — это политика в поддержку развития открытого и конкурентного глобального энергетического рынка, который обеспечивал бы ясные рыночные сигналы для принятия правильных инвестиционных решений.

### Минимизация рисков

Энергетические рынки развиваются, как правило, от монополии к конкуренции. Движущая сила этого развития — необходимость обеспечения стимулов для инвестиций.

До 1970-х годов большинство нефтегазовых проектов финансировались в ос-

новном за счет собственных средств крупнейших международных нефтяных компаний. Сегодня финансирование проектов с привлечением заемного капитала (долговое и, в частности, проектное финансирование, обеспечиваемое ожидаемой выручкой от реализации будущей продукции пока еще не существующего проекта) стало одним из ключевых инструментов реализации крупных долгосрочных капиталоемких энергетических проектов. Источником долгового финансирования является международный рынок капитала. Таким образом, важнейшим фактором конкурентоспособности становится «цена капитала».

Многие новые проекты находятся в отдаленных неосвоенных или слабо освоенных районах с высокими рисками, на издержки их реализации неизбежно отнесется затраты на создание общеэкономической инфраструктуры (дороги, линии электропередачи и т.п.). Смягчение высоких (в абсолютном и относительном выражении) рисков требует создания международных консорциумов для развития проектов.

Как следствие, инвестиции становятся все более международными по своему характеру, и альтернативные возможности для финансирования рассматриваются во все более глобальном масштабе. Таким образом, конкурентоспособность современных энергетических проектов в той или иной стране оценивается в масштабе глобальных инвестиционных потоков, в масштабе всего международного рынка капитала. Конкурентоспособность энергетических проектов становится синонимом энергетической безопасности.

Как страны-производители, так и страны-потребители рассматривают меры по защите и стимулированию инвестиций в качестве инструментов повышения своей энергетической безопасности. Механизмы защиты/поощрения инвесторов совершенствовались по мере развития энергетических рынков, как и инструменты, используемые в разное время для обеспечения энергетической безопасности.

На разных этапах развития мировой экономики доминировали различные инструменты обеспечения энергетической безопасности, адекватные той стадии экономического развития, на которой находились заинтересованные страны. Например, обеспечение сырьевой (энергетической) безопасности в течение долгого времени подразумевало наличие «устойчивой» пары государств: более развитая в промышленном отношении страна-импортер того или иного природного (энергетического) ресурса и менее развитая страна, обладающая разведанными запасами этого ресурса.

Доминирующие механизмы обеспечения энергетической (сырьевой) безопасности, подразумеваемой в терминах обеспечения непрерывного потока (поставок) данного ресурса по приемлемой цене, последовательно сменяли друг друга. На смену колониям пришла традиционная концессионная система, которая сменялась системой модернизированных концессий, уступившая, в свою очередь, место системе

стратегических и/или коммерческих запасов в качестве основного механизма снижения рисков поставки (обеспечение непрерывности процесса поставок).

В настоящее время основными механизмами сокращения объемных рисков (рисков поставки) является диверсификация энергоснабжения и долгосрочные контракты, которые к тому же являются основным механизмом обеспечения финансирования долгосрочных капиталоемких инвестиционных проектов в энергетике. Диверсификация подразумевает множественность источников и путей поставок энергоресурсов (концепция «множественных трубопроводов») или аналогичные инструменты, дающие потребителям возможность выбора поставщиков и, наоборот, возможность поставщикам выбирать потребителей.

Диверсификация, безусловно, означает новые инвестиции. Именно поэтому международная энергетическая безопасность в долгосрочной перспективе зависит от международных энергетических инвестиций, а также от управления рисками таких инвестиций и их минимизации, что означает адекватный, благоприятный для инвестиций инвестиционный климат, отражающий баланс интересов государства и инвестора по всей стоимостной цепочке (от добычи до переработки). Ниже риски — ниже цена привлечения заемных средств с международного рынка капитала, выше конкурентоспособность этих проектов на мировом рынке, их привлекательность для инвесторов.

Чем интенсивнее приток инвестиций, которые при освоении новых проектов обыкновенно несут с собой инновации, тем ниже, как правило, будут технические издержки реализации проектов. А это, при прочих равных условиях, будет увеличивать как налоговые поступления в бюджет принимающей страны, так и посленалоговую прибыль (при адекватной налоговой системе) инвесторов, в число которых могут (будут) входить (в силу возрастающей потребности в создании консорциумов инвесторов с целью распределения рисков) как иностранные, так и отечественные инвесторы.

На современном этапе развития энергетических рынков международно-правовые инструменты стали одним из наиболее рентабельных (в системе «затраты-результат») способов обеспечения энергетической безопасности посредством адекватных мер защиты и стимулирования инвестиций. Многосторонние инструменты являются с этих позиций более эффективными, чем двусторонние. ДЭХ, объединяющий 51 государство Евразии и формирующий единое правовое пространство для осуществления инвестиционной деятельности в энергетике на территории входящих в него государств, эквивалентен 1275 соответствующим двусторонним инвестиционным договорам.

### Цепочки взаимодействия

Существует несколько многосторонних международных энергетических организаций, различающихся по числу и составу входящих в них государств и пред-

полагающих сотрудничество стран-участниц: производителей, потребителей и транзитных стран, энерго-экспортеров и импортеров. Некоторые организации являются в большей степени политически-ориентированными, другие имеют более юридически-обязательный характер. Однако Энергетическая Хартия — единственная из них, предусматривающая юридически обязательный характер ее положений, в т.ч. о защите инвестиций, с одной стороны, и максимальную широту охвата стран-участниц, расположенных на всех этапах энергетического цикла, с другой (см. «Фокус деятельности международных организаций»).

Энергетическая Хартия (в обоих своих измерениях — политическом и правовом) способствует развитию национальных стратегий, которые ликвидируют (минимизируют) барьеры на пути потоков международных энергетических инвестиций и содействуют справедливому доступу к рынкам. ДЭХ и его инструменты обеспечивают правовую основу для инвестиций, уменьшая некоммерческие (политические и регуляторные) риски, что ведет к снижению финансовых и технических издержек и к максимизации экономического потенциала проектов.

Главной целью процесса Энергетической Хартии (как политического форума) и Договора к Энергетической Хартии (основного правового инструмента этого процесса), является развитие открытого и конкурентного [энергетического] рынка (Статья 3 ДЭХ). Формирование такого рынка — с ясными сбалансированными правилами игры — в современной глобальной экономике имеет ключевое значение для стабильности международных потоков энергии и капитала и для обеспечения адекватного устойчивого снабжения энергией по приемлемым ценам, т.е. для обеспечения международной энергетической безопасности.

Энергетическая Хартия не является единственным или первым элементом в последовательной цепочке взаимодействующих между собой международных организаций, которые так или иначе занимаются проблемами, связанными с улучшением условий для энергетических инвесторов и их инвестиций. В рамках этой последовательной «цепи взаимодействия», каждая из международных организаций имеет свою «конкурентную нишу» (см. «Взаимодополняемость международных энергетических организаций в вопросах защиты инвестиций в энергетику»).

Международный энергетический форум (МЭФ) — первый элемент в «цепи взаимодействия» — представляет возможность министрам энергетики своих государств (как производителей, так и потребителей энергии) в ходе политического диалога на высоком уровне на проводимых раз в два года встречах МЭФ обозначать их видение долгосрочных перспектив и проблем развития глобальной и национальной энергетики (в 2006 году участвуют 76 государств).

Международное энергетическое агентство (МЭА) — второй элемент в этой цепочке — наиболее эффективно количественно оценивает это видение в рамках про-

гнозов мирового спроса на энергию и ее предложения (в публикуемых раз в два года «Обзорах мировой энергетики», последний из которых — за 2005 год — недавно увидел свет), а также прогнозов инвестиций, требуемых для достижения прогнозируемых уровней спроса и предложения энергии (первый подготовленный МЭА обзор мировых инвестиций в энергетику был опубликован в 2003 году).

Энергетическая Хартия — третий последовательный элемент в этой цепочке — решает двудединую задачу:

(а) в рамках политического измерения процесса Энергетической Хартии происходит обсуждение и выработка единых подходов многостороннего сообщества Хартии к определению новых возможностей и новых рисков, связанных с процессами развития энергетических рынков, что является необходимой предпосылкой для начала соответствующих переговорных процессов по правовым инструментам;

(б) в рамках переговорно-правового измерения процесса Энергетической Хартии происходит разработка и реализация новых многосторонних правовых инструментов, которые позволяют минимизировать риски (выявленные в рамках политического измерения хартийного процесса), связанные с международными энергетическими инвестициями (МЭА дает им количественную оценку). Возможна адаптация существующих правовых инструментов к новым условиям, вызванным переходом энергетических рынков на новую стадию развития.

Международные финансовые институты (такие как группа институтов Всемирного банка, ЕБРР, АБР и др.) — четвертый элемент в цепочке — играют свою роль «банков развития» в качестве локомотива для привлечения частного капитала к финансированию капиталоемких энергетических проектов (в основном в развивающихся странах и государствах с переходной экономикой), принимая на себя часть некоммерческих рисков «в обмен» на согласованные, взаимоприемлемые реформы в странах-реципиентах.

Двусторонние организации (включая различные «энергетические диалоги», такие, например, как Россия-ЕС или Россия-США) и организации регионального сотрудничества (БСЕК, БАСРЕК и др.) обеспечивают растущую поддержку (включая политическую и финансовую) проектов, представляющих взаимный интерес для их членов и т.д.

Эффективное взаимодействие между связанными с энергетикой международными организациями по линии стимулирования и защиты инвесторов и их инвестиций создает эффект мультипликатора для всех участников инвестиционного процесса в энергетике и в итоге — для производителей и потребителей энергии. Без сотрудничества между производителями и потребителями энергии, между принимающими странами и инвесторами энергетических проектов и, шире, без международного энергетического сотрудничества невозможно эффективно повышать международную энергетическую безопасность. 