

Инвестиции в энергетическую безопасность

Интересы и усилия экспортеров и потребителей сможет консолидировать Договор к Энергетической хартии

Андрей КОНОПЛЯНИК,
доктор экономических наук,
заместитель генерального секретаря
Секретариата Энергетической
хартии

Существуют различные определения понятия «энергетическая безопасность». Пожалуй, наиболее распространенное из них можно сформулировать так. Энергетическая безопасность - это устойчивый, надежный, с приемлемыми экономическими и экологическими характеристиками процесс поставок и использования энергетических материалов и продуктов. На разных этапах этот процесс требует различных подходов и инструментов. Какие из них актуальней всего сейчас? Давайте попробуем разобраться¹.

● Безопасность - далекая и близкая

Процесс энергетической безопасности имеет много измерений, но наиболее важными из них представляются два временных аспекта - краткосрочный и долгосрочный. Понятно, что наибольшие риски свя-

заны со вторым направлением - долгосрочным, поскольку инструменты обеспечения энергетической безопасности в краткосрочном плане приводят к снижающейся рентабельности и не способны решить проблемы нестабильности энергоснабжения, возникающие на «длинной дистанции».

При этом надо иметь в виду, что инструменты обеспечения энергетической безопасности развиваются и изменяются с течением времени. В частности, с ростом взаимозависимости государств в процессе энергетического развития и глобализации энергетических рынков все более эффективным инструментом (в системе координат «затраты-результат») обеспечения энергетической безопасности становится международное право. Это означает, что «энергетическая безопасность» не является статической или дискретной величиной, а представляет собой непрерывный процесс в динамике, уменьшающий или увеличивающий целый ряд показателей:

- поток первичной энергии, происходящей из различных ее источников (ресурсов), и замещение в рамках этого потока одного источника энергии (энергоресурса) другим (другими) с течением времени;
- поток энергетических материалов и продуктов, распространяющийся по объектам энергетической инфраструктуры, и

происходящие изменения технических, финансово-экономических и других характеристик этих потоков в рамках этой инфраструктуры;

- потоки энергоносителей по частным и государственным каналам и изменение соотношений между этими потоками;
- потоки энергоресурсов, происходящих из различных географических районов и проходящих через международные границы, а также изменение соотношения между региональным и национальным регулированием этих потоков и контролем над ними.

Энергетическая безопасность - это процесс, который изменяется в зависимости от времени и места и субъективных оценок политического руководства государства. Даже в случае достижения энергетической безопасности в данной стране и в данное время этот результат не является окончательным. Он должен поддерживаться целым рядом действий, правильным распределением ресурсов (и не только энергетических), принятием различных, в том числе политических, решений.

Если исходить из такого толкования концепции энергетической безопасности и если существует общий знаменатель различных процессов, приводящий к обеспечению надежности поставок, то каков может быть этот общий знаменатель? Автор предпочитает придерживаться той точки зрения, что энергетическую безопасность лучше рассматривать как постоянное обеспечение, поддержание непрерывности достаточных, надежных поставок энергоносителей по разумной цене в любой конкретный

¹Статья подготовлена автором на базе его выступления на организованной Институтом Восток-Запад Второй ежегодной всемирной конференции по вопросам безопасности «Защита людей и объектов инфраструктуры: достижения, неудачи и задачи на будущее» (Брюссель, 7 февраля 2005 г.), а также написанной им главы в книгу по энергетической безопасности: Konoplianiuk A. Energy Security and the Development of International Energy Markets. - In: Barton B., Redgwell C., Ronne A., Zillman D.N. (eds.) Energy Security. Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment. - International Bar Association/Oxford University Press, 2004. - P. 47-84.

момент времени (в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном плане). И эта непрерывность может быть обеспечена только в контексте правильных инвестиционных решений.

Поставки энергоносителей требуют разрывания системы, которая в значительной степени основывается на крупномасштабной, в том числе - со многими фиксированными элементами, инфраструктуре, характеризующейся значительной уязвимостью. Приостановка потока энергоносителей во многих случаях отрицательно сказывается как на потребителе, так и на производителе. Поэтому оба они, безусловно, заинтересованы в развитии систем энергообеспечения, которые были бы наименее уязвимы как для краткосрочных, так и для долгосрочных перебоев в поставках энергии.

Краткосрочный период обычно понимается как время, в течение которого не происходит радикальных изменений в качестве задействованных экономических факторов и связанных с этим технологических решений. Поэтому такой период будет скорее продолжительности среднего инвестиционного цикла энергетических проектов. При приемлемой норме возврата на инвестиции для проектов ТЭК порядка 15% это будет означать примерно 6-7 лет. Среди причин краткосрочных перебоев главное беспокойство вызывают террористические акты, в основном нацеленные на крупномасштабные, централизованные, уязвимые системы энергоснабжения (трубопроводы, электростанции, плотины ГЭС, нефтяные и газовые промыслы).

Безусловно, существуют оперативные методы борьбы с этим бедствием, например, усиление и защита уязвимых элементов, обеспечение резервных мощностей, запасов и поставок топлива. Однако от оперативных методов многого ожидать не приходится: при наличии уязвимых энергетических систем неизбежно будут возникать краткосрочные перебои все большего масштаба и связанные со все большими затратами, возникающие в результате террористических актов или иных видов аварий. И здесь даже не имеется в виду сегодняшняя ситуация в Ираке: достаточно сказать, что только на одном Трансаяскинском нефтепроводе произошло более 50 отказов техники (как в результате саботажа, так и аварий). Однако в подобных случаях краткосрочные перебои - это скорее вопрос дополнительных затрат, связанных с предотвращением «закупоривания» потока энергоносителей. Несмотря на то, что инвестиции в повышение надежности уязвимых энергетических систем в определенной мере окупаются, неизбежно возникнет момент, когда вступит в действие закон убывающей природной отдачи (возврата на инвестиции).

В долгосрочном плане многие факторы могут изменяться, в том числе довольно ра-

дикально. Возможно появление новых технологий, использование новых источников энергии. Энергетическая безопасность начинается с использования меньших объемов энергии с гораздо большей эффективностью (в первую очередь - за счет устранения ее потерь) для выполнения одних и тех же задач. Следующий шаг заключается в получении большего количества энергии из источников, которые неуязвимы по своей природе, так как они являются рассредоточенными (диверсифицированными) и все в большей степени возобновляемыми. Однако этот благотворный переход в долгосрочном плане к большей энергетической безопасности не произойдет без принятия в нужное время верных инвестиционных решений. То есть - без соответствующих инвестиций.

Из всего этого можно сделать два главных вывода. Первый состоит в том, что страны-производители и страны-потребители могут и должны сотрудничать друг с другом для снижения уязвимости существующих систем поставок энергоносителей. Тем самым они смогут избежать некоторых затрат, связанных с отказами или повреждениями таких систем. Этот вид капиталовложений, несмотря на всю его полезность, а, возможно, и неизбежность в краткосрочном плане, по-видимому, будет давать ограниченную отдачу в долгосрочном плане. Второй вывод таков. Основной риск долгосрочного характера для безопасности поставок энергоносителей состоит в принятии неверных инвестиционных решений, в неспособности повысить эффективность, диверсифицировать источники поставок энергоносителей и создать в будущем неуязвимые, диверсифицированные (рассредоточенные) системы энергоснабжения, которые смогут легко справляться с локальными повреждениями.

Потребители и производители энергии являются взаимозависимыми, связанными друг с другом не только энергетическими потоками уже произведенной энергии, но также инвестиционными потоками, которые необходимы для производства этой энергии, то есть для разработки энергетических проектов. Поэтому обеспечение надежности цепи энергоснабжения означает предоставление инвесторам и их инвестициям более надежной защиты. С этой точки зрения энергетический цикл, будь-то на уровне отдельной компании, страны, региона или на глобальном уровне, включает в себя цепь инвестиционных проектов, принимаемых инвестиционных решений со свойственными им рисками и прибылью.

Словом, сегодня энергетическая безопасность и безопасность инвестиций в энергетику взаимосвязаны. В надлежащие сроки инвесторы должны принимать правильные решения - для обеспечения энергетической безопасности в долгосроч-

ном плане посредством создания систем поставок энергоносителей, которые по своей природе будут в меньшей степени подвержены риску террористических атак и иным сбоям. Наиболее правильной политикой для этого является политика поддержки конкурентных глобальных энергетических рынков.

● Набор инструментов для разных этапов

С течением времени инструменты, используемые для обеспечения энергетической безопасности, эволюционируют, отражая различные этапы развития энергетических рынков. То, что мы наблюдаем сегодня, - это исторически обусловленный фактический отход от некогда существовавшего прямого контроля над поставками энергетических (и других) сырьевых ресурсов, начиная от «кусты скважины». Такой контроль был типичным для периода доминирования традиционных концессий, включая прямое государственное участие страны происхождения концессионера (достаточно вспомнить ставшую хрестоматийной историю создания компании British Petroleum) или на еще более ранней стадии, во времена создания колоний.

Образование ОПЕК в 1960 г. стало коллективным ответом основных государств-экспортеров на концессионную политику, проводимую компаниями нефтеимпортирующих государств. После волны национализации собственности иностранных нефтяных компаний в основных нефтедобывающих странах в 70-е годы период доминирования концессий в качестве основного инструмента обеспечения энергетической безопасности государств-энергоимпортеров сменился у последних периодом доминирования политики стратегических и коммерческих запасов в качестве такого инструмента. На этих этапах - и вплоть до окончания периода «холодной войны» - доминировали конфронтационные механизмы обеспечения энергетической безопасности как у экспортеров (политика квот), так и у импортеров (политика манипулирования накопленными товарными запасами).

С начала в 80-х годах диалога между производителями и потребителями энергоносителей и особенно с формированием и институализацией в 90-е годы инструментов многостороннего энергетического сотрудничества не только между «однородными» по производственной энергетической ориентации государствами (ОПЕК - объединение экспортеров нефти, МЭА - в основном энергоимпортеры), но и между государствами, расположенными в разных «сегментах» энергетического цикла (Энергетическая хартия, Международный энергетический форум - производители, потребители, транзитные страны), на первый план в качестве инструментов обеспечения

энергетической безопасности стали выходить, на смену конфронтационным, механизмы многостороннего сотрудничества, в том числе международно-правовые.

В концессионной системе основными инструментами снижения рисков поставки выступают традиционные и модернизированные концессии, соглашения о разделе продукции, риск-сервисные контракты (прямой контроль над поставками посредством долгосрочных контрактов на продажу принадлежащей концессионеру нефти на весь срок соглашения между принимающей страной и иностранной компанией). Ценовые риски снижаются благодаря стабильным и низким справочным ценам в купе с трансфертным ценообразованием и методом прямого начисления издержек в рамках изолированных проектов. При этом базой для ценообразования служат физические энергоресурсы (нефть и нефтепродукты, газ, электроэнергия), а в качестве движущей силы развития рынка выступает монополия (отдельные страны-потребители, картель частных компаний).

Последнее утверждение относится и к системе «стратегические резервы + коммерческие запасы». С поправкой на то, что монополия на этом этапе - это картель государств-производителей и государственных компаний. Объемные риски снижаются здесь за счет квот на добычу и экспорт в государствах-производителях, стратегических резервов и коммерческих запасов в странах-производителях и потребителей (резервные добывающие мощности, складские мощности прикормленного танкерного флота, стратегический нефтяной резерв, государственные и частные коммерческие запасы). Этому же способствуют долгосрочные контракты на закупку принадлежащей нефтедобывающей стране нефти. Ценовые риски, сопутствующих спотовому и форвардному ценообразованию, компенсируются экспортными квотами производителей, политической накапывания и срабатывания товарных запасов в странах-потребителях и привязкой цен одних энергоресурсов к другим.

На этапе нарастающего доминирования международного права в качестве совокупности механизмов обеспечения энергетической безопасности инструментами снижения рисков поставки выступают разветвленная (диверсифицированная) инфраструктура энергоснабжения (концепция множественности поставщиков и путей доставки) и конкуренция как между потребителями, так и между поставщиками. Ценовым же рискам, которыми чревато биржевое ценообразование (фьючерсы и опционы), противопоставляется хеджирование (применением производных финансовых инструментов). Что же касается базы для ценообразования и движущей силы развития рынка, ими в этом случае выступают соответственно «бумажные» энерго-

ресурсы (контракты на их поставку) и конкуренция.

Однако даже при наблюдающейся сегодня диверсификации поставок и рынков некоторые ключевые компоненты, необходимые для обеспечения в полной мере надежности и безопасности энергообеспечения, пока отсутствуют. Например, диверсификация поставок нефти не означает диверсификацию источников энергии: потребители, пусть пути доставки и разные, по-прежнему будут зависеть от импорта нефти. Следовательно, необходимо стремиться там, где это возможно, к извлечению от монопольной зависимости, позволяющей извлекать монопольную ренту за счет потребителя: от зависимости от нефти и газа (от доминирования отдельных энергоресурсов в энергобалансе), от небольшого числа поставщиков (доминирования отдельных хозяйствующих субъектов в том или ином виде хозяйственной деятельности), поскольку все это препятствует конкуренции и созданию свободных рынков. И в основе этого подхода должны лежать соответствующие инвестиционные решения.

Понятно, что долгосрочные и капиталоемкие инвестиционные решения в отношении новых энергетических проектов требуют стабильности и предсказуемости экономико-правовой среды (в которой они будут осуществляться) на десятилетия вперед (срок осуществления проекта в добывающих отраслях может достигать 30-40-50 и более лет) или как минимум на период его подготовки и финансирования и возврата вложенных в проект средств (10-15 лет). С другой стороны, не только конкуренция (как движущая сила открытых и демополизованных рынков), но и сама жизнь постоянно вносят элементы нестабильности и непредсказуемости в среду осуществления проектов. Особенно высоки риски, связанные с непредсказуемостью политической жизни, в которой понятие «долгосрочный» зачастую эквивалентно продолжительности одного, максимум двух президентских (правительственных, электоральных) циклов - 4-8 лет. Поэтому в рамках формирования экономико-правовой среды открытых и конкурентных рынков должен постоянно поддерживаться баланс, обеспечивающий реализацию долгосрочных капиталоемких проектов в энергетике, характеризующихся повышенными рисками, зачастую отсутствующими в других отраслях и сферах экономики.

Следует понимать, что диверсификация энергоснабжения будет весьма долгим, сложным и дорогостоящим процессом. Значит, наряду с обеспечением условий для верных инвестиционных решений в энергетике (последствия которых мы сможем ощутить лишь спустя несколько лет)

необходимо совершенствовать правила игры в рамках существующей сегодня институциональной структуры энергетических рынков и присутствующих на них игроков. Именно на это нацелено сотрудничество государств в рамках Энергетической хартии. Ее задачи - формирование для государств-участников единых - прозрачных и недискриминационных «правил игры» в энергетике, обеспечивающих снижение рисков торговли и транзита энергии в рамках существующих потоков энергоресурсов, а также уменьшение рисков осуществления новых инвестиционных проектов (формирование новых потоков энергоресурсов) по всей «энергетической цепочке» - от добычи до конечного потребления.

● Готовый рецепт для «восьмерки»

Представляется, что существуют два параметра международной энергетической безопасности, которые выходят за рамки проблемы снижения уязвимости существующих систем поставки с помощью военных средств, включая «защиту» нестабильных регионов, являющихся экспортерами энергоснабжителей (пример Ирака показывает, что такие средства не обеспечивают стабильности энергоснабжения). Этими параметрами являются, во-первых, защита от кратковременных потрясений посредством создания и использования стратегических запасов (резервов) - как на стороне поставщиков, так и на стороне потребителей (последнее - в рамках государств ОЭСР - положило начало формированию Международного энергетического агентства в 1974 г.). И во-вторых - инвестиции в разработку энергоресурсов (в малоосвоенных районах и из новых источников), энергоэффективности, энергетические технологии и в целом во все средства, необходимые для перехода от нынешнего состояния отрасли к желанному менее монополистическому, более безопасному и эффективному ее состоянию в будущем.

Второй параметр вызывает сейчас наибольшее беспокойство. И осознание его важности пришло не сегодня. Тема «энергетической безопасности» официально обозначена в качестве ключевой для «Группы восьми» только в этом году, однако внимание стран группы привлекалось к этой теме и раньше. Еще в 2003 г., в преддверие Саммита «Группы восьми» в Эвиане (Франция), государствам-членам рекомендовалось рассмотреть способы улучшить правовой режим международных инвестиций в энергетическом секторе². Эти рекомендации могут быть адресованы не толь-

²Restoring G-8 leadership of the world economy. Recommendations for the Evian Summit from the «Shadow G-8», May 2003. - Russia in the Foreign Policy. - Vol. 1. - № 2. - 2003. - April-June. - P. 148-174.

ко «Группе восьми», но и более широкому международному сообществу. По мнению так называемой «теневого Большой восьмерки», высказанному еще три года назад, «...за последние 15 лет в этой области было сделано очень многое. Однако еще больше предстоит сделать, так как для преобладающей части регионов, богатых энергоресурсами, характерно неадекватное управление и, в особенности, неадекватная система гарантий инвестиций, что, в частности, препятствует притоку иностранных инвестиций. Соединенные Штаты отдадут предпочтение двусторонним подходам, а также региональной схеме, которая представляла бы собой часть Зоны свободной торговли Северной и Южной Америки. Договор к Энергетической хартии (ДЭХ) является единственным многосторонним международно-правовым инструментом, предназначенным специально для энергетического сектора. Число его членов достигло уже 52 и, возможно, возрастет в ближайшем будущем. Соединенные Штаты, будучи, безусловно, самым крупным «экспортером энергетического капитала», ДЭХ не подписали³. «Большая восьмерка» должна поддержать процесс Энергетической хартии и стимулировать его расширение за счет привлечения новых участников - как стран-импортеров капитала, так и стран-экспортеров капитала»⁴. Политическая основа для такой поддержки есть - подписанная в декабре 1991 г. Европейская Энергетическая хартия является единственным межправительственным документом в энергетике, участниками которого являются все государства «Группы восьми». Таким образом Энергетическая хартия вот уже в течение 15 лет является не гипотетической, а общей существующей на практике платформой для развертывания сотрудничества стран «Группы восьми» в энергетической сфере - ничего не надо изобретать заново...⁵

Сегодня членами ДЭХ являются государства Евразии. Ее региональные энергетические рынки находятся на различных этапах развития. Европейский рынок является вполне зрелым, находится на стадии «насыщения», а азиатские рынки, в не меньшей степени зависящие от внешних поставок, находятся в стадии интенсивного роста. Именно азиатские рынки предоставляют сегодня и в будущем более широкие возможности для торговли энергоносителями и для инвестиций в энергетиче-

ский сектор Евразии. Поэтому европейский и азиатский рынки в такой же степени конкурируют друг с другом за поставки энергоресурсов и инвестиции в энергетические проекты, нацеленные на эти рынки, в какой инвесторы и поставщики энергоресурсов конкурируют между собой за выход на них.

ДЭХ является единственным международным инструментом, воплощающим в себе набор общих правил торговли и инвестиций в связанной с энергетикой сфере, приемлемых для рынков, находящихся на разных стадиях развития. Поэтому неудивительно, что хотя Энергетическая хартия зародилась в Европе, правительства азиатских стран все активнее обращаются к ДЭХ, вначале в качестве наблюдателей. Китай получил статус наблюдателя в 2001 г., Иран и Южная Корея - в 2002 г., страны-члены АСЕАН в качестве группы - в 2003 г., Пакистан - в 2005 г. Процесс ДЭХ дополняет деятельность других связанных с энергетикой международных организаций, в результате чего возникает синергетический эффект, благоприятно сказывающийся на всех участниках этих процессов.

Энергетические рынки, как правило, развиваются от монополии к конкуренции. Движущей силой этого развития является необходимость обеспечить стимулы для инвестиций. Как страны-производители, так и страны-потребители рассматривают меры по защите и стимулированию инвестиций в качестве механизмов повышения их энергетической безопасности. Этот процесс также включает в себя разработку, внедрение и передачу экономически эффективных (в том числе энергоэффективных) и экологически безопасных технологий (именно в рамках инвестиций в основной капитал происходит передача технических новшеств), принятие согласованных трудовых и экологических стандартов и, что наиболее важно, создание конкурентных рынков, помогающих минимизировать риски, связанные с инвестициями.

Инструменты защиты инвесторов и стимулирования инвестиций развиваются и с течением времени выходят с национального на международный уровень. На национальном уровне процесс идет от создания законодательных анклавов стабильности вокруг отдельных проектов (или типов проектов) в нестабильной (несформированной) экономико-правовой среде⁶ к повышению общего уровня стабильности и благоприятности всего относящегося к инвестициям национального законодательства. На наднациональном уровне - от двусторонних инструментов (договоры о защите инвестиций, об избежании двойного налогообложения и других) к многосторонним международно-правовым инстру-

ментам.

Сейчас очень остра потребность в использовании инструментов минимизации рисков, связанных с инвестициями в энергетику (и, таким образом, минимизации финансовых затрат), в том, чтобы в нужное время подать правильные сигналы инвесторам, которые, в свою очередь, проложат путь для диверсификации, интернационализации и глобализации энергетического рынка. Времена меняются: когда-то такие сигналы подавались посредством использования системы концессий. Сегодня мы являемся свидетелями активного заключения разнообразных двусторонних и многосторонних межправительственных соглашений (к концу 2003 г. в мире было заключено 2265 двусторонних соглашений о защите инвестиций, 2316 двусторонних соглашений об избежании двойного налогообложения). Сегодня международно-правовые инструменты являются одними из наиболее эффективных, с точки зрения затрат-результатов, механизмов создания основ энергетической безопасности. При этом многосторонние инструменты представляются более эффективными, чем двусторонние: в рамках 51 государства-члена ДЭХ этот договор, обеспечивая тот же эффект, заменяет собой 1275 двусторонних соглашений о защите инвестиций.

На семинаре «Глобальная безопасность и природные ресурсы», проводившемся в сентябре 2002 г. в Москве⁷, бывший министр иностранных дел Великобритании лорд Оуэн отметил, что «прозрачность обеспечивает наилучшие возможности для стабильности». Стабильность, надлежащее государственное и корпоративное управление, и прозрачность в настоящее время являются ключевыми компонентами энергетической безопасности, а выработка общих «правил игры» и адекватная защита инвесторов являются ее необходимыми элементами. Развитие открытых и конкурентных энергетических рынков в рамках нашей глобальной экономики является ключевым фактором энергетической безопасности. Это является целью энергетического сотрудничества государств-членов ДЭХ. Следовательно, ратификация ДЭХ Россией в год ее председательства в «Группе восьми» была бы логичным дополнительным вкладом страны в дело упрочения международной энергетической безопасности. ■

⁶Как путем придания отдельным инвестиционным соглашениям силы закона (как, например, в Азербайджане в отношении отдельных проектов СРП), так и путем формирования специальных разделов в законодательстве, предназначенных для правовой защиты специальных типов проектов (как, например, в России Закон «О СРП»).

⁷Семинар «Глобальная безопасность и природные ресурсы», Лондонская школа экономики - Институт мировой экономики и международных отношений РАН. - Москва. - 2002. - 26 сентября.

³Еще одна страна «Группы восьми» - Канада - также не подписала ДЭХ, хотя обе эти страны (Канада и США) подписали политическую декларацию - Европейскую Энергетическую хартию, являющуюся политическим фундаментом юридически-обязательного ДЭХ. Еще одна страна - член «восьмерки» - Россия - ДЭХ подписала, но пока не ратифицировала и применяет ДЭХ на временной основе (прим. авт.).

⁴См. там же.

⁵Адрес веб-сайта Энергетической хартии - <www.encharter.org>