ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

E

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ENERGY/2001/7
19 July 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО УСТОЙЧИВОЙ ЭНЕРГЕТИКЕ
Одиннадцатая сессия, 21-22 ноября 2001 года
Пункт 6 предварительной повестки дня

ПОСЛЕДСТВИЯ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ РЫНКА ДЛЯ ЭНЕРГОБЕЗОПАСНОСТИ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Повсюду в регионе ЕЭК дуют "ветры перемен", порывы которых затрагивают энергетические рынки, промышленность и предприятия. Правительства в странах Центральной и Восточной Европы, а также Центральной Азии заняты реформированием, реструктурированием и в некоторых случаях приватизацией своих секторов энергетики. В Западной Европе и Северной Америке правительства проводят активную политику по открытию и либерализации энергетических рынков, в частности рынков природного газа и электроэнергии. В то же время либерализация и глобализация благоприятствуют объединению или концентрации капитала и рабочей силы в рамках все более крупных по своей величине многонациональных энергетических компаний, обусловливая рост беспокойства в связи с чрезмерной рыночной властью.

2. Тревога по поводу наличия энергоресурсов и гарантирования их поставок, которая существовала в 80-е и 90-е годы, появилась опять и приковывает все большее внимание со стороны населения и на уровне политики. Отмечается рост зависимости от импорта энергоресурсов, увеличение расходов, связанных с освоением дополнительных источников поставок, и новый виток колебаний цен на энергоносители. Складывается

впечатление, что опять стали прослеживаться лежащие в основе функционирования энергетических рынков долгосрочные тенденции, которые преобладали в 70-е годы и в начале 80-х годов, когда для энергетических рынков было характерно недостаточное равновесие предложения и спроса и они испытали два потрясения, вызванные резким повышением цен на нефть. Несомненно, сегодняшние энергетические рынки реально отличаются от рынков, которые существовали в 70-е годы, однако недавние изменения на этих рынках такие, как рост цен на нефть и появление нехватки электроэнергии, выдвинули вопрос энергобезопасности на одно из первых мест на уровне общественности и проводимой политики.

3. Растущая обеспокоенность по поводу энергобезопасности ощущается на фоне многочисленных неопределенностей, связанных со всем набором последствий либерализации энергетических рынков. В условиях более открытых и либерализованных энергетических рынков уже изменились структура формирования цен на энергоносители, система организации отдельных секторов энергетики, методы работы энергетических компаний и их представление о своей роли. Грядут еще более значительные изменения.

4. Цель настоящего документа заключается в рассмотрении того, приведет ли наметившаяся либерализация энергетических рынков к повышению энергобезопасности в странах ЕЭК. Поэтому в начале документа приводится краткий обзор целей энергетической политики, вслед за которым в сжатой форме излагаются последние тенденции, касающиеся либерализации рынков. Затем в нем анализируются тенденции, прослеживающиеся в области спроса и предложения энергоресурсов, и их последствия для энергобезопасности. И наконец, в заключительном разделе делаются выводы о состоянии энергобезопасности в свете меняющихся условий функционирования рынков и промышленной деятельности.

II. ЦЕЛИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

5. В настоящее время энергетическая политика большинства стран ЕЭК преследует три основные цели: укрепление энергетической безопасности, повышение экономической эффективности и охрана здоровья человека и окружающей среды.

а) Энергетическая безопасность

6. Во многих отношениях обеспечение энергетической безопасности - это "краеугольный камень" энергетической политики. Энергоресурсы и энергетические отрасли играют жизненно важную роль в любом современном обществе. Они оставляют базис экономического роста и развития, вносят свой вклад в обеспечение материального

благополучия и качества жизни населения и затрагивают все аспекты повседневной жизни людей. Поэтому правительства всегда считали необходимым уделять пристальное внимание таким вопросам, как энергоресурсы и энергетическая безопасность.

7. Энергетическая безопасность охватывает краткосрочные и долгосрочные перспективы бесперебойного энергоснабжения. Таким образом, она подразумевает: наличие возможности для поддержания поставок даже в периоды пикового спроса; минимизацию риска сбоев в снабжении в краткосрочной перспективе; и гарантирование предоставления необходимого объема ресурсов по доступным ценам в долгосрочной перспективе.

8. Соображения энергетической безопасности особенно волновали умы представителей директивных органов энергетики в 70-е и в начале 80-х годов, когда на энергетических рынках отмечалось недостаточное равновесие предложения и спроса и они испытали два потрясения, вызванных резким ростом цен на нефть. В качестве ответной реакции правительства ввели в действие ряд мер, направленных на обеспечение энергобезопасности. Применение этих мер на фоне более высоких реальных цен на энергоносители, существовавших в то время, значительно снизило темпы роста спроса на энергоносители по сравнению с темпами роста реального валового внутреннего продукта (ВВП).

9. Некоторое улучшение конъюнктуры на энергетических рынках в конце 80-х годов и в 90-е годы в какой-то мере ослабило беспокойство общественных кругов по поводу энергобезопасности и степень того внимания, которое уделялось ей директивными органами. Однако из-за роста зависимости от импорта, увеличения цен на энергоносители и проблем электро- и газоснабжения, в частности в Соединенных Штатах, к вопросу энергобезопасности сейчас приковано повышенное внимание. Недавно Комиссия Европейского союза издала "зеленый доклад" по данной теме. Кроме того, Комиссия ЕС в сотрудничестве с Российской Федерацией выдвинула инициативу, общеизвестную в качестве инициативы Путина-Проди, с целью изучения путей поддержания и возможного увеличения поставок энергетических ресурсов с Востока на Запад. В Соединенных Штатах администрация в настоящее время принимает меры по преодолению нынешней и прогнозируемой напряженности энергопоставок в целях повышения энергобезопасности. Эти инициативы свидетельствуют о растущем значении данного вопроса.

b) Экономическая эффективность

10. Вторая цель энергетической политики заключается в повышении экономической эффективности производства и использования энергии. Сегодня как никогда

правительства обеспокоены не только тем, как обеспечить население своих стран энергоносителями, но также и тем, как сделать это с наименьшими издержками и с наибольшей отдачей.

11. Вышеуказанные положения подразумевают не то, что правительства исключительно привержены задаче установления максимально низких цен для конечных потребителей, а то, что они хотят добиться энергоснабжения экономики при наименьших затратах. Во многих странах налоги, взимаемые за потребление энергоносителей, в частности нефтепродуктов, призваны увеличить государственные поступления или ограничить потребление энергии, исходя из экологических соображений. С точки зрения эффективности важное значение имеет не конечная цена для потребителя, а наиболее рациональное (т.е. наименее затратное) производство, приобретение и потребление энергии.

12. Общепризнано, что экономическая эффективность лучше всего достигается за счет децентрализации и либерализации энергетических рынков и введения на них свободных цен. Происходившие в последние годы технологические, институциональные и социальные изменения во многих странах способствовали принятию мер в этом отношении.

c) Охрана здоровья человека и окружающей среды

13. Третьей составляющей энергетической политики является охрана окружающей среды. Для обеспечения состоятельности энергетической политики сегодня одна из ее целей должна заключаться в охране окружающей среды. И это неудивительно, поскольку производство и использование энергии могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. Энергетика является одним из основных источников загрязнения воздуха. Она также может оказывать самое различное влияние как на земельные, так и на водные ресурсы, которое иногда может привести к их экологической деградации. Кроме того, атомная энергетика связана с образованием значительного количества радиоактивных отходов, которые будут продолжать оставаться вредными для людей на протяжении многих тысячелетий.

14. Несмотря на существенный прогресс, достигнутый к настоящему времени в деле ограничения воздействия энергетики на окружающую среду, много еще предстоит сделать. С тем чтобы быстрее перейти к более экологически устойчивой структуре производства и использования энергии, необходимы решительные меры в области энергетической политики.

III. Либерализация рынков

15. Тенденция в сторону реструктуризации и либерализации рынков и деятельности предприятий характерна не только для энергетического сектора. Она является составляющей частью общемирового процесса, благоприятствующего сокращению вмешательства государства в действие рыночных сил, и предполагает либерализацию рынков, приватизацию государственных предприятий и конкуренцию в региональных и/или глобальных масштабах.

16. Тенденция к открытию и либерализации энергетических рынков наиболее выражена в Северной Америке и Западной Европе. Согласно первоначальным директивам Европейского союза в области электроэнергии и природного газа, к концу 2003 года в странах ЕС для рыночной конкуренции должно быть открыто по крайней мере 32% сектора электроэнергии и 28% сектора природного газа. Отмечавшиеся до сих пор изменения свидетельствуют, что целевые показатели открытости рынков будут значительно превышены. Например, если в отдельных государствах - членах ЕС степень открытости рынка электроэнергии была во многом неодинаковой, составляя в одних случаях менее 30%, а в других случаях почти 100%, в среднем по всему региону ЕС указанный показатель в начале 2001 года исчислялся примерно 55%. Для природного газа он составлял около 78%.

17. Указанные процессы либерализации, вероятно, распространятся на центральноевропейские страны с переходной экономикой, и в частности на страны, присоединяющиеся к ЕС, в которых к 2005 году должны быть приняты базовые законы о либерализации. Странам Восточной Европы и Центральной Азии со временем также придется адаптировать свои законодательные базы и рыночные структуры с учетом изменений, происходящих в остальных районах Европы.

18. Как отмечалось ранее, основная цель либерализации энергетических рынков заключается в повышении экономической эффективности их функционирования. В разрезе государственной политики важно обеспечить эффективное задействование ресурсов в экономике, предоставление потребителям как можно более широкого выбора различных видов топлива и источников снабжения, а также стабильные и "справедливые" потребительские цены (т.е. цены, при установлении которых не используется чрезмерная рыночная власть). С точки зрения поставщика энергоресурсов, например частной энергетической компании, важно, чтобы цены на энергию позволяли привлекать инвестиции для продолжения освоения новых источников поставок и чтобы создание искусственных препятствий и трудностей (а именно барьеров для доступа) не приводило к ограничению роли различных видов топлива и источников поставок на рынке.

19. В той степени, в которой либерализации обеспечивает и подкрепляет достижение этих целей, она будет также содействовать повышению энергетической безопасности. Однако фактические последствия либерализации рынков для энергобезопасности пока еще представляются неопределенными и их с трудом можно прогнозировать. Некоторые зарождающиеся тенденции вызывают озабоченность или, по меньшей мере, заслуживают тщательного анализа. Например, либерализация рынков приведет скорее к увеличению, нежели чем к снижению спроса на энергию, способствуя расширению трансграничных потоков энергоносителей и, таким образом, усилению зависимости от импорта и обусловливая необходимость в огромных новых вложениях на цели развития производственной и транспортной инфраструктуры.

20. Кроме того, конкуренция на энергетических рынках осуществляется далеко не так, как это описано в учебниках. В данном случае отсутствует реальная атомистическая конкуренция, отмечается неполная интеграция рынков и существуют барьеры для доступа. Налицо сравнительно высокий уровень концентрации и переплетающихся форм собственности. Либерализация рынков скорее всего не приведет к полному разрешению этих проблем, а может даже обострить некоторые из них.

21. Взять, например, концентрацию рыночной власти. Тенденция к приватизации, дерегулированию и либерализации энергетических рынков влечет за собой объединение и сосредоточение капитала и рабочей силы в рамках бесконечно укрупняющихся структур. Либерализация рынков стимулирует неуклонное стремление к расширению масштабов деятельности и поэтому подстегивает энергетические компании к партнерству, союзам, слияниям, приобретениям и/или созданию национальных гигантов.

22. Действие процессов концентрации усиливается в результате конвергенции газового и электроэнергетического секторов, приводящей к образованию многопрофильных компаний, которые в некоторых случаях сейчас также занимаются водохозяйственной деятельностью. В таких новых условиях конкуренции крупнейшие операторы, способные распределить факторы риска на обширном и диверсифицированном рынке, как представляется, получают сравнительные преимущества. В настоящее время столь популярный в прошлом лозунг "чем меньше, тем лучше", похоже, уступает место концепции "все хорошее - большое".

23. Это несколько парадоксально. С одной стороны, государственные директивные органы идут по пути дерегулирования и либерализации с целью активизации конкуренции на рынке. С другой стороны, во многих случаях сам рынок диктует необходимость концентрации и централизации производственных активов в рамках более крупных

компаний, тем самым способствуя региональной интеграции и глобализации, а также возникновению беспокойства по поводу концентрации экономической власти.

24. Рыночная либерализация также повлечет за собой реорганизацию энергетических рынков. С одной стороны, правительства должны будут использовать соответствующие правовые и регулирующие механизмы для управления функционированием рынков. С другой стороны, из-за меняющегося характера и специфики рынка энергетические компании столкнутся с необходимостью пересмотра своих корпоративных стратегий, оперативных методов направлений работы. В конечном итоге претерпят изменения общие рамочные принципы, которые будут включать в себя новые правила, критерии и нормы поведения, позволяющие добиться должного функционирования рынков.

25. В некоторых секторах меняющиеся рыночные условия приведут к трансформации договорных отношений между поставщиками, перевозчиками и потребителями. Например, в отраслях по добыче и переработке природного газа по-прежнему неопределенными являются перспективы использования долгосрочных контрактов "бери или плати", составляющих основу договорных механизмов новых поставок. Такие факторы неопределенности и потенциальные изменения условий долгосрочных контрактов типа "бери или плати" могут отразиться на процессе освоения новых дорогостоящих источников энергоснабжения и, таким образом, повлиять на энергетическую безопасность.

26. Наибольшее беспокойство по поводу либерализации и ее фактических последствий, вероятно, ощущается в Центральной и Восточной Европе. Это вызвано тем, что здесь могут быть не созданы предварительные условия для либерализации. Странам с переходной экономикой, в которых на протяжении десятилетий господствовала централизованно планируемая экономика, приходилось начинать перестройку на существенно отличной от западных стран основе. Масштабы реформ, требующихся в странах с переходной экономикой, выходят далеко за рамки простого открытия рынков для конкуренции. Прежде чем приступить к либерализации, в этих странах необходимо разработать транспарентные, стабильные и действенные правовые, регулирующие и директивные механизмы.

IV. ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ И СПРОСА

27. Энергетический рынок находится в состоянии постоянных изменений и движения. Помимо нынешней тенденции либерализации рынков, на региональном и глобальном рынке отмечаются другие многочисленные тенденции, которые могут влиять на энергетическую безопасность стран региона ЕЭК. Эти тенденции затрагивают эволюцию спроса на энергоносители в будущем; источники будущих поставок для удовлетворения этого спроса; разнообразие и диверсифицированность видов топлива и энергии, которые потребители могут получить в свое распоряжение в предстоящие годы; географическое распределение и концентрацию добычи и запасов ископаемого топлива; потенциальное использование рыночной власти; разнообразие и надежность транспортной инфраструктуры в энергетическом секторе; и уровень социальной нестабильности и масштабов этнических конфликтов в странах-производителях и в странах транзита.

а) Первичные энергоносители

28. В обозримом будущем зависимость многих стран ЕЭК от импорта энергоносителей, как представляется, будет продолжать расти. Ожидается, что в большинстве стран темпы роста спроса на энергоносители, стимулируемого ростом спроса на транспорте и в электроэнергетике, превзойдут темпы роста внутреннего производства энергии. Поэтому, если не принимать компенсирующих мер, уязвимость стран по отношению к внешним потрясениям (вызванным либо перебоями в снабжении, либо ростом цен) будет сохраняться.

29. Основным исключением в этом плане являются страны региона, богатые запасами ископаемого топлива. К ним относятся Российская Федерация, Норвегия и ряд стран бассейна Каспийского моря, которые будут продолжать оставаться главными производителями и экспортерами ископаемых видов топлива. Вторая группа стран, таких, как Соединенное Королевство и Канада, также могут избежать ощутимого повышения степени их общей уязвимости по отношению к внешним потрясениям благодаря имеющимся у них значительным запасам ископаемого топлива. Однако большинство стран региона будут во все большей мере зависеть от импорта энергоносителей.

30. Наилучшим способом обеспечения энергобезопасности стран является предоставление в распоряжение потребителей диверсифицированного и многообразного набора энергоносителей. Чрезмерная зависимость от одного вида энергоносителей или формы энергии, особенно импортного происхождения, может повысить степень уязвимости страны по отношению к непредвиденным потрясениям. Хорошо

сбалансированный ассортимент видов топлива является наиболее надежным путем обретения странами спокойствия с точки зрения их энергобезопасности.

31. Вместе с тем сегодня действует целый ряд факторов, таких, как появление новых технологий, экологические соображения и финансовые трудности, которые могут приводить к ограничению и даже утрате, хотя и весьма медленными темпами, диверсифицированности и разнообразия видов энергоносителей, имеющихся на рынке. Сейчас предпочтительным топливом является газ. В условиях свободного рынка роль газа, видимо, повысится, и он может постепенно изменить место угля и атомной энергии, а со временем и нефти на рынке. Аналогичным образом, в обстановке полностью свободного действия рыночных сил возобновляемые источники энергии могут оказаться неконкурентоспособными. Указанные проблемы, как представляется, наиболее выражены в секторе производства электроэнергии, где использование угля и атомной энергии наталкивается на трудности, в частности по соображениям охраны окружающей среды и безопасности. Хотя указанные процессы вряд ли вызовут значительное изменение ассортимента энергоносителей в кратко- и среднесрочной перспективе, это может произойти при сохранении современных тенденций в долгосрочной перспективе. Данный вопрос более подробно рассматривается ниже применительно к каждому отдельному виду топлива.

b) Нефть

32. Зависимость от импорта нефти стран Северной Америки, Западной Европы и Центральной и Восточной Европы (за исключением Российской Федерации) неизбежно будет усиливаться. Показатель зависимости от импорта нефти стран - членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), который сегодня составляет приблизительно 50%, к 2010 году, по всей видимости, вырастет примерно до 60%. Для стран Центральной и Восточной Европы показатель зависимости от импорта нефти, который в настоящее время превышает 80%, к 2010 году может вырасти приблизительно до 90%. Поэтому, если не будут приняты меры по снижению возрастающей зависимости от импорта нефти, страны ЕЭК могут оказаться еще более чувствительными по отношению к перебоям мировых поставок нефти или другим потрясениям.

33. Сегодня около 30% всей нефти, потребляемой в мире, поступает из стран Ближнего Востока. К 2010 году этот показатель может составить приблизительно 40%. В странах Ближнего Востока имеются избыточные производственные мощности, и производители могут относительно быстро расширить использование этих низкозатратных мощностей. Кроме того, в странах Ближнего Востока сосредоточено две трети доказанных мировых

запасов сырой нефти. Со временем зависимость от ближневосточной нефти неизбежно усилится. Этот регион характеризуется нестабильностью, страдая от войн и политических катаклизмов. Это - факт международной жизни, который не может игнорироваться директивными органами в области энергетики.

34. Сегодня доля стран ОПЕК в мировом производстве нефти составляет примерно 40%. Это намного меньше их доли (54%) в 1973 году и даже их доли (44%) в 1980 году. Однако она гораздо больше, чем в 1985 году (29%). Середина 80-х годов стала поворотным пунктом для нефтяной промышленности и энергетического сектора в целом; после некоторого периода спада мировой спрос на нефть и энергоносители снова начал расти под влиянием снижения на них реальных цен. Если не произойдет другого резкого изменения наметившихся тенденций, зависимость от нефти, поступающей из стран ОПЕК, как представляется, будет продолжать расти; только за последнее десятилетие она выросла с 29% до 40%. Согласно прогнозам, зависимость стран мира от нефти, поступающей из ОПЕК, к 2010 году увеличится приблизительно до 50%, т.е. почти до уровня 1973 года.

35. О возможностях влияния ОПЕК на цены на нефть написано и сказано немало. Уже с учетом того, сколько внимания уделялось этому вопросу, можно предположить, что ОПЕК действительно в состоянии, по крайней мере в некоторой степени, влиять на цены на нефть. Безусловно, это не подразумевает, что ОПЕК всегда может воздействовать на динамику цен на нефть или что их можно поднимать беспредельно. Как в прошлом убедились страны ОПЕК, существует много факторов, которые могут определять или изменять уровень цен на нефть. Кроме того, цена на нефть, считающаяся оптимальной для одного или нескольких членов ОПЕК, может отнюдь и не быть таковой для других членов из-за существующих между ними различий в производственных мощностях, объеме запасов, способности поглощения доходов и в предпочтительных сроках их получения.

36. Кроме того, страны-потребители могут ограничивать возможности производителей по повышению цены. Например, они могут облагать пошлиной нефть и нефтепродукты и, таким образом, нарушать связь между потребительскими ценами и ценами производителей. В процессе этого цены производителей могут быть снижены и страны-потребители даже могут оказаться в состоянии удержать часть прибыли при том допущении, что она образуется. И наконец, не самое последнее значение имеет и тот факт, что законы предложения и спроса, т.е. рыночные силы дисциплинируют производителей и накладывают ограничения на устанавливаемые ими цены.

37. Несмотря на это, ОПЕК оказывала влияние на цены, пусть даже на временной основе, и это становилось причиной их изменчивости или нестабильности. В условиях неуклонного роста рыночной доли стран ОПЕК указанные проблемы снова могут возникнуть в предстоящие годы, даже если это и не будет отвечать интересам ни производителей, ни потребителей.

38. Страны бассейна Каспийского моря, такие, как Казахстан и Азербайджан, и в меньшей степени Узбекистан и Туркменистан, занимаются добычей нефти. Одна или несколько этих стран в будущем, как представляется, превратятся в ведущих экспортеров нефти. Огромный потенциал нефтяных ресурсов этих стран вызывает значительный интерес не только у местных, но и у иностранных компаний. Их основной недостаток заключается в том, что они не имеют выхода к морю. Поэтому жизненно важное значение приобретает получение прав на транзит через третьи страны, которые иногда весьма сложно получить на коммерчески приемлемых условиях. Кроме того, некоторые из уже существующих транспортных связей, а также новые направления экспорта, как представляется, пролегают через те районы, которые в прошлом характеризовались нестабильностью и неспокойствием.

39. Резкие колебания цен на нефть в 70-х годах побудили правительства, а также частные нефтяные компании создавать более значительные запасы нефти. Сегодня страны - члены Международного энергетического агентства (МЭА), являющиеся импортерами нефти, обязаны делать запасы нефти, объем которых определяется из расчета их потребления в течение 90 дней. Кроме того, у МЭА, а также Европейского союза имеются действующие механизмы взаимных поставок нефти в случае их существенного нарушения. Хотя эти меры срочного реагирования постоянно обновляются и корректируются с учетом изменения ситуации на рынке нефти, сами по себе они являются недостаточными для обеспечения спокойствия; по-прежнему будут требоваться другие меры, направленные на повышение энергетической безопасности.

c) Природный газ

40. В настоящее время природный газ является предпочтительным видом топлива. Он характеризуется гибкостью в использовании, меньшим загрязнением окружающей среды по сравнению с другими видами ископаемого топлива, относительно большими запасами, а также бытующим представлением в целом относительной безопасности и надежности его поставок. Поэтому он используется во многих секторах и технологических процессах, и его потребление в качестве топлива для производства электроэнергии также значительно увеличивается. Но именно в этом и заключается проблема; газ может, хотя и медленно, вытеснить уголь и атомную энергию на рынке. Газ может даже проникнуть и в

сектор транспорта, где до настоящего времени он использовался весьма слабо. Гораздо более значительная ориентация на газ приведет к ограничению спроса на другие виды топлива и, следовательно, - к уменьшению разнообразия энергоносителей на рынке.

41. Быстрый рост потребления природного газа повлечет за собой резкое увеличение зависимости многих европейских стран от его импорта. Общий объем импорта европейских стран ОЭСР (из-за пределов региона ОЭСР), как представляется, к 2010 году увеличится примерно с 35% общего объема потребления природного газа приблизительно до 45%, даже если допустить значительное расширение добычи газа в Норвегии. Зависимость от импорта стран Центральной и Восточной Европы, за исключением Российской Федерации, по всей вероятности, к 2010 году увеличится приблизительно с 65 до 85%. Вместе с тем в Северной Америке сложилось более обнадеживающее положение. Североамериканский рынок является относительно самодостаточным, хорошо сбалансированным и диверсифицированным с точки зрения инфраструктуры поставок и транспорта и, как представляется, сохранится в таком виде в обозримом будущем.

42. Проблема импортной зависимости еще больше усугубляется в том случае, когда страны вынуждены ориентироваться на один внешний источник поставок газа. В настоящее время большинство стран Западной Европы получают газ из целого ряда источников, включая отечественные источники его добычи. По ряду исторических и географических причин это в целом не характерно для стран Центральной и Восточной Европы. Практически весь газ, импортируемый этими странами в дополнение внутренних поставок, поступает из Российской Федерации.

43. До настоящего времени Российская Федерация выступала в качестве постоянного и надежного поставщика природного газа в страны Центральной и Восточной Европы, а также в страны Западной Европы. С момента начала поставок газа 30 лет назад не отмечалось ни одного значительного перебоя. И хотя в последние годы "Газпром", основной российский поставщик, сократил поставки на некоторые иностранные рынки, это объяснялось исключительно непогашением задолженности. В некоторых случаях величина такой задолженности составляла сотни миллионов долларов.

44. Несмотря на надежность поставок российского газа, вполне понятно желание стран Центральной и Восточной Европы диверсифицировать источники поставок. Это - попытка уменьшить риски посредством диверсификации, поскольку могут происходить и фактически имеют место непреднамеренные случайные перебои.

45. Добыча природного газа в большинстве стран Западной, Центральной и Восточной Европы либо остается на прежнем уровне, либо снижается. Основным исключением в этой связи являются Северное море, особенно норвежский шельф, где добыча газа растет, а также Российская Федерация. Такие традиционные поставщики, как Российская Федерация, Алжир, Нидерланды и Норвегия, вероятно, смогут удовлетворять растущий спрос Европы на природный газ в среднесрочной перспективе. Однако удовлетворение такого спроса в долгосрочной перспективе станет непростой задачей для этой отрасли промышленности. Потребуются значительные инвестиции в инфраструктуру производства и транспорта. Это - одна из причин, по которым многие компании продолжают оставаться сторонниками необходимости сохранения контрактов "бери или плати", заключаемых на длительные сроки; они утверждают, что может оказаться весьма сложно финансировать необходимые инвестиции без наличия такого рода контрактов.

46. В будущем поставки природного газа должны будут все чаще осуществляться на большие расстояния по мере возникновения новых центров добычи в таких странах, как Российская Федерация, страны Северной Африки и бассейна Каспийского моря, и, возможно, в конечном счете Исламская Республика Иран; эти центры все дальше и дальше удаляются от существующих центров потребления. Даже поставки из Норвегии должны будут осуществляться из более отдаленных районов. Такая тенденция не только окажет давление на цены в сторону их повышения, но также и сделает поставки газа более уязвимыми; соответственно увеличится опасность случайного или связанного с погодными условиями нарушения поставок, пусть даже и на короткий период.

47. Мировые запасы природного газа пока что являются относительно богатыми и диверсифицированными. Однако в долгосрочной перспективе возможно, что увеличение объема поставок будет происходить одновременно с уменьшением числа их источников. Российская Федерация располагает приблизительно 40% общего объема известных запасов природного газа. На Российскую Федерацию и Исламскую Республику Иран в совокупности приходится более 50% общемировых запасов. Пожалуй, более важное значение имеет то обстоятельство, что поставки природного газа во все большей степени должны будут либо осуществляться непосредственно из стран бассейна Каспийского моря и Кавказа, которые в прошлом характеризовались социальными волнениями и нестабильностью, либо осуществляться через них как страны транзита. Поэтому со временем могут обнаружиться риски перебоев в поставках.

48. Даже сегодня транзитные поставки природного газа через третьи страны - это противоречивый вопрос, потенциально связанный с возникновением трений. Согласно сообщениям, из-за экономических трудностей и финансовых ограничений некоторые страны транзита уже имеют значительную непогашенную задолженность за поставки

энергоносителей перед странами - экспортерами газа. В таких условиях всегда имеется почва для разногласий и непонимания. Кроме того, вопрос о транзитных правах, как правило, касается как стран-экспортеров, так и стран-импортеров газа. Например, газ из Российской Федерации, Туркменистана и Узбекистана должен пройти через целый ряд стран до того, как он попадет на рынки Центральной и Западной Европы. Возникающие при этом права транзита иногда становятся предметом активных торговых и политических переговоров.

49. В отличие от нефти и угля хранить газ сложнее. Тем не менее газовые компании наращивают объем имеющихся у них мощностей для подземного хранения газа, причем делают это не только с целью покрытия дневных и сезонных пиковых нагрузок, но также и по стратегическим соображениям. Кроме того, получившая достаточно большое распространение в Западной Европе практика заключения контрактов, допускающих перерыв в поставках, с крупными клиентами, особенно теми, которые располагают битопливными мощностями, постепенно распространяется и на Центральную и Восточную Европу. Подземное хранение газа, а также заключение контрактов, допускающих перерыв в поставках, способны в некоторой степени смягчить последствия краткосрочных перебоев в поставках природного газа.

d) Уголь

50. С точки зрения энергобезопасности уголь находится в преимущественном положении по сравнению с другими видами топлива. Мировые запасы угля весьма велики, источники его добычи диверсифицированы, значительные поставки угля осуществляются из регионов со стабильным политическим положением, мировая инфраструктура угольной промышленности хорошо развита, новые поставки угля могут быть легко интегрированы в уже существующие потоки и, кроме того, уголь легко хранить.

51. В то же время с углем связан целый ряд проблем, которые в долгосрочной перспективе могут повлиять на энергобезопасность. Доля угля на энергетических рынках постепенно уменьшается. Источником беспокойства для отрасли служат соображения охраны окружающей среды. Весьма ощутима конкуренция со стороны других энергоносителей. Необходимая реструктуризация с целью противостояния конкуренции и выполнения нормативных положений, касающихся охраны окружающей среды, является дорогостоящей и поэтому представляет собой довольно сложный и болезненный процесс для многих стран. В долгосрочной перспективе уголь может во все большей степени вытесняться с рынка, особенно в тех странах, где есть возможность заменить его другими

видами топлива. Уменьшение доли угля может привести к сокращению имеющегося ассортимента видов энергоносителей.

e) Атомная энергия

52. После 1973 года атомная энергия стала вносить значительный вклад в удовлетворение растущего спроса на электроэнергию в рассматриваемом регионе и способствовала ослаблению зависимости от нефти при производстве электроэнергии. Однако с начала 80-х годов количество заказов на строительство атомных электростанций резко сократилось, что частично объясняется обеспокоенностью общественности и политическими дискуссиями, касающимися возможных аварий и их последствий, а также отсутствия надлежащих методов удаления ядерных отходов и высокой стоимости эксплуатации атомных электростанций, включая затраты, связанные с их остановкой.

53. Некоторые европейские страны (например, Дания, Италия, Австрия, Швеция и Германия) высказались против строительства новых и за постепенный вывод из эксплуатации существующих атомных электростанций, тогда как другие страны (например, Франция, Украина, Соединенные Штаты) в большей степени склонны к использованию атомной энергии. Будущая роль атомной энергии, вероятно, будет более выраженной после 2010 года, когда прекратится использование ряда ядерных реакторов, улучшатся новые технологии и будут скорректированы, возможно в сторону понижения, общеэкономические издержки.

54. Как бы то ни было, в долгосрочном плане атомная энергия будет по-прежнему одним из потенциальных альтернативных вариантов производства электроэнергии, пусть даже в настоящее время перспективы ее использования окружены большой неопределенностью. Фактически будущую роль атомной энергетики еще предстоит определить. Чем дольше будет сохраняться неопределенность положения, тем более ограниченным будет оставаться имеющийся выбор энергоносителей, а энергетический сектор будущего - менее гибким и диверсифицированным. Это, безусловно, окажет влияние на энергобезопасность. И хотя атомная энергия, возможно, и не является подходящим источником энергии для каждой из стран, отказ от ее использования всеми без исключения странами привел бы к исчезновению одного из важных элементов, обеспечивающих гибкость и диверсифицированность энергоснабжения.

f) Возобновляемые источники энергии

55. Учитывая устойчивый характер и особенности таких возобновляемых источников энергии, как энергия биомассы, солнечная и ветровая энергия, энергия волн и

геотермальная энергия, Комиссия Европейского союза и многие страны ЕЭК развернули грандиозные программы, направленные на существенное увеличение доли этих источников энергии на рынке. Осуществление указанных программ позволило результативно ускорить разработку новых технологий и повысить степень их проникновения на рынок. Например, с 1990 года мощность ветровых электростанций увеличивалась в среднем на 20% в год, а объем поставок фотоэлектрической энергии - примерно на 5% в год.

56. Со временем доля возобновляемых источников энергии на глобальном рынке энергоснабжения, несомненно, будет расти, однако, несмотря на эти обнадеживающие перспективы, все возобновляемые источники энергии, за исключением гидроэлектроэнергии, в ближайшем будущем вряд ли будут иметь существенное значение для удовлетворения энергетических потребностей. Хотя солнечная и ветровая энергия и энергия биомассы при благоприятных условиях могут успешно применяться в конкретных областях, их широкомасштабное использование по-прежнему будет ограничиваться экономическими факторами. Издержки, связанные с освоением возобновляемых источников энергии, за последние десять лет действительно значительно сократились, однако в большинстве стран они по-прежнему не могут конкурировать с традиционными источниками производства электроэнергии. В Швейцарии, например, электричество, получаемое с помощью солнечной энергии, обходится в четыре-пять раз дороже по сравнению с другими источниками.

57. С точки зрения удовлетворения растущего спроса на электроэнергию ограниченным является даже потенциал использования гидроэлектроэнергии. В целом положение в рассматриваемом регионе характеризуется достижением точки исчерпания имеющихся возможностей (или точки достижения предела), когда речь заходит о перспективах развития гидроэнергетики. Все труднее отыскать подходящие места с учетом гидрологических соображений, конкуренции с альтернативными видами земле- или водопользования, а также противодействия общественности влиянию осуществления гидросхем на окружающую среду. Российская Федерация по-прежнему располагает значительными неиспользованными ресурсами, однако все они находятся в Восточной Сибири, и их быстрое освоение маловероятно в силу отдаленности и незаселенности соответствующих районов. Точно так же значительный потенциал по-прежнему имеется в ряде стран Центральной Азии, однако его развитие затрудняется теми же обстоятельствами, которые препятствуют реализации проектов в области использования нефти и природного газа.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

58. Ведет ли либерализация энергетических рынков к укреплению энергетической безопасности? На этот вопрос можно дать почти утвердительный ответ. Она влечет за собой укрепление энергетической безопасности, если подразумевает рост экономической эффективности на рынке, расширение возможностей выбора, имеющихся у потребителей, разнообразие ассортимента энергоносителей и диверсифицированности источников поставок, а также усиление интеграции энергохозяйств стран в регионе ЕЭК.

59. Однако независимо от усилий, направленных на открытие и либерализацию энергетических отраслей, деятельность в них вряд ли будет осуществляться по классическим схемам конкуренции. Представляется маловероятным, что атомистическая конкуренция в области предложения и спроса, являющаяся необходимым условием подлинной энергетической безопасности, станет результатом нынешних либерализационных процессов.

60. Хотя энергетические рынки, безусловно, станут более открытыми и конкурентными, несовершенства в их функционировании сохранятся. Из-за ограничений оперативного, регулирующего и директивного характера, включая распределение ресурсов ископаемого топлива, чистая атомистическая конкуренция останется недосягаемой целью. Поэтому сейчас в полной мере не известны потенциальные последствия либерализации рынков для энергетической безопасности, а также ее общественная значимость.

61. Кроме того, многие правительства будут по-прежнему продолжать рассматривать энергетику в качестве стратегически важного сектора, который должен тщательно опекаться и контролироваться государством. Добыча и запасы ископаемых видов топлива, особенно нефти и природного газа, распределяются между странами неравномерно. Некоторые регионы мира, являющиеся крупными производителями и экспортерами энергоносителей, а также другие, которые потенциально могут превратиться в крупных мировых поставщиков энергоносителей, подвержены нестабильности. К тому же отмечается беспокойство по поводу окружающей среды, и в частности изменения климата, в связи с чем правительства и гражданское общество обсуждают вопрос о глобальном управлении; это может также отразиться на аспектах энергетической безопасности.

62. По этим и многим другим причинам будет и впредь существовать необходимость в государственных мерах по повышению энергетической безопасности, дополняющих и стимулирующих нынешние рыночные преобразования. Правительствам не следует слишком самоуспокаиваться, считая, что они уже обеспечили энергобезопасность.

Нынешние проблемы, касающиеся гарантирования энергоснабжения, хотя они и не стоят столь остро и не вызывают особой тревоги, тем не менее требуют внимательного к ним отношения со стороны промышленных кругов и правительств.

63. Принимавшиеся в прошлом государственные меры и политика по укреплению энергобезопасности, такие, как повышение степени энергоэффективности и диверсификация предоставляемых в распоряжение потребителей видов и источников энергоносителей, а также развитие отечественных (внутренних) поставок, дали положительные результаты. Следует продолжить осуществление этих мер и при необходимости корректировать и укреплять их с учетом рыночных тенденций.

64. Тот факт, что правительства стали больше беспокоиться об энергетической безопасности, неизбежно отразится на текущем обсуждении ряда важных вопросов энергетической политики. Уделение в настоящее время повышенного внимания энергетической безопасности, безусловно, несколько изменит характер дискуссий и директивных решений по ряду жгучих вопросов, таких, как будущая роль угля и атомной энергии в удовлетворении энергетических потребностей стран, субсидирование местного производства электроэнергии, создание стимулов для разведки запасов и добычи ископаемого топлива, поиск, освоение и коммерциализация возобновляемых источников энергии, а также ослабление требований и/или негуманное осуществление мер по охране окружающей среды.

65. И наконец, важно отметить, что повышению степени энергобезопасности способствовало бы упрочение международных отношений и экономического сотрудничества. В ряде стран ЕЭК необходимо принять меры по укреплению законности, защите коммерческих контрактов и улучшению делового климата. Низкий уровень жизни, недостаточные темпы экономического развития, социальные волнения, конфликты на этнической почве и политическая нестабильность, отмечающиеся в некоторых субрегионах, продолжают будоражить регион в целом, а также подрывать всеобщую энергетическую безопасность. Проблемы энергетической безопасности не могут рассматриваться и решаться в отрыве от этих более широких по своему характеру вопросов и проблем, непрерывно возникающих в странах региона.