

Трубопроводный транспорт: политика и право

Энтин М.Л.*

В предлагаемой статье затрагиваются лишь некоторые узловые аспекты этой проблемы. В ней рассматриваются глобальная ситуация с трубопроводным транспортом, основные риски и ответы государств на эти риски, государственная политика России в области трубопроводного транспорта и энергетики, ее отражение в обсуждаемых Государственной Думой законопроектах.

1. Общие тенденции развития трубопроводного транспорта

Специфика глобальной ситуации с трубопроводным транспортом, сложившейся на настоящий момент, предопределяется рядом базисных факторов.

Спрос на сырую нефть и природный газ год от года уверенно растет. Потребление нефти и газа увеличивается. Мировой энергетический баланс сдвигается в их сторону. В большей или меньшей степени эта тенденция характерна для всех регионов планеты. Понижающее влияние высоких цен на нее пока почти не сказывается.¹

* Энтин Марк Львович – д.ю.н., профессор МГИМО (У) МИД России, директор Института европейского права МГИМО (У) МИД России.

¹ Серьезная реструктуризация мировой экономики, вызванная нефтяным кризисом 1974 г., как полагают многие известные эксперты, такие, например, как Манучер Такин из лондонского Центра исследований глобальной энергетики, привела к ослаблению зависимости от энергоносителей. За 30 лет удельный вес нефти в производстве единицы общемирового ВВП сократился в реальном измерении на 40%. В развитых странах сокращение превысило 50%. В развивающихся – составило 24%. Эпоха экстенсивного роста потребления энергоносителей в Китае и Индии, ответственных за быстрое увеличение спроса на них, подходит к концу. Новые индустриальные страны вслед за развитыми с необходимостью пойдут по пути внедрения энергосберегающих технологий. (См.. Такин М. The Oil Market – 2: Issues in the long-term outlook // Oil & Gas Journal, Feb. 7, 2005. V. 103.5. P 20-26). Однако, как свидетельствуют авторитетные прогнозы, рост потребления энергоносителей в обозримом будущем продолжится. Так, по данным Администрации энергетической информации США, к 2025 г. он составит 54%. Причем значительная его часть придется на развивающиеся страны. См.. US Energy Information Administration. International Energy Outlook 2006; www.eia.doe.gov, US Energy Information Administration. International Energy Outlook 2005; January 2005; www.eia.doe.gov. US Energy Information Administration, International Energy Outlook 2004; April 2004; www.eia.doe.gov.

Поэтому нагрузки на энерготранспортную инфраструктуру нарастают. Крупные мощности по производству СПГ только создаются. На формирование рынка СПГ потребуется какое-то время.

Нехватка трубопроводов и их недостаточная пропускная способность ощущаются все острее. Они осложняют доступ к новым нефтегазовым регионам и их развитие. Усиливают риски капиталовложений в добывающую отрасль. Ведут к дальнейшему удорожанию энергоносителей. В целом тормозят динамику мировой экономики. Существующая система трубопроводного транспорта не удовлетворяет ни поставщиков, ни потребителей.

Потребность в наращивании энерготранспортной инфраструктуры усиливается также стремлением транснациональных компаний и стран, как импортирующих, так и экспортирующих нефть и газ, диверсифицировать источники и направления поставок. Все пытаются застраховать себя: кто от имманентной нестабильности в добывающих регионах Ближнего Востока, Африки и Латинской Америки, кто от всплесков политической конъюнктуры, кто от энергетического шантажа, кто от транзитной зависимости. Проблема энергетической безопасности как никогда актуальна. Причем для всех стран и всех регионов.²

Указанная потребность дополнительно подогревается своеобразным кризисом спотовых продаж и переходом инициативы от импортеров к экспортерам нефти и газа. Механизмы институционального и правового регулирования, ориентировавшиеся на избыточное предложение и господствующее положение на рынке экспортеров, оказываются недостаточно эффективными. Они дают сбой. Крупные потребители нефти и газа из числа новых индустриальных государств предпочитают гарантировать энергетическую обеспеченность длительного экономического роста возвратом к почти что списанным в прошлое меха-

² О прямой связи проблематики энергетической безопасности, доступа к энергетическим ресурсам и слабости энерготранспортной инфраструктуры особенно часто из российских специалистов напоминает президент Института энергетической политики Владимир Станиславович Милов. По его мнению, «вопрос глобальной нефтяной безопасности во многом связан не с текущей ситуацией на рынке и механизмами воздействия на нее, а с двумя фундаментальными факторами: 1) уверенностью в наличии ресурсов нефти и транспарентностью данных; 2) обеспечением международного доступа к ресурсам». См., Милов В.С. Повестка дня для глобальной энергетики // Россия в глобальной политике. Сентябрь-октябрь 2005 г., том 3. № 5. С. 165.

¹ Как справедливо отмечает в одной из своих недавних публикаций президент российского Института энергетики и финансов (ИЭФ) Леонид Маркович Григорьев, «для снабжения развитых экономик с относительно малыми колебаниями спроса на нефть

низмам прямого доступа к добыче и транспортировке энергоносителей и заключением долгосрочных контрактов.³

Рост потребности в новых мощностях энерготранспортной инфраструктуры и в их диверсификации ведет к буму строительства трубопроводов и связанных с ним капиталовложений. Характерно, что очередной обобщающий доклад о состоянии дел в мире со строительством трубопроводов за 2005 г. американского журнала «Нефть и газ»⁴ начинается с оптимистического заявления о «существенном улучшении перспектив строительства нефтепроводов и газопроводов по всему миру в этом и последующих годах»⁵

За 2004 г. вложения в инфраструктуру в глобальном масштабе превысили 20 млрд. долл. Было построено свыше 23 тыс. км трубопроводов. По предварительным данным, в 2005 г. финансирование подскочило до 30 млрд. долл. Было построено более 27 тыс. км трубопроводов.

Уже утвержденные планы по строительству и капиталовложениям в энерготранспортную инфраструктуру на 2006 г. и последующие годы впечатляют. Только в отношении тех из них, по которым имеются технические задания и проектная документация, т.е. без учета имеющихся предложений, не доведенных до стадии реализации, цифры примерно следующие. Должно быть построено свыше 81 тыс. км трубопроводов. Порядка 62% всех трасс придется на газопроводы. Вложения составят свыше 70 млрд. долларов.⁶

Причем вполне понятно, что это не предел. Прогнозные данные будут корректироваться в сторону увеличения. Об этом свидетельствуют постоянно публикуемые сообщения о новых планах, проектах, соглашениях.

Весьма показательно географическое распределение трубопроводного строительства. С одной стороны, оно отражает сложившийся

спотовый рынок подходит идеально. Однако для стран с высокими темпами роста и спроса на энергоносители не столь важна эффективность и эластичность рынка в краткосрочном аспекте, сколько его способность устойчиво обеспечивать поставки энергоносителей. Связь между устойчивостью поставок и капиталовложениями в добычу и транспортировку осложняется географическими, политическими и правовыми факторами, которые неизбежно воздействуют на характер бизнеса в этой важнейшей отрасли мирового хозяйства». См.: Григорьев Л.М. Мировая экономика // Экономическое обозрение ИЭФ. Сентябрь 2005 г. № 1. С. 11.

³ "Special report: Asia-Pacific, Middle East, Europe lead construction plans" by Robert G. Lawson, Warren R. True, Jeannie Stell // Oil & Gas Journal, Feb. 7 2005. P 57-65.

⁵ Ibid. P 57

⁶ Ibidem.

баланс между спросом и предложением на энергетические ресурсы. С другой – указывает на динамику изменений, связанных с освоением новых нефтегазовых регионов и ростом потребления в новых промышленных государствах и других развивающихся странах.

Безусловным лидером по строительству трубопроводов, заложенных в 2005 г., является Азиатско-Тихоокеанский регион (рассматриваемый как включающий территории к востоку от Уральских гор). Здесь в 2006-м и в последующие годы будет завершено уже начатое строительство около 40 тыс. км трубопроводов.

Вплотную за ним, несмотря на всю критику энергетической политики США и сетования на пассивность и близорукость американских властей и бизнеса, следует Северо-Американский регион. На его долю приходится чуть менее 27 тыс. км трубопроводов.⁷ И тем не менее, как видно из приведенных цифр, отрыв от лидера очень существенный.

Активно идет строительство в Европе. На ее долю придется в районе 22 тыс. км трубопроводов.

В абсолютном выражении цифры по другим регионам несколько скромнее. Но, с учетом особых характеристик этих регионов, они тоже крайне весомы и показательны. В Латинской Америке должны быть введены в действие чуть менее 13 тыс. км трубопроводов. На Ближнем Востоке – около 6 тыс. км. И в Африке – около 4 тыс. км.

Важную информацию о том, что происходит на глобальном и региональных рынках энергоресурсов, дает анализ специфики и основных направлений внутрирегионального строительства. Так, планы строительства трубопроводов в АТР свидетельствуют о том, что Китай делает ставку на обеспечение доступа своего быстро растущего энергоемкого промышленного комплекса к месторождениям нефти и газа своих отдаленных провинций, Средней Азии и Восточной Сибири. Он стремится связать трубопроводами Шанхай, тихоокеанское побережье с глубинкой континента. Индия также делает ставку на ресурсы близлежащих стран. Жизненно важное значение для нее будет иметь прокладка трубопроводов из Ирана.

В США осуществляется огромное количество небольших проектов. В их реализации принимают участие самые разнообразные фирмы и консорциумы. В большинстве случаев речь идет о расширении шельфовой и прибрежной инфраструктуры, соединении существующих и строящихся терминалов, в том числе по приемке многотоннажных

⁷ Несколько больше на США. Чуть меньше – на Канаду.

танкеров со сжиженным газом, с центрами переработки и потребления.⁸ Это трубопроводы внутри штатов или между соседними штатами. Чуть ли не единственным исключением является масштабный Трансаяский газопровод.⁹

Строительство трубопроводов, ведущееся в Европе, Европой и для Европы, отражает стремление стран континента, и прежде всего Европейского Союза, к максимальной диверсификации поставок энергоносителей. Оно указывает на их растущую заинтересованность в более широком и бесперебойном доступе к энергетическим ресурсам не только Ближнего Востока, но и Каспийского бассейна, Северной Африки, Нигерии, азиатской части России. Ведущееся строительство является также конкретным проявлением заботы о снижении энергетической, и в том числе транзитной, зависимости за счет максимального вовлечения в оборот норвежских запасов и прокладки обходных и альтернативных трубопроводов.

Что касается Латинской Америки, в тенденциях расширения сложившейся к настоящему времени энерготранспортной инфраструктуры можно различить действие сразу нескольких процессов. Отдельные страны региона, и в первую очередь Венесуэла,¹⁰ укрепляют свои экспортные возможности. Самым активным образом помогают им в этом китайские компании, китайский капитал. Вместе с тем на направлениях строительства новых трубопроводов все в большей степени сказываются потребности в удовлетворении растущего внутреннего спроса региона на энергоносители, в особенности со стороны таких его экономических тяжеловесов, как Бразилия.

В ускоренном темпе вовлекаются в мировой оборот запасы нефти и газа Африки. Нитки трубопроводов тянутся в основном из Нигерии, Судана и Алжира. Наряду с западными консорциумами все более весомым становится присутствие на черном континенте также индийских и китайских компаний.

Дополнительную плотность обретает энерготранспортная сеть Ближнего Востока. Часть трубопроводов тянется для того, чтобы обеспечить сырьевой базой новые нефтегазовые комплексы и предприятия по сжи-

⁸ Целый ряд терминалов по приемке СПГ предполагается построить, в частности, на Багамских островах, откуда газ будет перекачиваться во Флориду.

⁹ Планируется, что с его помощью будет покрываться до 7% от нынешнего уровня потребления газа в США.

¹⁰ А также Тринидад и Тобаго и некоторые другие страны.

жению природного газа на побережье, курс на ускоренное строительство которых берут страны региона. Часть трубопроводов прокладывается в восточном и северном направлениях к новым потребителям.

В целом проанализированные выше общемировые и региональные тенденции развития трубопроводного транспорта очень хорошо иллюстрируют ситуацию, сложившуюся в энергетическом комплексе планеты. Не менее полезную информацию они дают для осмысления рисков, с которыми сталкиваются государства при развитии энерготранспортной инфраструктуры и на которые они пытаются ответить таким образом.

2. Риски

По мере развития ситуации на энергетическом рынке их не становится меньше. И поставщики, и потребители энергоносителей сталкиваются с множественными и разнообразными рисками – конъюнктурными, ценовыми, общеэкономическими, политическими и т.д. От правильного ответа на них зависит очень многое – от состоятельности экономической стратегии, осуществляемой той или иной страной, и ее международной конкурентоспособности до ее суверенитета, целостности и независимости.

Спрос и предложение на энергоносители постоянно колеблется. Равновесное состояние между ними достигается лишь на короткие промежутки времени. Уровни равновесного состояния сильно варьируются.

Под углом зрения перспектив и возможностей добычи нефти и газа ситуация постоянно меняется. Какие-то пласты вырабатываются. В оборот вводятся новые месторождения. Доступ к ним зачастую ограничен. Не добавляют уверенности потребителям и широко культивируемые в мире опасения по поводу неспособности производителей удовлетворить растущий спрос и будущего истощения природных ресурсов.

Не меньшей изменчивости подвержен и спрос. Он отличается значительной эластичностью. На него влияет цикличность мировой экономики, когда за экономическим подъемом следует череда спадов, неравномерность экономического развития различных регионов планеты, взлеты и падения цен. В результате на энергетическом рынке доминируют то потребители, то производители.

Поэтому стратегическое видение энергетической политики, энергетических потребностей и конфигурации международного сотрудничества и их правовое обеспечение должны быть очень гибкими и многовариантными.

Другим фактором риска являются цены на энергоносители. Они нестабильны и непредсказуемы. Нынешний скачок цен явился чуть ли не для всех полной неожиданностью. Слишком уж все свыклись с длительным периодом условно благоприятной конъюнктуры. О шоке, вызванном первым нефтяным кризисом, понемногу стали забывать.

В то, что высокие цены на энергоносители будут сохраняться столь долго, длительное время тоже мало кто верил. И сейчас в мире нет единого мнения относительно того, когда цены пойдут вниз, когда и на каком уровне они стабилизируются. С одной стороны, к высоким ценам постепенно начинают приспосабливаться. К ним привыкают. С другой – политическое, экспертное и бизнес-сообщество с гораздо большей серьезностью, чем раньше, воспринимает прогнозы относительно того, что цена на нефть в обозримом будущем превысит планку в 80 или даже 100 долл. за баррель. При этом все те, кто делает ставку в своей экономической стратегии на сохранение высоких цен на энергоносители, могут очень и очень просчитаться.

Высокие цены привлекают колоссальные капиталовложения в нефтегазовую отрасль, геологоразведку, разработку новых месторождений и обустройство соответствующей энерготранспортной инфраструктуры. Следовательно, по прошествии какого-то времени предложение на рынке энергоносителей существенно вырастет.

Высокие цены заставляют государства и частный сектор гораздо больше внимания уделять энергосбережению. По мере внедрения энергосберегающих технологий расход энергии на производство единицы ВВП будет быстро снижаться не только в Западной Европе, но и в ее восточной части и США, а также в Китае, Индии и других развивающихся странах. К тому же по законам рынка конечные потребители оказываются вынужденными элементарно экономить на своих расходах, снижая потребление энергии и энергоносителей, что влечет за собой существенное снижение спроса.

Высокие цены вынуждают государства стимулировать разработки новых технологий и переход на альтернативные источники энергии. В этом плане имеются действительно большие возможности. Достаточно указать на снятие ограничений с развития атомной энергетики, намечающийся прорыв в использовании водородного топлива, переход к промышленному внедрению нанотехнологий, работы по созданию технологий эксплуатации запасов связанного метана и т.д. Все это реальные резервы снижения потребления энергоносителей.

В результате одновременное повышение предложения, снижение спроса и порожденный ими кумулятивный эффект вполне могут повести к постепенному снижению или даже вызвать обвал цен. Поэтому крайне желательно, чтобы подобное развитие событий не застало врасплох ни государственные структуры, ответственные за подготовку стратегических решений, ни крупный бизнес, ни законодателя. Важно, чтобы международные соглашения и правовое регулирование по вопросам долгосрочного экономического планирования и реализации крупномасштабных энергетических проектов преследовали в числе прочих и цели снижения рисков ценовой неопределенности.

Развитие энерготранспортной инфраструктуры требует колоссальных капиталовложений. На прокладку крупных магистральных трубопроводов, особенно трансконтинентальных и/или строящихся в географически отдаленных районах, уходят годы и годы. Так, Транс-Аляскинский или Северо-Европейский газопроводы выйдут на полную мощность только к середине следующего десятилетия. А проектный срок жизни трубопроводов ограничен. По его завершении трубопроводы нужно выводить из оборота. Тарифы на прокачку не должны носить запретительно-высокий характер. Получается, что собственная прибыльность таких трубопроводов низкая. Во многих случаях они окупаются лишь к концу срока своей эксплуатации. В случае ухудшения конъюнктуры, падения спроса и цен на энергоносители крупные проекты строительства трубопроводов рискуют оказаться убыточными.

В целом существует риск того, что строительство трубопроводов в отдаленных и плохо освоенных районах с высоким уровнем издержек на добычу ископаемых и необходимостью все новых и новых расходов на их эксплуатацию, особенно с учетом фактора истощения скважин, может превратиться в порочный замкнутый круг. Огромные материальные ресурсы будут отвлекаться на освоение отдаленных месторождений и обустройство энерготранспортной инфраструктуры без сколько-нибудь существенной отдачи для экономики и социальной сферы государства, делающего ставку на развитие добывающих отраслей. Сначала они будут «закапываться в землю» в надежде на ожидаемые доходы, а впоследствии вся получаемая прибыль будет уходить на выплату кредиторской задолженности и получение новых кредитов под новые проекты, которые потом тоже надо будет отдавать.

Подобные ситуации чрезвычайно пагубны для населения и экономики соответствующих стран, которые фактически безвозмездно

начинают работать на обслуживание зарубежных центров потребления энергии и энергоресурсов. Они порождаются, в первую очередь, высокой степенью неопределенности, царящей на рынке, непрофессионализмом, ошибками и злоупотреблениями, допускаемыми при расчете финансовой и экономической обоснованности проектов, действием субъективных факторов. В принципе международные соглашения, долгосрочные контракты и национальные правовые установления призваны препятствовать возникновению таких ситуаций. Однако их эффективность зачастую оказывается весьма относительной. Она поддается действию политических факторов, когда решения о строительстве тех или иных объектов, вопреки финансовой и экономической логике, принимаются по политическим мотивам или, что еще хуже, под влиянием сиюминутных политических интересов.

В целом энергетический сектор, то есть все, что связано с добычей, транспортировкой, экспортом и импортом энергоносителей, чрезвычайно подвержен политическим рискам. Пожалуй, как никакая другая область экономической деятельности. Причем политические риски здесь очень разнообразны. Они имеют самую различную природу.

По не совсем понятной исторической логике, в которой еще предстоит разобраться, добыча энергоносителей концентрируется в проблемных, политически нестабильных регионах. Страны, на которые приходится львиная доля экспорта, за исключением небольшой горстки развитых государств, зачастую оказываются средоточием сложнейших социальных, этнических и религиозных противоречий. Они сталкиваются с тяжелейшими трудноразрешимыми внутренними и внешними конфликтами. Ведущаяся в них борьба за власть нередко принимает самые опасные деструктивные формы, несущие угрозу как им самим, так и окружающему их миру.¹¹ Как следствие – возможные перебои в поставках и риск волюнтаристских действий.

Эти страны и регионы нестабильны и непредсказуемы сами по себе. Их нестабильность и непредсказуемость дополнительно усиливаются вмешательством внешних сил. Нефтедобывающие, а сейчас и газодо-

¹¹ Перечисление всех случаев заняло бы слишком много места. Вот толь несколько примеров. Геноцид в Судане. Гражданская война в Нигерии. Война с религиозной оппозицией в Алжире. Поддержка ключевыми добывающими странами Ближнего Востока исламского фундаментализма и субгосударственных образований, сосредоточивших в своих руках реальную власть и превратившихся в рассадник международного терроризма. Повстанческие движения, социальный протест и гражданское неповиновение в Латинской Америке и т.д.

бывающие страны Азии, Африки и Латинской Америки всегда оставались объектом внешней политики развитых стран, ареной конкурентной борьбы между ними. Ситуация мало изменилась и в настоящее время.¹² Борьба внешних сил за доступ к ресурсам или овладение ими¹³ зачастую объясняет внутреннюю напряженность и политическую поляризацию в тех или иных странах, смену политических режимов или отдельных фигур, партий и политических движений, стоящих у власти. Для обеспечения доступа и овладения ресурсами используются подкуп элит,¹⁴ политическое, экономическое и военное давление, введение санкций (односторонних, как в случае с Ираном, или легитимированных решением ООН)¹⁵, прямая военная интервенция.¹⁶ Все это стимулирует быстрые смены настроений на рынке энергоносителей. В периоды поиска равновесия между спросом и предложением рынок становится непропорционально подвижным. Он оказывается подвержен панике.

Не снижает, а, похоже, даже усиливает политические риски стремление отдельных государств или групп государств к обеспечению энергетической безопасности.¹⁷ Они преследуют разнонаправленные интересы. Им присуще глубокое недоверие друг к другу. Они по-раз-

¹² По существу, да. Но вот конфигурация игроков приобрела, похоже, качественно новые очертания. К их числу, наряду с Россией, присоединились Китай, Индия, новые региональные лидеры развивающегося мира.

¹³ Как один из элементов осуществления внешнего контроля и продвижения своих интересов.

¹⁴ Или, иначе, мягкая сила.

¹⁵ В случаях с Ираком, Суданом и пр.

¹⁶ В частности, осуществленная международной коалицией во главе с США в обход ООН.

¹⁷ Имеется в виду энергетическая безопасность в широком смысле как условие нормального стабильного функционирования национального хозяйственного комплекса в целом. Хотя без обеспеченности энергоносителями и разветвленной энерготранспортной сети, конечно же, невозможно и поддержание обороноспособности страны. Данное утверждение может показаться тривиальным. На практике, однако, все не так очевидно. Показателен в этом отношении эпизод из американской истории. США начали подготовку ко второй мировой войне. Они собирались воевать на других континентах и на архипелагах. Поэтому военному руководству нужны были бесперебойные поставки топлива из районов нефтедобычи и нефтепереработки к побережью. Строительству новых нефтепродуктопроводов не было альтернативы. Танкеры могли подвергнуться атакам подлодок. К тому же США передали в лизинг Великобритании значительную часть своего танкерного флота. Возможности железных дорог и автомобильного транспорта были недостаточны. Однако строительство, в рамках действовавшего тогда законодательства штатов, было заблокировано владельцами железных дорог и профсоюзами железнодорожников, опасавшимися конкуренции. Даже прези-

ному понимают, что такое энергетическая безопасность.¹⁸ Узаконенное представление о ней отсутствует. Установленные в мире правила игры, если считать, что они существуют, глубоко несправедливы. Они неочевидны. Система совместного управления мировым рынком энергоносителей, выражающаяся в поддержании динамического равновесия между спросом и предложением, не срабатывает. Правила игры постоянно нарушаются. Право силы превалирует над силой права. Договариваться государствам и группам государств особенно трудно. Торговые войны в данной сфере носят на порядок более деструктивный характер, чем где бы то ни было. По-настоящему сдерживающими факторами остаются лишь соотношение сил на международной арене, хрупкость рынка энергоносителей и ограниченная эффективность и возможность вмешательства во внутренние дела других государств и применения вооруженной силы.

Поставки энергоносителей жизненно необходимы для современной промышленности и экономики. Риски, которым подвергаются добыча, транспортировка, экспорт-импорт и потребление энергоносителей, затрагивают основы процветания, экономической стратегии, состоятельности и существования государств. Поэтому ответы, которые на них даются, и их отражение в праве имеют принципиальное значе-

лент страны ничего не мог сделать. Об этом рассказывается в: Ralph Henry D. Pipeline and submerged oil developments are imminent // Oil & Gas Journal, Feb. 13, 1941 Строительство развернулось только после Перл-Харбора, когда была учреждена Компания трубопроводов в условиях военного времени. Оно было завершено в 1943 г. Американские корабли, танки и самолеты получили топливо, необходимое для ведения военной кампании в Европе. См.. Lawson Robert G. Pipelines and defense // Oil & Gas Journal, Feb. 7 2005, Vol. 103.5. P 17

¹⁸ С убедительной критикой «классических» представлений об энергетической безопасности выступает заместитель генсекретаря секретариата Энергетической Хартии Андрей Конопляник. В частности, он отмечает: «Существуют различные определения энергетической безопасности, наиболее распространенное из которых заключается в понимании энергетической безопасности как способности обеспечивать достаточные, устойчивые поставки энергоносителей по разумной стоимости, с учетом внешних факторов». И далее предлагает рассматривать энергетическую безопасность «как процесс, уменьшающий и/или увеличивающий» потоки энергоносителей в их совокупности. См.. Конопляник А. Обеспечение безопасности поставок и инфраструктуры: какими могут быть формы сотрудничества между правительствами и деловыми кругами в целях наиболее эффективного решения проблем? / Вторая ежегодная Всемирная конференция по вопросам безопасности Института «Восток – Запад» на тему «Защита людей и объектов инфраструктуры: достижения, неудачи и задачи на будущее». 7 февраля 2005 г. С. 1-2.

ние для мировой экономики и места в ней основных игроков энергетического рынка, для поддержания или изменения сложившихся моделей социально-экономического и политического развития.

3. Ответы

Они настолько несхожи, разнонаправлены, преследуют различные, а порой и диаметрально противоположные цели и варьируются в столь широких пределах, что с трудом поддаются какому-либо рациональному обобщению и систематизации. Единственное, что их объединяет, – низкая эффективность и противоречивость. Попробуем проиллюстрировать это на нескольких достаточно характерных примерах.

И на международной арене, и внутри государств сталкиваются интересы тех политических сил и тех предпринимательских кругов, которые заинтересованы в низких ценах на энергоносители, в их монополии и свободной конкуренции, и тех, кому выгодны высокие цены, превышение спроса над предложением и стратегические альянсы.

И на международной арене, и внутри государств действуют многочисленные ограничители, с которыми не могут не считаться игроки энергетического рынка, – политические, социальные, финансово-экономические, экологические.¹⁹ Ведь энергетика – всего лишь одна из составляющих глобальной экономики и хозяйственных комплексов на национальном уровне. Несмотря на всю ее критическую важность, не она определяет вектор национального и общемирового развития.

В результате разнонаправленные меры по снижению рисков и их нейтрализации зачастую гасят друг друга или даже усиливают риски. И эффект бумеранга, вызванный военной оккупацией Ирака, отнюдь не исключение из правил. Ведь, если американцы, планируя интервенцию и послевоенное устройство этой страны, рассчитывали, помимо прочего, взять под контроль иракскую нефть, насытить рынок, сбить цены и окупить свои расходы, они жестоко просчитались. По крайней мере, в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Как будет складываться ситуация в дальнейшем, покажет будущее. Но пока что спровоцированная интервенцией партизанская война и всплеск терроризма привели к сокращению поступлений иракской нефти на мировой

¹⁹ Любопытно, что, по подсчетам подведомственных американской администрации научно-исследовательских структур, в США действуют 40 различных ограничений политического и юридического характера только на транспортировку природного газа. См.: US law lists policies capping natural gas supply // Oil & Gas Journal, Feb. 7 2005 Vol. 103.5. P 32-33.

рынок и снижению надежности поставок, а это, в свою очередь, — к удержанию мировых цен на энергоносители на высоком уровне.

О стремлении к диверсификации источников и, напротив, направлений поставок энергоносителей речь уже шла выше. Нет такой национальной энергетической стратегии, где бы о ней не говорилось. Европейский Союз даже возвел требование о диверсификации в ранг нормы права, которой формально обязаны следовать все государства-члены. Транснациональные корпорации, давно расставшись с попытками разделить мир на негласные сферы влияния, стараются обеспечить свое присутствие одновременно во всех регионах планеты. Но диверсификация лишь как средство гарантировать бесперебойность поставок — миф. Частью государств она используется, чтобы насытить рынок, сохранить и усилить конкуренцию, сбить цены и в итоге поставить добывающую отрасль и экспортеров в зависимое положение и обеспечить доминирование интересов потребителей и импортеров.

Реализуемая таким образом диверсификация не может не бить по интересам нетто поставщиков. Ведь разработка месторождений и обустройство энерготранспортной инфраструктуры требует колоссальных капиталовложений. Они окупятся тем быстрее и начнут приносить тем большую прибыль, чем больше спрос превысит предложение. Но этого-то и стремятся не допустить при помощи диверсификации поставок.

Характерен пример противостояния интересов «Газпрома» и европейских импортеров, России и Европейского Союза. «Газпрому» нужны долгосрочные контракты. Он нуждается в гарантированном рынке. Только тогда проводимая им стратегия будет оправданной. Европейский Союз, его государства-члены и тяготеющие к нему государства, напротив, по крайней мере до недавнего времени, стремились к либерализации рынка, снижению доли долгосрочных контрактов в балансе закупок энергоносителей и ослаблению за счет этого своего зависимого положения. Острота противостояния в недавнем прошлом приводила к дипломатическим войнам.²⁰ Если не будет создан гибкий механизм переплетения интересов и их согласования, то тут, то там она будет прорываться наружу в форме торговых войн.

²⁰ Одним из ее эпизодов стало требование переговорщиков ЕС к России повысить внутренние цены на природный газ как условие поддержки ее вступления в ВТО. Другим — включение в Люксембургскую декларацию РФ — ЕС от 27 апреля 2004 г., закрепляющую накануне расширения интеграционной группировки согласие Брюсселя учитывать озабоченности Москвы, положение о фактическом изъятии контрактов с «Газпромом» из-под действия ограничительных положений права ЕС

Но и диверсификация направлений поставок энергоносителей нужна России и российским государственным и транснациональным компаниям отнюдь не только для того, чтобы гарантировать устойчивый спрос. Она рассматривается также как инструмент снижения зависимости от Западной и Центральной Европы, куда идет львиная доля экспорта, и транзитных стран. Она воспринимается ими в равной степени как необходимое условие укрепления своих переговорных позиций в торговых спорах с импортерами и, в целом, усиления своего глобального экономического и политического влияния.

Другой разновидностью диверсификации являются действия Китая по созданию политико-экономических альянсов и обеспечению прямого доступа к энергоресурсам Азии, Африки и Латинской Америки. Китай использует все методы: экономическую помощь, предоставление кредитов, финансирование совместных проектов, создание зон свободной торговли, приобретение лицензий и скупку местных компаний – для того, чтобы обезопасить свою стремительно набирающую обороты экономику от нехватки углеводородов или деструктивного воздействия рыночных сил. По сути дела, избранная им тактика направлена на то, чтобы обезопасить себя от колебаний конъюнктуры, вывести из-под действия рыночных сил и поставить в привилегированное положение. Вряд ли такая тактика по вкусу развитым странам, которые, проигрывая Китаю в издержках и масштабах производства, все чаще обвиняют его в недобросовестной конкуренции. Другой вариант развития событий – универсализация практики формирования геополитических энергетических альянсов, подтачивающей основы нынешней, условно либеральной модели мировой экономики, что может иметь в перспективе непредсказуемые последствия.

Другим столь же противоречивым ответом на проанализированные выше риски является стимулирование капиталовложений в добычу углеводородов, расширение энерготранспортной инфраструктуры, разработку альтернативных источников энергии. Как по экономическим, так и по политическим соображениям государства к нему довольно часто прибегают.

В их арсенале имеется разнообразнейший арсенал поощрения капиталовложений. Среди чаще всего встречающихся мер можно назвать исключение соответствующих расходов из налогооблагаемой базы компаний, сокращение сроков амортизации, отказ от применения

антитрестовского законодательства и общих правил конкуренции, предоставление правительственных гарантий, создание особых правовых режимов, например особых экономических зон, и многие другие.

Кроме того, чтобы стимулировать экономическую активность, научные разработки и внедренческую деятельность, в которых они заинтересованы, государства и интеграционные объединения идут на их прямое субсидирование, расходование в этих целях бюджетных денег, облегчение доступа на финансовые рынки. Прибегают они и к использованию сугубо административного инструментария. Так, ЕС большое значение придает индикативному планированию. В частности, Брюссель регулярно устанавливает ориентиры для государств-членов и европейской промышленности в том, что касается доли альтернативных источников энергии в обеспечении энергетических потребностей интеграционного объединения.

Но попытки управляемого перелива капиталов скептически воспринимаются бизнесом. В условиях дешевизны углеводородов и насыщенности рынка искусственные стимулы не в состоянии обеспечить конкурентоспособность альтернативных источников энергии, эксплуатации месторождений с относительно более высокой стоимостью добычи углеводородов, прокладки трубопроводов в отдаленные, плохо освоенные районы.

К тому же энергетический комплекс обладает большой инерционностью. На осуществление крупных проектов требуется не только много денег, но и порядочно времени. Затраты окупаются с существенным временным лагом. И при условии благоприятной конъюнктуры. Поэтому взлет цен и рост спроса на момент принятия решения о запуске проекта не означают, что по его завершении ситуация на рынке останется прежней. Гарантировать быстрый возврат вложенных средств и получение высоких прибылей не может ни одно государство. Деньги идут туда, где выгодней, где они обещают большую отдачу. Направление денежных потоков диктует рынок. Попытки пренебречь его императивами могут стоить слишком дорого.

Вот и получается, что в Соединенных Штатах местные и транснациональные корпорации почти два десятилетия, с середины 80-х годов прошлого века, после того, как последствия нефтяного шока были преодолены, фактически придерживались моратория на строительство новых НПЗ. Как считают многие аналитики, именно нехватка перерабатывающих мощностей в США, а не дефицит углеводородов на ми-

ровом рынке²¹ послужила одним из спусковых механизмов энергетического кризиса 2004–2005 гг., по поводу объективной предопределенности которого можно спорить.

Амбициозные цели в том, что касается частичного перехода на альтернативные источники энергии, ставит перед собой Европейский Союз. Определенные успехи у него имеются. Но не более того. Намечаемые Брюсселем индикативные ориентиры год за годом остаются политической декларацией. На практике ЕС серьезно отстает от намеченного им графика повышения доли альтернативных источников в своем энергобалансе.

Еще одним примером может служить строительство транзитного нефтепровода через территорию Грузии. Американская администрация поддерживала запуск и осуществление данного проекта всем своим политическим весом. Несмотря на его неочевидную техническую и финансовую целесообразность. Однако реально трубопровод был пущен только тогда, когда ситуация на рынке стала более благоприятной для реализации проекта.

Но парадокс со стимулированием капиталовложений состоит не столько в его относительной полезности, сколько в том, что увеличение капиталовложений не дает однозначно положительного эффекта. Оно может вести как к стабилизации рынка, так и к его разбалансировке.

Увеличение капиталовложений является адекватной реакцией лишь на особое временное состояние рынка. Оно помогает справиться с нехваткой и дороговизной энергоносителей. Однако привести рынок в равновесное состояние оно не способно. Чуть раньше или чуть позже появившиеся избыточные мощности обесмысливают продолжающуюся накачку отрасли деньгами. Более того, возникает ситуация, при которой равновесное состояние уже пройдено, а вложенные средства продолжают работать. В результате их обесценение становится неотвратимым. Рентабельность эксплуатации отдельных месторождений, поддержания и обслуживания созданной энерготранспортной инфраструктуры падает. Созданные мощности частично замораживаются. Капиталовложения омертвляются. Компании, не имеющие запаса прочности, разоряются. Странам-экспортерам, ранее купавшимся в газе и нефтедолларах, приходится расплачиваться за недальновидную

²¹ По этому поводу см. ряд интересных аналитических статей в Политическом журнале и публикациях ИСКРАН.

хозяйственную политику. Они остаются с односторонне ориентированной экономикой и огромным суверенным долгом на руках.

Это тот сценарий, которого ТНК и разумно управляемые государства стараются избежать любой ценой. Стандартный набор элементов стратегии, которой они предпочитают придерживаться, состоит в предотвращении истощения недр, сдерживании предложения, придании производственной базе достаточной гибкости для произвольного вывода добывающих мощностей в разряд резервных, оптимизации капиталовложений. Еще один обязательный элемент государственной стратегии – разрыв порочного круга, когда деньги, получаемые от продажи и транспортировки нефти и газа, вновь вкладываются в те же самые отрасли национальной экономики.

Таким образом, получается, что политика стимулирования капиталовложений не может служить панацеей для снижения рисков. Необходимо, чтобы она применялась весьма дозированно и в сочетании с мерами сдерживания перелива капиталов и их переориентации на решение более приоритетных для общества задач.

Несколько иначе обстоит дело только с энергосбережением.²² Расходы на разработку и внедрение энергосберегающих технологий, осуществление практических мер по энергосбережению, стимулиро-

²² Ограниченный объем журнальной статьи не позволяет подробно остановиться на анализе многих других мер, дающих мозаику ответа на существующие риски. Тем не менее важно по крайней мере указать на наиболее популярные из них. Государства усиливают свою роль на рынке энергоносителей в качестве контролеров и регуляторов. Широкое распространение получает государственно-частное партнерство. Устоявшиеся стереотипы уже не кажутся столь непоколебимыми. Так, в США и Канаде при прокладке трубопроводов всегда главенствовал частный капитал. Но сейчас масштабный Трансальский газопровод строится в основном по инициативе властей. Они дают гарантии финансирования. Очень гибко используется тарифная политика. В одних случаях она обеспечивает ускоренную амортизацию и относительно быстрый возврат средств, чтобы увеличить рентабельность вложений в расширение энерготранспортной инфраструктуры. В других – служит целям повышения прибыли от прокачки нефти и газа. В третьих, используется для форсированного освоения новых перспективных месторождений. Столь же гибко применяется антимонопольное регулирование. С одной стороны, в целях защиты конкуренции государство вынуждает вертикально интегрированные компании давать юридическую, хозяйственную и финансовую самостоятельность своим подразделениям в зависимости от вида деятельности. С другой – поощряет слияния и поглощения в целях формирования лидеров бизнеса. Очень большую роль начинают играть межгосударственные соглашения. Они не просто устанавливают правовой режим или рамки международного сотрудничества, а напрямую опосредуют контракты между хозяйствующими субъектами и т.д.

вание энергосбережения и принуждение к нему выгодны всегда. Они делают бизнес и государства более устойчивыми и конкурентоспособными. В условиях дешевых углеводородов и доминирования покупателя на рынке энергоносителей это не так очевидно. Расходы на энергосбережение могут рассматриваться как слишком обременительные, ненужные или несвоевременные. С изменением конъюнктуры подобное заблуждение рассеивается. Энергосбережению нет альтернативы.

Столь же неоднозначным ответом на проанализированные выше риски являются концепции национальной энергетической безопасности. Они очень распространены. Ими обзавелись все крупные игроки. Они превратились чуть ли не в обязательный атрибут национальной государственности. Необходимость в них ни у кого не вызывает сомнений. Внешняя среда враждебна. Рынок неустойчив и непредсказуем. Сам по себе он ничего гарантировать не может. Удовлетворение потребностей в энергоснабжении является жизненной необходимостью. Поэтому свою экономику защитить от рисков надо во что бы то ни стало. Для этого все меры хороши. Насколько они хороши или приемлемы для других игроков – это уже другой вопрос.

В действительности логика современных национальных концепций энергетической безопасности глубоко порочна. Во главу угла она ставит обслуживание интересов только одного государства или группы государств. Им отдается безусловный приоритет. Они навязываются или противопоставляются интересам других игроков. Тем самым целью таких концепций оказывается завоевание и удержание привилегированного положения на мировом рынке и в мировой политике. Привилегированное положение в данном контексте означает «доминирующее»

Но подобная цель иллюзорна. Она греет самолюбие. Она возвеличивает. Однако в идеологическом плане является рудиментом колониального, имперского мышления.

При всей своей притягательности для политической элиты соответствующих стран она нереализуема. Ее ставили перед собой многие державы, оказавшиеся в тот или иной момент времени на волне исторического процесса. Тем не менее на сколько-нибудь длительное время ее никто не добивался.

Фиаско потерпели в этом отношении и США, единственная оставшаяся на планете супердержава. Американцы контролируют международные проливы и морские пути. В военном плане они намного

определили все остальные страны. Созданная ими сеть военных баз разбросана по всему свету. Те или иные районы и регионы планеты, которые могут иметь определяющее значение с точки зрения добычи и транспортировки углеводородов, Вашингтон произвольно провозглашает зонами своих национальных интересов. Оказывать военное, политическое и экономическое давление на другие страны в интересах поддержания устраивающего его состояния рынка энергоносителей и соблюдения выгодных ему правил игры на нем – дело для него обыденное. Не гнушается он и методами военно-политической экспансии и экспорта революции. При определенных условиях идет на прямую военную интервенцию. Однако результата нет. Вернее, он противоположен желаемому.

Современные концепции энергетической безопасности порочны также в силу присущей им ставки на ее достижение за счет других. Нефтедобывающие страны объединяются с тем, чтобы противостоять богатому Северу. Западные государства сообща добиваются формирования такого рынка, на котором господствовали бы импортеры энергоносителей.

Европейский Союз принуждает компании, действующие на рынке природного газа, государства-члены и третьи страны к его либерализации, серьезно увеличивая тем самым риски, с которыми сталкиваются корпорации и страны, вкладывающие колоссальные средства в газодобычу и транспортировку. Россия («Газпром»), напротив, предлагает остальной части Европы согласиться на зависимое положение и закрепить его в долгосрочных контрактах.

Но и внутри тех или иных групповых объединений государств о правиле «своя рубашка ближе к телу» никто не забывает. Беря под контроль пути транспортировки энергоносителей, устанавливая привилегированные отношения с Саудовской Аравией, утверждая свое присутствие на Каспии и в Средней Азии, пытаясь привести к власти лояльное себе правительство в Венесуэле, США заботятся прежде всего о своих потребностях. Интересы Западной Европы волнуют их в гораздо меньшей степени. Настолько в меньшей, что решение о военной операции в Ираке, круто замешенное на ближневосточной нефти, было принято ими вопреки ожесточенному сопротивлению Франции и Германии.

Европейский Союз и его государства-члены не остаются в долгу. Они жестко выступают против экстратерриториальности действия американского законодательства, попыток США диктовать правила

поведения на рынке энергоносителей европейским компаниям, введение против них экономических санкций по тем или иным основаниям. Вашингтон запретил своим корпорациям работать в Иране. Их европейские конкуренты буквально ринулись туда и делают все возможное, чтобы затруднить американцам возвращение на иранский рынок. Это возможно только с благоволения соответствующих правительств.

Но и лагерь ОПЕК далек от единства. Некоторое превышение входящими в него странами выделенных квот на добычу нефти давно уже превратилось в общепринятую норму поведения. При оценке рынка и его динамики оно рассматривается в качестве устоявшейся константы. Лагерь же нетто-экспортеров энергоносителей вообще не существует. На стороне богатого Севера играют такие крупные поставщики нефти и природного газа на мировой рынок, как Канада, Великобритания и Норвегия.

Однако в целом страны-экспортеры и страны-импортеры противостоят друг другу. Проповедуемые ими концепции национальной энергетической безопасности направлены на достижение различных, зачастую противоположных целей. То, что они тесно сотрудничают между собой, объединяют усилия для поддержания равновесия между спросом и предложением, предпринимают скоординированные меры, чтобы не допустить перегрева рынка, легко находят общий язык, когда речь заходит о предотвращении пагубного влияния высоких цен на экономический рост мировой экономики, дела не меняет. Они преследуют разнонаправленные интересы. Это главное.

Значит, альфа и омега современной мировой политики – акцент на концепциях национальной энергетической безопасности – является не столько ответом на реально существующие риски и фактором экономической и политической стабильности, сколько их противоположностью. Время индивидуалистических концепций национальной энергетической безопасности прошло. От них пора отказываться.

Нужен принципиально новый подход к нейтрализации рисков.²³ Он может быть только общим, компромиссным, справедливым, выгодным и приемлемым для всех сторон. В его основу должны быть положены совместно выработанные договоренности. Его идеологией могло бы

²³ На один из его ключевых элементов указывал в цитировавшемся выше выступлении А. Конопляник. По его мнению, «в долгосрочной перспективе международная энергетическая безопасность зависит от международных инвестиций в энергетику, а также от управления рисками, связанными с такими инвестициями, и минимизации таких рисков». Конопляник А. Указ. соч. С. 6.

стать признание того, что все игроки вносят вклад в поддержание динамической стабильности мировой экономики, выходящей за рамки собственно энергетического сектора, и соответственно имеют право пользоваться генерируемыми благодаря этому выгодами.

У России есть историческая возможность выступить с таким подходом. Она возглавляет Г8. Она играет ключевую роль на рынке углеводородов. Проблема обеспеченности энергоресурсами стоит в международной повестке дня как никогда остро. Выдвинутые ею предложения обязательно должны быть услышаны. Но для этого надо, чтобы Москва встала над своими сиюминутными интересами, реально ощутила себя лидером современного мира и взяла на себя ответственность выражать стратегические интересы глобального сообщества государств и народов. Если она будет выступать лишь как ведущий поставщик углеводородов на мировой рынок и говорить лишь от своего собственного имени, такой шанс может быть упущен.

4. Энергетическая политика России и ее отражение в правовом регулировании

Российская Федерация является одним из наиболее мощных игроков на мировом и региональных рынках энергоносителей. Конкретные данные по запасам, добыче, производству, энерготранспортной системе страны приводятся в других публикациях, вошедших в специальные выпуски МЖМП по энергетическому праву.

Для целей настоящей статьи достаточно указать лишь на то, что ситуация в отечественной энергетике крайне противоречива.

В России созданы очень большие мощности по добыче и транспортировке энергоносителей. Она обладает крупнейшими в мире запасами ископаемого топлива. Но действующие месторождения стремительно вырабатываются. Транспортная система дряхлеет. Она слишком ориентирована на Европу. Надо внедрять передовые технологии, осваивать отдаленные районы добычи, создавать новые центры переработки, модернизировать энерготранспортную систему, заниматься ее диверсификацией. Для этого нужны колоссальные капиталовложения.

Внутренние потребности в энергоносителях стремительно увеличиваются. Уже сейчас с их удовлетворением возникают определенные трудности. Судя по всему, они будут нарастать. Но углеводороды являются основной статьей экспорта. Планируемое строительство новых экспортных трубопроводов, потребности заполнения трубы и принятие на себя долгосрочных обязательств по внешним поставкам могут

обескровить национальную экономику. Нужны точные расчеты и достоверные прогнозы. Надо определяться с приоритетами.

ТЭК втягивает в себя все свободные ресурсы. Он становится самодостаточным. Он работает сам на себя. И требует все больше и больше капиталовложений. ТЭК подминает под себя другие отрасли экономики. Он доминирует в национальной экономике. Вызываемый им приток газо- и нефтедолларов утяжеляет национальную валюту. Промышленное производство оказывается все менее притягательным и конкурентоспособным. «Голландская болезнь» поражает Россию все сильнее. Но сколько-нибудь серьезных альтернативных источников получения иностранной валюты и стабилизации общества и экономики нет. Если ТЭК начнет лихорадить, может рухнуть и вся экономика. Всего лишь за два десятилетия – на протяжении 80-х и 90-х годов прошлого века – России дважды пришлось пережить подобное развитие событий. Преодолеть его последствия до сих пор не удалось. Значит, и в этом отношении надо определяться. Необходима такая стратегия структурных реформ и построения в России постиндустриального общества и современной экономики, которые покончили бы с создаваемыми ТЭКом перекосами. Главным условием ее проведения является перераспределение средств и активная индустриальная политика.²⁴

Попытаемся разобраться, в какой степени энергетическая политика России и обслуживающие ее правовые нормы учитывают названные объективные противоречия и очерченные выше риски.

Основные слагаемые идеологии опоры на ТЭК в целях возрождения страны хорошо известны. Они перечисляются, хотя и не в систематизированном виде, в ежегодных докладах Президента Российской Федерации, программных заявлениях и документах различного уровня. Это использование энергетического сектора в качестве локомотива экономического развития; создание запаса прочности, способного смягчить возможное падение мировых цен на энергоносители; привлечение инвестиций в национальную экономику и внедрение новейших

²⁴ На наш взгляд, указанные противоречия между гипертрофированной ролью ТЭК в российской экономике, ограниченностью ресурсов и потребностями построения в стране постиндустриального общества являются главными. Но они не исчерпывают всего набора противоречий. Нельзя забывать также о том, насколько важны для решения задач формирования современной сбалансированной экономики энергосбережение, охрана окружающей среды (включая рекультивацию земель и вывод из оборота мощностей, выработавших свой ресурс), привлечение трудовых кадров в те сферы деятельности, которые формируют будущее, и т.д.

технологий; проведение на заработанные ТЭКом газо- и нефтедоллары структурных реформ; перераспределение прибыли, аккумулируемой ТЭКом, в целях построения постиндустриальной экономики и направления вложений в человеческий капитал. Ее неотъемлемая часть – укрепление национальной государственности, возвращение государству командных высот в экономике, утверждение величия страны на международной арене.²⁵

Опора на ТЭК означает, что укрепление энергетического сектора не является самоцелью. Страна нуждается в нем для решения глобальных задач экономического, политического и социального развития. Нарращивание добычи и экспорта углеводородов – не более чем инструмент финансового обеспечения модернизации, привлечения капиталовложений в национальную экономику и технического перевооружения промышленности. Обращение к использованию ТЭК в качестве локомотива экономического развития предопределяется вынужденно односторонней структурой народнохозяйственного комплекса, частью которого он является, слабостью или низкой конкурентоспособностью других его секторов, в том числе обрабатывающей промышленности. Возможность его использования в таком качестве обусловлена природными конкурентными преимуществами России и благоприятной мировой конъюнктурой.

Таким образом, в идеологию опоры на ТЭК изначально заложено понимание того, что ставка на нефть и газ носит вынужденный и временный характер, а энергетическая политика страны должна строиться с учетом рисков, неотъемлемо присущих рынку углеводородов. В случае если данная идеология будет воплощена в практические дела, по завершении переходного периода страна получит современную диверсифицированную экономику и принципиально новые рычаги дальнейшего развития, а ТЭКу, как и положено, будет возвращена подчиненная роль по ее обслуживанию. Если же благоприятная конъюнктура окажется недолговечной и слишком быстро поменяется, народнохозяйственный комплекс, тем не менее, накопит некоторый запас прочности, который позволит продолжить запущенный процесс структурных реформ и модернизации экономики.

²⁵ По этому поводу на страницах отечественных газет и журналов за последнее время появилось очень много публикаций. Некоторые из них дают хорошую пищу для размышлений и анализа. См., например: Кузнецовский В. Труба как инструмент убеждения // Политический журнал. 12 декабря 2005 г. № 42 (93). С. 30-33; Тихомиров В. Теория трубы. Сценарий «газовой войны» с Украиной Путин написал еще девять лет назад // Огонек. 16-22 января 2006 г. № 3 (4928). С. 23-25.

Идеологии опоры на ТЭК присуще предвидение ловушек, связанных с реализацией основанной на ней политики. Наиболее опасные из них – закрепление доминирующего положения добывающих отраслей в национальной экономике, перетягивание ими на себя львиной доли капиталовложений, втягивание страны в осуществление чересчур обременительных для народнохозяйственного комплекса долгосрочных крупномасштабных проектов, «голландская болезнь», разрыв между наращиванием мощностей нефтегазовой промышленности и отставанием в темпах структурных реформ и формирования постиндустриальной экономики.

Действующее российское законодательство в принципе предоставляет власти широкий набор инструментов, с помощью которых можно было бы избежать некоторых из перечисленных ловушек. Последовательное применение налогового кодекса и высоких ставок таможенных пошлин, привязанных к флуктуациям цен на углеводороды, дает возможность государству изымать сверхприбыли у добывающих компаний и эффективно справляться с функциями перераспределения средств в пользу общества. Независимый статус Центрального банка России, сосредоточенные в его руках полномочия и ресурсы и сформулированные им установки на поддержание заниженного курса рубля по отношению к доллару и евро и стерилизацию денежной массы позволяют демпфировать разрушительные последствия «голландской болезни» защищая интересы национального производителя. Фиксация разумного уровня отсечения обеспечивает утверждение профицитного бюджета – главного финансового закона государства, призванного предотвратить проедание экспортной выручки от продажи энергоносителей за рубеж.

В гораздо меньшей степени действующее российское законодательство создает эффективные стимулы для привлечения финансовых средств в инновационные отрасли экономики и их ускоренного развития, проведения назревших структурных реформ, защиты прав собственности, формирования рыночных механизмов переналадки национальной экономики, поддержки масштабных проектов и программ построения постиндустриального общества. Приоритетные национальные проекты пока еще только анонсированы. До их всеобъемлющего концептуального и материального обеспечения пока еще очень далеко. Промышленная политика не проводится. Недавно принятые законы о концессионных соглашениях, особых экономических зонах

и некоторые другие являются важным шагом в нужном направлении. Они создают хорошие предпосылки для налаживания государственно-частного партнерства и активизации частной инициативы. Но для того, чтобы они заработали на полную мощность и начали приносить реальную отдачу, потребуется много дополнительных усилий. К тому же нежелательный правовой вакуум создает затяжка с принятием давно ожидаемых новых нормативных актов о трубопроводном транспорте, недрах, защите конкуренции. Связанные с этим проблемы подробно обсуждаются на страницах настоящего и предшествующего специальных выпусков МЖМП. Мертвым грузом лежат деньги в стабилизационном фонде. Дальнейший рост валютно-финансовых запасов страны в условиях, когда внешняя задолженность национальных компаний продолжает увеличиваться, традиционные отрасли экономики теряют конкурентоспособность, а деньги в инновационную сферу по-прежнему почти не идут, также является непозволительной роскошью.

В этом плане, согласно идеологии опоры на ТЭК, многое нужно менять. Предпосылки для этого имеются. К настоящему времени, руководствуясь ею, российские власти серьезно продвинулись к решению принципиальной задачи возвращения государству командных высот в экономике. Концентрация и централизация экономических ресурсов в одних руках открывает перед страной качественно новые перспективы национального возрождения, ускоренного развития инновационных отраслей экономики, построения постиндустриального общества.

Вместе с тем они возлагают на власть, правящую партию, главу государства всю полноту ответственности за вдумчивую, последовательную и сбалансированную реализацию избранного курса. Ошибок и злоупотреблений в проведении этого курса не должно быть. Их нужно во что бы то ни стало избежать. Они могут очень дорого стоить стране, всем ее ныне здравствующим жителям и последующим поколениям.

Поэтому крайне важно предусмотреть в разрабатываемом сейчас новейшем законодательстве и тех правовых установлениях, которые должны быть в ближайшее время приняты, механизмы предотвращения возможных ошибок и злоупотреблений, к совершению которых подталкивают как объективно противоречивое состояние отечественного ТЭКа, так и разобранные выше риски, свойственные рынку энергоносителей. Неотъемлемым элементом идеологии модернизации должны стать уважение к праву, всеобщее подчинение закону, приори-

тетная защита прав личности, утверждение доверия к правосудию, скорейшее завершение процесса формирования в России основ правового государства, всемерное обеспечение его эффективности.

Для достижения этих целей в распоряжении властей имеется широкий набор административно-правовых и гражданско-правовых регуляторов. Ориентация только на какие-то из них вряд ли оправдана. Они не только не исключают, но и могли бы успешно дополнять друг друга.

Точно так же несостоятелен расчет на ручное управление экономикой. Он может принести ограниченную пользу только при выводе экономики из кризиса или при иных чрезвычайных обстоятельствах. Во всех иных случаях безусловное предпочтение должно отдаваться универсальности правового регулирования и последовательно рыночным началам.

Указанные императивы в полной мере применимы к правовому регулированию отношений в области недропользования, строительства и эксплуатации энерготранспортной инфраструктуры, монополизации экономики. Действующее законодательство фрагментарно. Оно устарело. Не отвечает ни нынешним, ни перспективным потребностям. Подготовленные законопроекты также предлагают не самые удачные рецепты. Тем не менее их важно доработать и принять как можно скорее.

С одной стороны, экономика не терпит ни правового вакуума, ни правового беспредела. С другой – подготовленные законопроекты содержат множество правовых новаций, с нетерпением ожидаемых и государственными структурами, и частным бизнесом.

Энергетическая политика как инструмент построения современной экономики и постиндустриального общества и самоутверждения на международной арене слишком важна для страны. Она должна базироваться на прочном основании права, национального и международного, и осуществляться в рамках и во имя закона.