

Правовые проблемы обеспечения безопасности поставок энергетических ресурсов*



В.А. Язев,
доктор экономических наук,
заместитель Председателя
Государственной Думы,
президент НП «Российское
газовое общество»

Проблема обеспечения безопасности поставок энергетических ресурсов недавно обсуждалась на 46-й Мюнхенской конференции по политике безопасности. Российская делегация выдвинула на ней три главные задачи: 1) создание новой правовой базы международного сотрудничества в сфере энергетики; 2) развитие атомной энергетики на основе замкнутого ядерного топливного цикла; 3) осуществление энергосбережения, повышение энергетической эффективности и повсеместное использование возобновляемых источников энергии.

В качестве основы для работы над системой международного энергетического права было предложено поддержать «Концептуальный подход» Президента Российской Федерации Д.А. Медведева. Подготовка предложений и проектов международных документов в развитие данного подхода сегодня идет не только на правительственном уровне, но и в рамках диалога различных специалистов. 1 марта рабочая группа «Экономика» форума «Петербургский диалог» обсудила ряд предложений, в том числе концепцию мирового энергетического кодекса, подготовленную Российским газовым обществом. В основе концепции лежит структурированная система правовых норм. Предлагаемые принципы формирования институтов данного кодекса соответствуют международной практике. Существующие позиции и подходы будут подробно и всесторонне представлены на 5-й Международной конференции «Энергетический диалог: Россия — Европейский союз. Газовый аспект», которая состоится

в Берлине 21 мая 2010 г. Сегодня хотелось бы остановиться на ряде важнейших нормативных правовых актов, принятых за последний год в Российской Федерации в целях обеспечения внутренней и международной энергетической безопасности. Во-первых, это ключевые инструменты, которые, безусловно, повлияют на внутреннюю и внешнюю энергетическую политику нашей страны и повысят надежность исполнения всех контрактов по экспортным поставкам энергоносителей. Во-вторых, сырьевая безопасность мировой энергетики определяется надежностью каждого из участников, признанием каждым из них верховенства национальных законов и международных договоров, прозрачностью энергетического рынка, диверсификацией сырьевой базы энергетики.

В ноябре 2009 г. была утверждена Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, которая предусматривает: 1) снижение доли ТЭК в ВВП и доли топливно-энергетических ресурсов в экспорте не менее чем в 1,7 раза; 2) уменьшение доли экспорта топливно-энергетических ресурсов в ВВП в два раза; 3) уменьшение энергоемкости ВВП более чем в два раза (база — 2005 г.). Экспорт энергоносителей останется важнейшим фактором развития российской экономики, но рост экспорта энергетических материалов и продуктов будет замедляться и к 2030 г. стабилизируется.

Российская нефтяная промышленность должна обеспечить глубину переработки нефти до 90 %, поэтому доля первичных энергетических ресурсов в общем экспорте продукции топливно-энергетического комплекса сократится до 70 %, доля континентального шельфа в воспроизводстве запасов по нефти достигнет 10–15 %, по газу — 20–25 %.

Потребление нефти на внутреннем рынке незначительно увеличится, в то время как экспорт нефти останется неизменным или даже сократится.

* Выступление на 3-й Российско-Германской конференции «Надежное обеспечение сырьем», 18–19 марта 2010 г. (Германия)

Потребление природного газа вырастет более чем на 30 % на внутреннем рынке, и более чем на 45 % возрастет его экспорт. Существенное развитие получит восточное экспортное направление — в Китай, Японию, Корею и в страны Азиатско-Тихоокеанского региона. Удельный вес восточного направления в экспорте жидких углеводородов возрастет с 6 до 25 %, в экспорте природного газа — с 0 до 20 %.

В российском топливно-энергетическом балансе за счет увеличения использования угля и атомной энергии примерно до 49 % уменьшится доля природного газа, более чем на 70 % возрастет внутреннее потребление электроэнергии.

В России за период 2004–2009 гг. за счет внебюджетных источников обеспечено воспроизводство минерально-сырьевой базы по двадцати двум видам важнейших полезных ископаемых. Основной объем

геолого-разведочных работ на углеводородное сырье в 2009 г. был сконцентрирован на территории Восточной Сибири и Якутии с целью дальнейшего наращивания сырьевой базы углеводородов в районе строящегося нефтепровода. Начиная с 2005 г. прирост запасов углеводородов превышает годовой уровень их добычи. В 2009 г. при добыче нефти и конденсата 494 млн т прирост запасов за счет геолого-разведочных работ составил 620 млн т, для газа соответственно добыто 556 млрд куб. м, прирост составил 580 млрд куб. м.

В энергетической стратегии заложено увеличение доли прямых зарубежных инвестиций в общей структуре инвестиций в ТЭК до уровня 12 %. Предполагается также активное участие российских компаний в реализации зарубежных проектов. Планируется создание глобальных производственно-технологических цепочек в поставках энергоресурсов с участием российских компаний и компаний стран — потребителей российских энергоресурсов.

В конце января 2010 г. Правительство Российской Федерации подготовило проект изменений в Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», в соответствии с которыми будет упрощен доступ в стратегические отрасли компаниям, которые занимаются добычей полезных ископаемых. Законопроект перед внесением

в Государственную Думу изучается иностранными инвесторами. Таким образом, правительство выполняет свое обещание создать благоприятные условия для инвестирования в освоение минерально-сырьевой базы полуострова Ямал.

В начале этого года Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу законопроект об изменениях в Закон Российской Федерации «О недрах», важной новацией которого является отмена платы за геологическую информацию, полученную в результате государственного геологического изучения недр. Правительство также подготовило проект указа президента, в соответствии с которым из числа стратегических предлагается исключить порядка двухсот сорока акционерных обществ и унитарных предприятий, что позволит оперативно решать вопросы привлечения

инвестиций. Сохраняется нулевая пошлина на нефть Восточной Сибири. В перспективе данную льготу могут получить еще девять месторождений (сегодня таких месторождений тринадцать).

На совещании по вопросам развития энергетики у Президента Российской Федерации обсуждалась проблема непрозрачности на внутреннем рынке энергоносителей, в том числе вопросы монопольного завышения цен, неразвитости биржевой торговли, наличия лишних посредников между производителями и потребителями, а также трансфертных цен.

Среди законодательных мер, которые принимаются в стране для борьбы с коррупцией и непрозрачностью на рынках, можно выделить законопроект, принятый Государственной Думой в первом чтении в феврале этого года, — «О взаимозависимых лицах, контролируемых сделках и трансфертных ценах». В соответствии с законопроектом сделки между взаимозависимыми лицами будут считаться контролируемыми, если годовая их сумма превышает 1 млрд рублей и если предметом сделки является объект налогообложения налогом на добычу полезных ископаемых, внешнеторговые сделки с нефтью, нефтепродуктами, черными и цветными металлами, а также драгоценными камнями.

Сегодня наряду с либерализацией мировой торговли практически все страны усиливают роль государства в энергетическом секторе, причем происходит этот процесс на фоне расширяющегося международного сотрудничества. Используются

При выработке единой правовой базы для международного сотрудничества в сфере энергетики гармонизация национальных законодательств о недропользовании и устранение коллизий между ними является темой ключевой и наиболее деликатной...

Сохраняется нулевая пошлина на нефть Восточной Сибири. В пер-

разные формы государственного воздействия: от создания правительственных регуляторов до увеличения доли государства в компаниях или даже до национализации предприятий. Государственный контроль над добывающими отраслями, в частности, усиливается в Мексике, Венесуэле, Ливии, Бразилии, в странах Центральной Азии.

В феврале этого года нижняя палата Парламента Республики Казахстан одобрила проект нового закона о недрах и недропользовании, который отменяет действие предыдущего закона о недрах и недропользовании от 1996 г. и закона о нефти. Также с 1 января 2009 г. прекращено действие закона о разделе продукции, принятого в 2005 г. Основаниями для изменений инвестиционного законодательства явились недостаточная прозрачность бизнеса, нарушения экологического законодательства, низкий уровень казахстанского содержания в закупаемых товарах и услугах, в численности работников и соотношении заработной платы казахстанского и иностранного персонала.

Аналогичные законы разрабатываются и принимаются сегодня практически во всех странах, обладающих существенными запасами минерального и энергетического сырья. Подобную тенденцию можно также наблюдать в странах, обладающих большим потенциалом для нефтегазового транзита или большой емкостью внутреннего розничного энергетического рынка. При этом нельзя не вспомнить Третий энергетический пакет Европейской Комиссии.

При выработке единой правовой базы для международного сотрудничества в сфере энергетики гармонизация национальных законодательств о недропользовании и устранение коллизий между ними является темой ключевой и наиболее деликатной, так как процессы интеграции мирового энергетического рынка сопровождаются процессами его национальной и региональной сегментации. Это реальность, и международные правовые регуляторы должны ее учитывать.

В развитии российского внутреннего энергетического рынка ожидается рост доли местных источников энергии в среднем до 20 %. Доля нетопливной энергии должна увеличиться в энергетическом балансе до 14 %. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года предусматривает существенное увеличение вклада в энергетический баланс возобновляемых источников энергии. Уже сегодня на гидроэлектростанциях вырабатывается около 21 % российской электроэнергии. Увеличение энергетического использования биомассы будет связано с ростом лесной промышленности и деревообрабатывающей отрасли.

3-я Российско-Германская сырьевая конференция «Надежное обеспечение сырьем»

18–19 марта 2010 г. в Дрездене и Фрайберге (Германия) прошла 3-я Российско-Германская Сырьевая конференция «Надежное обеспечение сырьем». В первый день работы форума с докладом «Обеспечение безопасности поставок сырьевых ресурсов: энергетический аспект» выступил заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, президент НП «Российское газовое общество» Валерий Афоняевич Язев.

Среди основных докладчиков конференции можно назвать председателя Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению Дмитрия Ананьева, депутата Государственной Думы Михаила Сутягинского, ректора Санкт-Петербургского государственного горного института имени Г.В. Плеханова, вице-президента НП «Российское газовое общество» Владимира Литвиненко, губернатора Омской области Леонида Полежаева, директора департамента структурирования контрактов и ценообразования ООО «Газпром экспорт» Сергея Комлева, главу администрации Канцлера ФРГ, федерального министра по особым вопросам Рональда Пофалла, государственного министра в Федеральном министерстве иностранных дел ФРГ Корнелию Пипер.

Созданный в октябре 2006 г. Российско-Германский сырьевой форум (РГСФ) проводит Сырьевую конференцию поочередно в Германии и России. Данная конференция объединяет партнеров из обеих стран в области экономики, политики и науки и способствует таким образом налаживанию личных контактов и интенсивному взаимодействию. Благодаря разносторонней тематике конференции докладчикам и участникам обсуждений удастся осветить научные, культурные, политические и экономические вопросы стратегического сотрудничества России и Германии.

К основным задачам форума относятся: научное обеспечение экономического и правового механизмов управления недропользованием; научно-технологическое обеспечение развития и повышения эффективности использования минерально-сырьевой базы; совершенствование систем долгосрочного многовариантного прогноза потребления, добычи и воспроизводства ресурсов и запасов основных полезных ископаемых для уточнения стратегии минерально-сырьевой политики; проведение экспертиз по вопросам инновационной и инвестиционной деятельности по всем звеньям технологической цепочки минерально-сырьевого комплекса (геолого-разведочные работы, добыча, переработка, включая проблемы окружающей среды и рециклинга). Кроме этого, участникам конференции предоставляется возможность устанавливать и развивать связи независимо от отрасли или сферы экономики. Высокопоставленные представители научных, экономических и общественных кругов посещают мероприятия конференции по приглашению кураторов Российско-Германского сырьевого форума и получают возможность обменяться профессиональным опытом.

Российско-Германский сырьевой форум является экономически обоснованным выдающимся образцом международных отношений. Он отражает профессиональные и общественные тенденции перехода к глобальному сырьевому обеспечению. Помимо этого, РГСФ выполняет функции активного кризисного управления и может быть индикатором в случае возможного нарушения энергетической безопасности.

Члены и партнеры РГСФ обладают стратегически важным научным преимуществом во всех сферах сырьевого обеспечения, к тому же они пользуются возможностями для налаживания деловых контактов в сырьевой сфере, а также для получения новейших знаний в области политики, науки и экономики обеих стран.

Промышленными партнерами и спонсорами Российско-Германского сырьевого форума с офисами во Фрайберге и Санкт-Петербурге являются с российской стороны ООО «Газпром экспорт», с немецкой — ООО «Газпром Германия ГмбХ», а также ФНГ «Фербунднетц Газ АГ».

Заметный энергетический потенциал имеет торф, запасы которого в России огромны. Однако в 2008 г. доля торфа в топливно-энергетическом балансе России составила менее 1 % остального твердого топлива. Внедрение современных высокоэффективных технологий и оборудования для добычи, агломерации и сжигания торфяной продукции позволит увеличить долю использования торфа в топливно-энергетическом балансе торфодобывающих регионов до 8–10 %.

Сегодня становится все более очевидным, что безуглеродную энергетику второй половины XXI в. невозможно создать без развития атомной энергетики на основе замкнутого ядерного топливного цикла. Россия имеет крупномасштабную программу строительства атомных энергетических реакторов и обладает ключевыми технологиями. В соответствии с энергетической стратегией выработка электроэнергии на российских АЭС к 2030 г. достигнет почти 400 млрд кВт·час (в 2008 г. — 163 млрд кВт·час).

В феврале этого года утверждена федеральная целевая программа «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года». В соответствии с данной программой, в частности, будут введены в строй комплексы производства различных видов топлива для реакторов на быстрых нейтронах и технологические линии, необходимые для замыкания топливного цикла, будут построены опытные реакторы на быстрых нейтронах со свинцовым и свинцово-висмутовым теплоносителями. По всем указанным направлениям Россия имеет богатый научный и технологический задел. Не одно десятилетие успешно работают реакторы на быстрых нейтронах с натриевым теплоносителем БОР-60 и БН-600, строится реактор нового поколения БН-800. Всего на программу будет израсходовано 128,3 млрд рублей, или примерно 3,2 млрд евро.

По подсчетам специалистов, российский годовой потенциал энергосбережения оценивается в 250–300 млн т нефтяного эквивалента. В ноябре 2009 г. принят новый федеральный закон об энергосбережении. Данным законом внесены изменения почти в двадцать действующих законов, в том числе в Налоговый кодекс Российской Федерации и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в его исполнение разрабатываются более сорока нормативных актов правительства.

Создаются федеральные и региональные государственные и некоммерческие институты управления энергосбережением и энергоэффективностью. Утверждены новые формы статистического учета, вводятся показатели энергоэффективности

и оценки качества деятельности государственной власти и органов местного самоуправления.

Главная задача, которая поставлена Президентом Российской Федерации, — уменьшить к 2020 г. энергоемкость валового национального продукта на 40 % по сравнению с 2007 г. В декабре 2009 г. утвержден план Правительства Российской Федерации, направленный на реализацию федерального закона об энергосбережении, значительное число мероприятий которого посвящено оснащению потребителей приборами учета энергоресурсов, сбору и анализу информации о расходе энергии и воды. Важное место занимают мероприятия по маркировке энергоэффективности товаров, ограничению оборота энергоемких или энергорасточительных товаров. Необходимым инструментом энергосбережения является система технического регулирования. Изменен закон о техническом регулировании, который отныне предписывает считать энергосбережение и повышение энергетической эффективности основанием для разработки технических регламентов, обязательных к применению на всей территории страны.

Помимо разнообразных мер государственной поддержки распространенным способом финансирования энергосберегающих проектов должны стать энергосервисные контракты. Государственные закупки будут осуществляться с учетом критериев энергоэффективности, применяемых ккупаемым товарам, работам и услугам. Для России также важнейшим средством энергосбережения является замена морально устаревшего оборудования, так как в ряде отраслей промышленности износ энергоемких основных фондов достигает 70–80 %.

На стадии заключительных согласований находится проект государственной программы энергосбережения и повышения энергетической эффективности на период до 2020 года. Всего на ее реализацию планируется направить около 10,5 трлн рублей. Экономия энергоресурсов по результатам выполнения программы составит около 700 млн т нефтяного эквивалента.

Россия имеет все необходимое для того, чтобы занять в энергетике будущего достойное место и помочь другим странам обеспечить себя чистой энергией, — природные ресурсы, знания, технологии и инфраструктуру. Принятые в последнее время документы подтверждают, что российская политика и право развиваются в русле современных энергетических стратегий. Россия обрела современную открытую многовекторную государственную энергетическую политику — политику дружественно настроенного и надежного партнера на мировом энергетическом рынке. □