

Когда один договор стоит тысячи

Для обеспечения глобальной энергетической безопасности существует необходимая международная правовая основа

Андрей КОНОПЛЯНИК,
заместитель генерального секретаря
Секретариата Энергетической
Хартии*

Мировой спрос на энергию растет и продолжит расти в абсолютном выражении. Большая его часть в обозримом будущем (на протяжении, по меньшей мере, одного-двух инвестиционных циклов) будет обеспечиваться углеводородами. Поэтому нужно осваивать новые месторождения для удовлетворения дополнительного спроса и компенсации истощения запасов, которые разрабатываются сейчас.

В ближайшей перспективе крупнейшие потребители энергии столкнутся с необходимостью наращивать ее импорт. Это приведет к постоянному увеличению объемов международной торговли энергоносителями с расширением доли трансграничных операций и ко все более интенсивному формированию и использованию преимущественно стационарной и весьма капиталоемкой энергетической инфраструктуры.

*Статья написана автором на базе его выступления на тему «Энергетическая безопасность: роль международно-правовых инструментов» на международной конференции «Роль правительства и международных организаций в обеспечении энергетической безопасности», организованной совместно Секретариатом Энергетической Хартии, Международным Энергетическим Агентством и Организацией по Безопасности и Сотрудничеству в Европе 25 октября 2006 г. во дворце Д'Эгмон в Брюсселе.

● Почему нужны четкие правовые рамки

В ходе дискуссий по проблемам международной энергетической безопасности, активизировавшихся в 2006 г., в период председательства России в «Большой восьмерке», еще раз было подчеркнуто, что ключевым фактором ее обеспечения являются инвестиции.

Основная часть дополнительного спроса и предложения энергоносителей придется на «новые» рынки, то есть страны, не являющиеся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), где потребность в создании энергетической инфраструктуры намного выше, чем на существующих «старых» рынках участников ОЭСР. По данным Международного энергетического агентства (МЭА), в 2001-2030 гг. 70% прироста спроса, 95% дополнительного предложения и 60% инвестиций в энергетическом секторе будут обеспечены за счет государств с формирующейся рыночной экономикой, не входящих в ОЭСР (см. рис. 1). Но поскольку эти страны создают свои национальные правовые системы в течение менее продолжительного времени, чем промышленно развитые державы, инвестиционная деятельность в их экономиках сопряжена с определенными дополнительными некоммерческими рисками.

Особенно велики они в энергетических отраслях, которые, по определению, характеризуются повышенными рисками по сравнению с другими сферами экономики. Проекты в энергетике обычно являются более продолжительными и капиталоемкими, чем в других отраслях, их инвестиционная фаза мо-

жет растянуться на десяток лет (с учетом срока окупаемости вложений - и на два десятка), а общий «срок жизни» может превышать 30-40 лет и более. А если при этом учесть огромное влияние энергетических объектов на природную и социально-экономическую среду, то можно говорить о 100-летнем периоде существования некоторых из них (например, плотин электростанций).

Единичные капиталовложения в энергетические проекты исчисляются миллиардами рублей, долларов или евро, особенно в добывающих отраслях. А если для доставки извлеченных из недр энергоресурсов на рынок требуется не только освоить месторождение, но и создать необходимую транспортную инфраструктуру (а в случае с СПГ - еще и мощности по сжижению газа и последующей его регазификации), то счет может пойти и на десятки миллиардов.

Энергетические инвестиционные проекты обычно иммобильны, то есть сопряжены с формированием стационарной инфраструктуры. Это значит, что после начала инвестиционной деятельности инвестор в принципе не может свернуть и перенести производственные объекты, скажем, по добыче и доставке энергоресурсов потребителю, в другую страну, регион, область, а следовательно, он является еще более уязвимым для любых некоммерческих рисков.

Для минимизации и распределения объективно существующих повышенных рисков инвестиционные проекты в энергетике финансируются преимущественно за счет не собственных, а привлеченных (заемных) средств. Банки и другие финансовые институты, кредитующие реальный

сектор, являются наиболее консервативными учреждениями и также обычно страхуются на случай возможного невозвращения выдаваемых ими средств. Особенно это актуально, когда речь идет о таких распространенных при финансировании крупномасштабных проектов в энергетике (но весьма специфических технологиях), как «проектное финансирование», то есть когда кредиты на создание того или иного объекта выдаются не под обеспечение реально существующими сегодня материальными активами, а под будущие потоки доходов, которые должны генерироваться новыми мощностями.

Соединение потребителей и производителей общей (особенно стационарной) инфраструктурой повышает их взаимозависимость. Интернационализация и глобализация энергетических рынков ускорили этот процесс и положили конец существовавшему ранее концепциям «энергетической независимости (автономности)». Человечество живет сегодня в энергетически взаимозависимом мире.

● **Диверсификация и баланс интересов**

Еще в 1911 г., когда Уинстон Черчилль принял решение перевести военноморской флот Британии с угля на нефть, было признано, что «безопасность и надежность в вопросах нефти определяются разнообразием и только разнообразием [источников снабжения]». С того времени диверсификация является синонимом энергетической безопасности. Однако это верно (особенно в настоящее время) только в случае, если термин «диверсификация» толкуется в широком смысле и отражает баланс интересов игроков, представляющих все звенья производственно-сбытовой энергетической цепи. То есть необходима не только возможность выбора потребителями и импортерами маршрутов снабжения энергией (концепция «множественности трубопроводов») и ее источников (концепция «множественности поставщиков»). Нужна также диверсификация рынков и путей доступа на них для всех поставщиков и покупателей.

Перечисленные факторы обуславливают необходимость создания новой энергетической (а зачастую и неразрывно связанной с ней общеэкономической) инфраструктуры, а это требует инвестиций, главным образом крупномасштабных. Они будут способствовать формированию стабильных долгосрочных отношений к взаимной выгоде поставщиков и потре-

Рис. 1. **Мировые энергетические тенденции: производство, потребление, инвестиции**

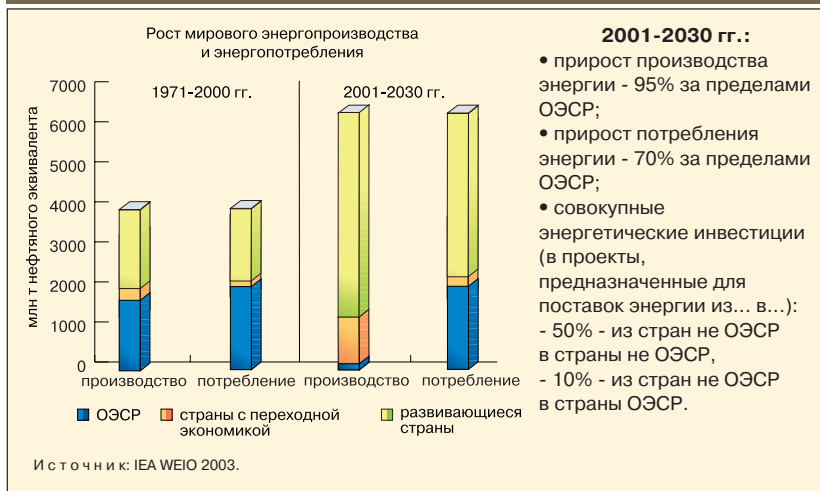
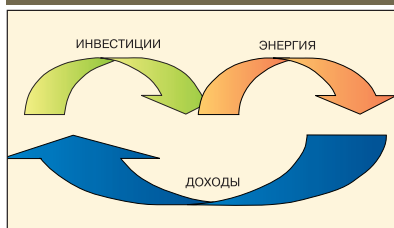


Рис. 2. **Энергетический бизнес как круговорот потоков инвестиций, энергии и доходов**



бителей, инвестора и принимающего государства, то есть приведут к установлению баланса интересов, основанного на четких, предсказуемых и обязательных для исполнения правилах.

Такие правила необходимы для стимулирования инвестиций как таковых на всех стадиях производственно-сбытовой вертикали - от разведки и добычи энергоресурсов до конечного потребления энергии. Они нужны и для смягчения рисков в отношении трансграничных потоков энергоносителей, а также для так называемых обратных рисков, связанных с движением экспортных доходов от импортеров к экспортерам.

Только в случае снижения рисков и обеспечения прозрачности, предсказуемости и надежности всех трех типов потоков, замкнутых в единый жизненный цикл инвестиционного проекта, - инвестиций, энергии и доходов (см. рис. 2) - можно говорить о сбалансированном подходе к вопросу энергетической безопасности как на национальном, так и на международном уровнях. Именно в этом контексте Энергетическая Хартия интерпретирует ее как комплекс трех взаимосвязанных и взаимообусловленных элемен-

тов - безопасности поставок, инфраструктуры и спроса, - включая, соответственно, вопросы доступа к ресурсам, инфраструктуре и рынкам. Но именно инвестиции являются отправной точкой в рамках жизненного цикла энергетических проектов.

Таким образом, для эффективного осуществления трансграничных инвестиций и торговли необходимы надежные, непротиворечивые, прозрачные и, предпочтительно, единообразные правовые рамки независимо от того, какие компании в каких государствах и при каком уровне цен на энергоносители будут реализовывать энергетические проекты.

● **Вслед за эволюцией рынков**

В энергетике требования к «качеству» нормативно-правовой базы - одни из самых жестких по сравнению с другими отраслями. Как показано выше, это объясняется длительностью подготовки и реализации проектов, высокими показателями удельных и абсолютных капиталовложений, а также широким спектром рисков и стационарным характером энергетической инфраструктуры.

По мере вовлечения в хозяйственный оборот все более обширной номенклатуры энергоресурсов, расширения спектра применяемых технологий и их усложнения, перемещения основных ареалов добычи в районы с более трудными природно-геологическими и климатическими условиями, все большей интернационализации производственно-сбытовых цепочек, меняются характер и уровень требуемой защиты и стимулирования инвестиций. На предыдущих этапах развития общества, в более ранних обществен-

но-экономических формациях, основными механизмами такой защиты (и обеспечения сырьевой безопасности метрополий) были силовые инструменты: захват колоний в качестве сырьевых придатков и размещение там значительных вооруженных контингентов для охраны, в том числе объектов производства и путей доставки основных ресурсов.

С течением времени на смену исключительно силовым методам пришла комбинация силовых, дипломатических и правовых инструментов. Усилилась роль правовых механизмов защиты прав инвесторов на внутренних рынках. По мере формирования и укрепления в обществе государственных (и впоследствии - демократических) институтов и возрастания значения права в повседневной (в том числе хозяйственной) жизни, их применение становится все более эффективным, а их вес в вышеуказанной триаде постоянно увеличивается.

Развитие многочисленных правовых инструментов защиты и стимулирования инвестиций идет параллельно эволюции энергетических рынков - от национальных к международным и глобальным. Совокупность этих механизмов охватывает отношения между субъектами хозяйственной деятельности, между ними и государствами (как материнскими, так и принимающими), а также между отдельными странами. Однако каждый последующий правовой подход обычно не заменяет ранее существовавшие, но дополняет их, обеспечивая, таким образом, государства и инвесторов более широкими конкурентными возможностями для достижения поставленных целей. Таким образом, в качестве одного из принципов эволюционного развития системы правовых инструментов можно обозначить положение: последующие - не вместо, а вместе с предыдущими.

В качестве примера рассмотрим эволюцию договорно-правовых инструментов, нацеленных на минимизацию рисков на уровне хозяйственной деятельности отдельных субъектов. На начальных стадиях развития энергетических рынков в рамках долгосрочных инвестиционных соглашений (концессий и впоследствии соглашений о разделе продукции - СРП) между инвестором (обыкновенно зарубежным) и принимающей страной¹ наблюдалось абсолютное преобладание различного рода внутрифирменных инструментов. Обычно это были трансфертные операции между отдельными подразделениями вертикально интегрированных структур.

Позднее в результате диверсификации и наращивания энергетической инфраструктуры, позволивших производителям и потребителям разнообразить выбор своих партнеров, появились новые способы снижения рисков, отражающие конкретную стадию рыночного развития. Сначала это произошло на рынках «физической энергии» - появились краткосрочные (а затем и спотовые) контракты, а впоследствии и форвардные сделки. Вслед за этим были сформированы и получили интенсивное развитие рынки «бумажной энергии» - вначале за счет перехода в форвардных сделках от реального к фиктивному товару, а затем вследствие бурного роста объема биржевых операций (как для хеджирования рисков, так и чисто спекулятивных) с фьючерсами и опционами².

Каждый из этих инструментов имеет свою «конкурентную нишу» в зависимости от конкретных экономических условий (исторических и региональных). Например, сегодня долгосрочные контракты с формулой привязки цены импортируемого газа к корзине замещающих его энергоресурсов (обычно - нефтепродукты, произведенные из импортной нефти) абсолютно преобладают в сфере поставок газа в Европу и внутри нее. И это отражает текущую стадию развития данного энергетического рынка. И такие контракты сохраняют свое важное, если не доминирующее, значение в качестве общепринятого финансовым и энергетическим сообществом механизма реализации капиталоемких и долгосрочных проектов в сфере энергетики, особенно в отношении новых (организуемых «с нуля») предприятий в секторе разведки, добычи и транспортировки газа в Европу.

● От двухсторонних соглашений - к ДЭХ

Государства как собственники ресурсов рано или поздно приступают к разработке мер по защите и стимулированию инвестиций на национальном уровне. Сначала это делается в рамках создания проектно-ориентированных правовых структур. Поэтому формирование экономико-право-

вой среды, нацеленной на защиту обоснованных интересов отечественных и иностранных инвесторов, обычно начинается с появления «анклавов стабильности» для отдельных проектов (например, СРП, концессии, которым придается сила закона). Это происходит в условиях нестабильности или отсутствия в стране адекватной правовой среды. Последнее может быть обусловлено или начальной стадией формирования законодательства (например, в развивающихся экономиках), или радикальной сменой траектории общественно-политического развития, что предопределяет отказ от предыдущей и необходимость формирования новой правовой системы (например, в переходных экономиках).

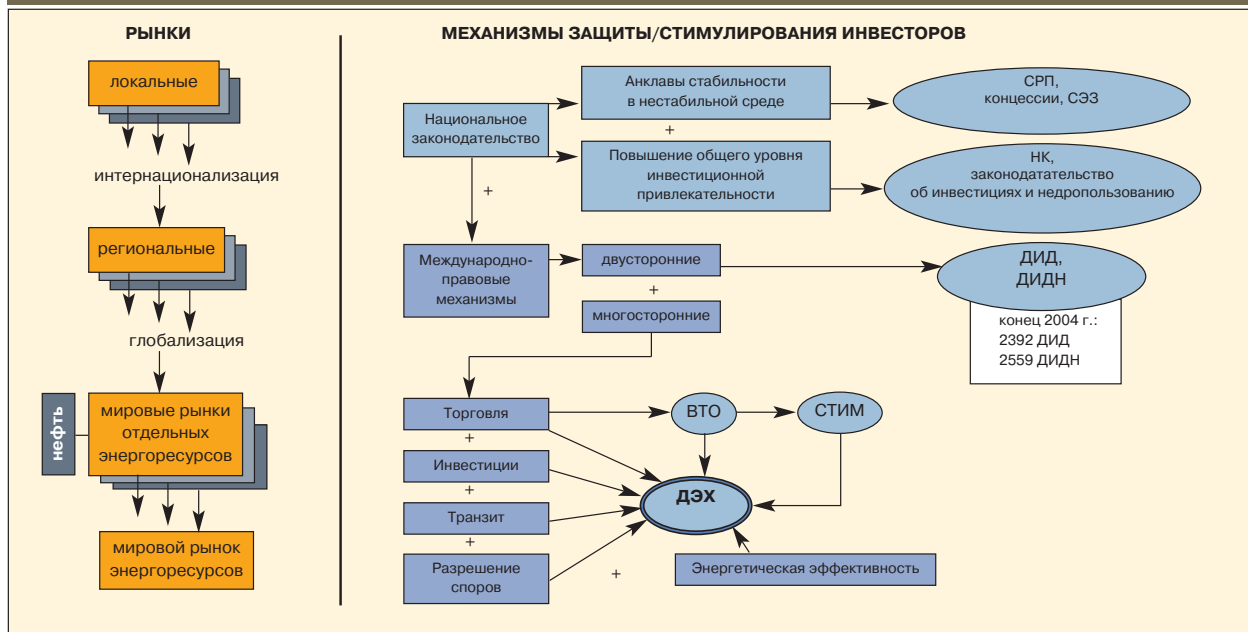
Следующие шаги обычно бывают направлены на повышение степени защиты интересов инвесторов путем укрепления «общего качества» национального законодательства. Это достигается за счет совершенствования общих принципов действующего в стране инвестиционного режима, дальнейшего, более сбалансированного улучшения отдельных разделов законодательства (недропользовательского, налогового и т.д.), оказывающих непосредственное влияние на инвестиционную деятельность. Наряду с этим может, однако, продолжаться применение, в том числе расширенное (по принципу «не вместо, а вместе»), проектно-ориентированного законодательства, при этом охватывая целые группы проектов (как однородных, так и нет), реализуемых в рамках обособленных территорий, где им предоставляется специальный, более благоприятный экономический режим. На этом подходе обычно бывает построено, например, законодательство о специальных (свободных) экономических зонах.

В условиях интернационализации и глобализации энергетики и роста взаимозависимости отдельных игроков их проблемы сначала пересекаются, а вскоре становятся общими, что требует единых подходов и правил. Вот почему позднее развитие правовых инструментов неизбежно перешло на международный уровень. Вначале это происходило через опережающее расширение системы двусторонних соглашений. В настоящее время в мире насчитывается уже более 2400 двусторонних инвестиционных договоров (ДИД) и 2600 - об избежании двойного налогообложения (ДИДН) (см. рис. 3). Будучи заключенными в разное время и между разными странами, они пона-

¹ Анализ структуры и эволюции системы производственных соглашений между международными нефтяными компаниями и принимающими странами был изложен в работе: Основные виды и условия соглашений, действующих в нефтяной промышленности капиталистических государств между ТНК и принимающими странами // Бюллетень иностранной коммерческой информации (БИКИ), 1989. - Приложение № 10. - С. 3-23.

² Более подробно взгляды автора в отношении эволюции контрактной структуры мирового нефтяного рынка изложены в статье, опубликованной в журнале «Нефть России» в 1999-2001 гг.

Рис. 3. Развитие энергетических рынков и механизмов защиты и стимулирования инвесторов



чалу не отличались высокой степенью унификации их условий.

Каждая страна, особенно экономически более сильная, старалась при подписании двусторонних правовых соглашений опираться на свою собственную модель таких документов, которые обеспечивали бы ей преимущество в «партнерстве» с более слабым игроком. Иногда такая модель утверждается национальным законом. Поэтому совокупность двусторонних договоров не отличается высокой однородностью, как, впрочем, и сбалансированностью их условий. На каком-то этапе это потребовало разработки модельных двусторонних соглашений, которые были предложены как бизнес-ассоциациями, так и международными организациями. Однако такие соглашения, даже будучи построенными на базе неких модельных подходов, не являются единственными (и тем более единообразно трактуемыми) и сбалансированными «правилами поведения» в рамках более широкого международного сообщества. Поэтому на определенном этапе возникает экономически обусловленная потребность в формировании соответствующих многосторонних международно-правовых инструментов, которые сохраняли бы все достоинства двусторонних механизмов, но в то же время были, по возможности, лишены их недостатков.

Поэтому впоследствии был достигнут ряд многосторонних соглашений, одним из которых является Энергетическая Хартия и юридически обязательный Договор к ней.

● Необходим общий политический фундамент

Понятно, что для подписания многостороннего, а тем более юридически-обязательного международного соглашения требуются определенные политические предпосылки - открытое «окно возможностей». Особенно это касается договоров, охватывающих такие обширные и базовые сферы экономической деятельности, как энергетика, которая обеспечивает основу экономического развития и экспортный потенциал многих стран и включает такие «политически чувствительные» вопросы, как, например, государственный суверенитет над природными ресурсами. Эти соглашения должны опираться на соответствующий политический фундамент.

Для Энергетической Хартии таковой был заложен в 1975 г. благодаря подписанию известных Хельсинских соглашений по безопасности и сотрудничеству в трансатлантической Европе. Через два года, в 1977 г., на V съезде Польской объединенной рабочей партии устами тогдашнего генерального секретаря ЦК КПСС Л.И. Брежнев Советский Союз выступил с инициативой о созыве Европейского совещания по энергетике. Однако это предложение СССР нашло свое продолжение только 13 лет спустя и несколько в ином формате. В июне 1990 г. тогдашний премьер-министр Нидерландов (страны, председательствовавшей в ЕС) Р.Любберс выдвинул идею создания Европейского

энергетического сообщества³. В новых политических условиях - после падения Берлинской стены и завершения эры «холодной войны» - формирование «общеевропейского поля» в энергетической сфере могло стать символом объединительных тенденций для двух недавно еще противостоящих друг другу военных блоков - НАТО и Варшавского Договора.

Энергетика была экономической наиболее предпочтительной сферой для построения такого «общего поля» в силу объективных закономерностей развития энергетических рынков, которые уже вышли к тому времени на высокий уровень диверсификации и взаимозависимости и требовали общих «правил игры». В период раскола Европы (как географического, так и «трансатлантического») на два лагеря создание таких единых правил было практически невозможно - капиталистическая и социалистическая системы жили по различным экономическим законам и правилам. И только с устранением политического разделения Европы стало возможным начать возведение общего экономического фундамента Евразии и формирование общих юридически-обязательных механизмов в ключевой для всех стран региона энергетической сфере. ■

³Более подробно об истории Энергетической Хартии и ДЭХ см.: Конопляник А. Российский взгляд на Европейскую Энергетическую Хартию и Договор к ней до и в процессе переговоров. - В кн.: «Договор к Энергетической Хартии - путь к инвестициям и торговле для Востока и Запада». - М.: Международные отношения, 2002. - С. 138-162.