

Энергетическая хартия обеспечит баланс интересов

Андрей КОНОПЛЯНИК, заместитель генерального секретаря Секретариата Энергетической хартии (Брюссель)

После проведения в Санкт-Петербурге саммита «Большой восьмерки» в июле 2006 г. тема энергетической безопасности прошла пик внимания мировой прессы и постепенно стала вытесняться с первых полос газет и телеэкранов другими событиями и проблемами. Однако российско-белорусские газовые и нефтяные споры на рубеже 2006–2007 гг. вновь вернули эту тему на первые полосы газет и телеэкраны. Вновь усилился интерес мирового сообщества к Энергетической хартии и к Договору к Энергетической хартии (ДЭХ) как к единственному многостороннему международно-правовому инструменту обеспечения международной энергетической безопасности.

Инвестиции и взаимозависимость

Мировой спрос на энергию растет и будет продолжать расти в абсолют-

ном выражении. Большая часть этого спроса в обозримой перспективе (в рамках одного-двух последующих инвестиционных циклов) будет обеспечиваться поставками углеводородов. Новые месторождения должны быть открыты и освоены, чтобы не только покрыть прогнозируемый прирост спроса, но и компенсировать падение добычи на разрабатываемых залежах. Из-за неравномерности размещения невозобновляемых энергоресурсов в недрах Земли и несовпадения географических центров добычи и потребления будет возрастать импорт энергии в основные центры спроса на нее. Будет расти международная торговля энергией, будет усиливаться ее трансграничный характер. Будет развиваться энергетическая инфраструктура, имеющая в основном сетевой и стационарный характер. На стороне спроса будут развиваться энергосберегающие технологии, обеспечивающие относительное сокращение потребностей в энергии и уменьшение негативного воздействия на окружающую среду. Все это будет требовать огромных инвестиций во все звенья трансграничных энергетических цепочек – от добычи до конечного использования энергии.

Связывание воедино производителей и потребителей энергии общей (обычно стационарной) инфраструктурой увеличивает их взаимозависимость. Интернационализация и глобализация энергетического бизнеса и энергетических рынков кладет конец существовавшим и доминировавшим ранее концепциям обеспечения энергетической независимости. Мы живем сегодня во взаимозависимом энергетическом мире. Эта взаимозависимость является объективной реальностью и укреплется по мере дальнейшего осуществления инвестиционной деятельности в энергетике.

Три грани диверсификации

Инвестиции в энергетический сектор неразрывно связаны с диверсификацией энергоснабжения, являются средством (инструментом) ее обеспечения. Еще в 1911 г., когда Уинстон Черчилль переводил британский военно-морской флот с угля на мазут, было признано, что надежность и безопасность нефтеобеспечения заключаются в разнообразии источников

ее поставок. С тех пор диверсификация является синонимом энергетической безопасности. Однако это утверждение справедливо, когда термин «диверсификация» трактуется в широком смысле и отражает баланс интересов игроков, представляющих все звенья энергетической цепочки. То есть не только как диверсификация маршрутов поставки энергоресурсов от сегодняшних поставщиков к их исторически сложившимся рынкам (концепция множественности трубопроводов). И не только как диверсификация источников поставок энергоресурсов для существующих потребителей (концепция множественности поставщиков), но и как диверсификация рынков и маршрутов доступа к ним для поставщиков. Такая многогранная диверсификация (усиление взаимосвязей поставщиков, транзитеров и потребителей, вплоть до взаимопроникновения в бизнесы друг друга, по всей протяженности энергетической цепочки) будет делать наш энергетический мир еще более взаимозависимым, а значит, все более энергобезопасным.

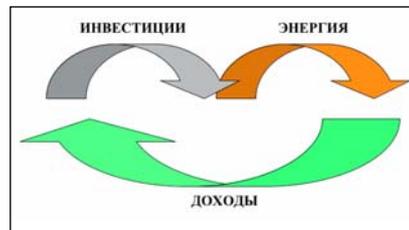
Сегодня это положение становится все более и более актуальным, поскольку в связи с продолжающейся интернационализацией и глобализацией энергетического бизнеса энергетические цепочки приобретают все более трансграничный характер и включают все большее число суверенных и коммерческих игроков. В том числе обладающих эксклюзивными (суверенными) правами на залегающие в их недрах энергоресурсы (последние в свою очередь и формируют материальную первооснову данных энергетических цепочек).

Диверсификация в энергетической сфере требует формирования новой энергетической (а зачастую и общеэкономической) инфраструктуры, а значит, связана с инвестициями, причем, как правило, с крупномасштабными. Любые, особенно крупномасштабные, инвестиции нацелены на установление устойчивых долгосрочных отношений к взаимной выгоде поставщиков и потребителей. Установление сбалансированных отношений, основанных на ясных, предсказуемых и законодательно обеспеченных правилах.

Такие правила необходимы для снижения рисков (а значит, для стимулирования) не только самих инвестиций, причем во все звенья трансграничной энергетической цепочки – от поисков, разведки и добычи до конечного потребления энергоносителей. Они необходимы для снижения рисков трансграничных потоков энергоносителей (произведенной энергии) – от поставщиков к потреби-

телям. А также для снижения финансовых рисков, связанных с идущими в обратном направлении, от потребителей к поставщикам, потоками доходов от реализации этих энергоносителей. Только в случае снижения рисков и обеспечения прозрачности, предсказуемости, надежности всех трех видов потоков, связанных с энергетическим бизнесом, – потоков инвестиций, произведенных энергоресурсов и доходов от их реализации (см. рисунок 1), – можно говорить о сбалансированном подходе к вопросам обеспечения энергетической безопасности. Именно в этом контексте мы в Энергетической хартии расшифровываем понятие «энергетическая безопасность» (energy security) как триаду понятий: безопасность (надежность) поставок (security of

Рис. 1. Энергетический бизнес как круговорот потоков



supplies), инфраструктуры (security of infrastructure), спроса (security of demand).

Правовые рамки для инвестиций

Итак, для осуществления трансграничных инвестиций и торговли необходимы надежные, непротиворечивые и прозрачные правовые рамки, независимо от того, какие компании, в каких государствах и при каком уровне цен на энергоносители будут осуществлять энергетические проекты в тех или иных звеньях трансграничных энергетических цепочек. В энергетической сфере требования в отношении «качества» таких нормативно-правовых рамок – одни из самых высоких по сравнению с другими отраслями. Связано это с длительностью периодов освоения и эксплуатации энергетических проектов, их высокой капиталоемкостью, широкой номенклатурой рисков, а также стационарным характером энергетической инфраструктуры.

И понятно, что чем выше цены на энергоресурсы и чем шире амплиту-

да их колебаний (а именно это наблюдается на рынках основных энергоносителей – нефти и газа), тем выше цена возможной ошибки, связанной с выбором неверных инвестиционных решений. Коммерческие факторы снижения рисков находятся в сфере компетенции и ответственности компаний, осуществляющих эти инвестиционные проекты. Однако внешняя для этих проектов экономико-правовая среда (инвестиционный климат в странах на всей протяженности трансграничных энергетических цепочек) находится вне сферы прямого влияния компаний (инвесторов) и является результатом деятельности законодательной и исполнительной власти соответствующих государств.

Острота проблемы благоприятности инвестиционного климата по-разному звучит для разных групп государств, находящихся на разных фазах формирования национальной рыночной экономики. Основная часть дополнительного мирового спроса и предложения энергии в обозримой перспективе поступит из новых (развивающихся) энергетических рынков стран, не входящих в ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития – группа наиболее экономически развитых государств Северной Америки, Европы и Азии со сформированной рыночной экономикой), где потребность в формировании энергетической инфраструктуры – пожалуй, наиболее капиталоемкого сегмента любой энергетической цепочки – намного выше, чем на сложившихся «старых» энергетических рынках стран ОЭСР. Согласно прогнозу Международного энергетического агентства, до 2030 г. 70% дополнительного спроса на энергию, 95% ее дополнительных поставок и 60% капиталовложений в энергетику будут связаны с рынками стран, не входящих в ОЭСР. Однако развивающиеся экономики имеют более короткую историю формирования своих правовых систем в сравнении со странами ОЭСР, поэтому ассоциируются обычно с более высокими инвестиционными рисками.

Энергетическая хартия не выбирает проекты, которые она могла бы поддерживать. Более того, она не оказывает адресную поддержку проектам, которые представляют взаимный интерес для тех или иных групп стран-членов ДЭХ. В этом смысле Энергетическая хартия не является политической организацией (в то время как региональные организации, например, стран Черноморского или Балтийского экономического сотрудничества, могут выбирать проекты, представляющие вза-

Рис. 2. География Энергетической хартии



имный интерес, и обеспечивать им адресную поддержку). В основе нашей организации лежит юридически обязательный международно-правовой Договор к Энергетической хартии (ДЭХ). Этот Договор создает и обеспечивает построенную на единых правилах базу правовой безопасности, которая содействует осуществлению инвестиций в энергетических секторах стран-членов ДЭХ. Это особенно важно для крупномасштабных нефтегазовых проектов, инфраструктура которых пересекает несколько национальных границ. По мере развития международной энергетической торговли в Евразии стратегическая ценность правовой основы Хартии будет возрастать как для потребителей энергии, так и для производителей энергоресурсов, стремящихся получить долгосрочный доступ на основные международные рынки. Эта общая база правовой безопасности, по согласованной инициативе стран-членов ДЭХ, может с течением времени расширяться, согласованный стандарт защиты инвестиций может повышаться, что будет делать ДЭХ еще более эффективным и еще более востребованным инструментом.

Энергетическая хартия и Россия

Договор к Энергетической хартии является единственным многосторонним инвестиционным соглашением, охватывающим энергетику (группу отраслей, где риски инвестиционной деятельности особенно велики) и имеющим наиболее широкую географию применения. 51 страна является чле-

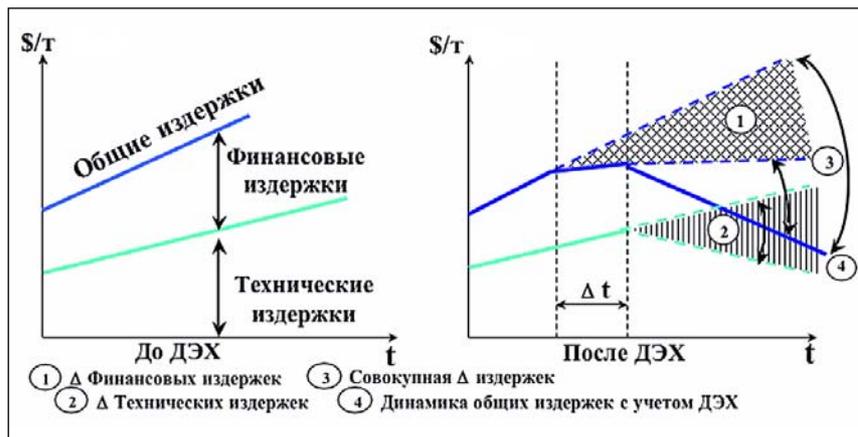
ном ДЭХ, а 19 стран – наблюдателями. Последнее государство, получившее статус наблюдателя (в августе 2006 г.), – Афганистан. Наблюдателями при ДЭХ являются 10 международных организаций, включая ОЧЭС. В ноябре 2006 г. Конференция по Энергетической хартии (высший руководящий орган нашей организации) приняла Пакистан в качестве 52-го члена ДЭХ, и сейчас эта страна находится в процессе ратификации Договора (см. рис. 2).

Россия активно участвует в работе Хартии и, как страна, председательствовавшая в «Группе восьми» на саммите в С.-Петербурге, вновь подчеркнула свою приверженность ее принципам в качестве основы для международного энергетического сотрудничества. Эта приверженность отражена в тексте принятого «Группой восьми» Плана действий и в заявлении председателя – заключительном документе саммита. В

них чувствуется не только дух Хартии, но и в ряде ключевых институциональных вопросов, таких, как развитие открытых и конкурентных энергетических рынков, защита инвестиций, энергоэффективность и т.п., используются те же подходы и формулировки, что и в Договоре к Энергетической хартии. Безусловно, завершение Россией ратификации Договора еще больше усилило бы его. Поэтому мы продолжаем обсуждение технических вопросов, которые российская сторона хотела бы прояснить. Российские официальные лица указывают на не устраненные пока препятствия на пути к ратификации ДЭХ Россией, в первую очередь в двусторонних отношениях между Россией и ЕС в энергетической сфере. Поэтому мы полагаем, что эти вопросы будут активно обсуждаться как часть более общего двустороннего переговорного пакета в связи с началом подготовки Россией и ЕС нового всеобъемлющего Договора, идущего на смену истекающему в этом году Соглашению о партнерстве и сотрудничестве между ними от 1994 г.

В основе Энергетической хартии лежит представление о том, что энергетическое сотрудничество должно охватывать всю энергетическую цепочку стран, сотрудничающих на равных основаниях: от государств-производителей через транзитные страны к потребителям. Я уверен, что эту философию разделяют и Россия, и ЕС, и, таким образом, конечные цели России и ЕС естественным образом дополняют друг друга. Это является хорошей предпосылкой для нахождения взаимоприемлемых развязок по остающимся пока не согласованным вопросам двусторонней повестки дня, в том числе и по вопросам, которые одновременно являются и частью много-

Рис. 3. Роль договора к Энергетической хартии (ДЭХ) для проектного финансирования



сторонней повестки Энергетической хартии. Дело за политической волей руководителей и искусством переговорщиков.

Как работает ДЭХ

России больше, чем какой-либо другой богатой ресурсами стране, необходимо снизить затраты в нефтегазовой отрасли для повышения конкурентоспособности своих энергоресурсов на международных энергетических рынках и инвестиционных проектов по освоению этих энергоресурсов на рынках капитала. Расстояния до рынков сбыта велики, объемы добычи на основных месторождениях падают, геология месторождений сложна, природные условия суровы. Сокращение технических издержек и снижение стоимости финансирования проектов (крупномасштабные инвестиционные проекты в энергетике обычно финансируются с привлечением заемных средств) является необходимым условием повышения конкурентоспособности. Способствовать достижению этой цели может ДЭХ – международный договор, нацеленный на бизнес-результаты.

Как работает ДЭХ (см. рис. 3)? Для страны, ратифицировавшей ДЭХ, Договор снижает риски финансирования инвестиционных проектов компаниями стран-членов ДЭХ в энергетике своих стран-членов. Снижение рисков ведет к сокращению финансовых издержек реализации проектов (стоимости привлечения заемных средств). Снижение стоимости долгового финансирования с определенным временным лагом (лагом запаздывания) ведет к увеличению притока прямых производственных инвестиций как с отечественного, так и с международного рынков капитала, причем по двум направлениям: за счет собственно увеличения притока инвестиций и за счет уменьшения их оттока из страны (сокращения «бегства капитала»). Производственные инвестиции (капитал) являются носителями достижений научно-технического прогресса и инноваций, которые обеспечивают снижение технических издержек реализации проектов. Сокращение финансовых и технических издержек ведет к росту налогооблагаемой прибыли и (при адекватной налоговой системе в стране) увеличению внутренней нормы рентабельности проектов, повышению конкурентоспособности произведенной продукции (добытой, переработанной, преобразованной и т.п. энергии), увеличению объ-

Энергетическая хартия – международная межправительственная организация, в основе которой лежит многосторонний международно-правовой Договор к Энергетической хартии. ДЭХ и связанные с ним инструменты устанавливают согласованные всеми его членами юридически обязательные правила игры в энергетической сфере на территории входящих в него государств Евразии. ДЭХ охватывает вопросы инвестиций, торговли (на основе положений ВТО) и транзита, энергоэффективности, разрешения споров. ДЭХ охватывает все звенья энергетической цепочки – от добычи до конечного использования энергоресурсов. ДЭХ является единственным многосторонним инвестиционным договором, нацеленным на снижение некоммерческих инвестиционных рисков во всех звеньях трансграничных энергетических цепочек.

Энергетическая хартия была инициирована Европейским союзом (премьер-министром председательствовавших в то время в ЕС Нидерландов Р.Любберсом) в июне 1990 г. В декабре 1991 г. была подписана политическая декларация «Европейская Энергетическая хартия», а спустя три года, в декабре 1994 г., юридически обязательный ДЭХ. В апреле 1998 г. ДЭХ вступил в силу и с тех пор является неотъемлемой частью системы международного права. Членами ДЭХ являются 52 государства Евразии, включая все страны ЕС, бывшего СССР и СЭВ, Японию и др. 46 стран ратифицировали ДЭХ, 6 государств (Австралия, Белоруссия, Исландия, Норвегия, Россия и принятый в члены ДЭХ в ноябре 2006 г. Пакистан) пока не завершили ратификационную процедуру. Россия и Белоруссия применяют ДЭХ на временной основе, то есть в той мере, в которой это применение не противоречит национальному законодательству.

ема продаж, рыночной доли, дохода компании.

Таким образом, ДЭХ оказывает мультипликативный правовой эффект на снижение рисков с соответствующими результатами в части снижения издержек и роста доходов и прибыли компаний стран-членов ДЭХ на территории стран-членов ДЭХ.

ДЭХ и его инструменты создают более привлекательную правовую базу для осуществления инвестиций, снижая риски за счет сокращения технических затрат и стоимости финансирования и максимально увеличивая экономический потенциал проектов. Ратификация ДЭХ Россией позволит более экономично реализовывать многомиллиардные инвестиционные проекты в результате повышения их привлекательности для рынков капитала и приемлемости для источников финансирования. Это будет стимулировать экономическое развитие новых регионов за счет эффекта мультипликатора таких проектов.

ДЭХ – уникальное достижение

Поскольку энергетический бизнес становится все более международным по своей сути, все более необходимы единые международные правила для обеспечения долгосрочной прозрачности, стабильности и предсказуемости правил игры для трансграничных потоков энергоносителей и инвестиций. Если бы Договор к

Энергетической хартии и его правила еще не существовали, сейчас было бы самое время изобрести их. Проблема только в том, что достичь соглашения по такому договору сегодня было бы, по-видимому, еще сложнее, чем в 1994 г. Достижение международного консенсуса по энергетическим вопросам является непростой задачей, особенно когда цель состоит в том, чтобы заключить имеющее юридическую силу международное соглашение. И эта задача становится еще труднее, если такой юридически обязательный документ носит многосторонний характер. Поэтому Договор к Энергетической хартии является уникальным достижением в области международного сотрудничества и представляет собой, как это отметило российское Министерство иностранных дел, «продукт взаимных компромиссов и уступок, отражающих стремление участников переговоров найти баланс своих интересов». Наш Договор вступил в силу восемь лет назад, и на сегодняшний день это проверенный и работающий инструмент. Энергетический мир постоянно меняется и усложняется, и Энергетическая хартия отвечает на новые вызовы – будь то повышение или понижение цен на энергоносители, конфликты между поставщиками и транзитерами или что-то иное. Многосторонний баланс интересов, достигнутый в Договоре, по-прежнему является наилучшей правовой основой для упрочения международной, а значит, нашей общей энергетической безопасности.