



М.В. Данилина

СУВЕРЕННЫЕ ФОНДЫ КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

Учебное пособие

RU
science
RU-SCIENCE.COM

Москва
2024

УДК 338
ББК 65.9(4Рос)-98
Д18

Рецензенты:

А.А. Иванов, доцент РЭУ им. Г.В.Плеханова, канд. экон. наук,
А.Л. Баранников, доцент РЭУ им. Г.В.Плеханова, канд. экон. наук

Д18 **Данилина, Марина Викторовна.** Суверенные фонды как механизм обеспечения экономической безопасности страны : учебное пособие / М.В. Данилина. – Москва : РУСАЙНС, 2017. – 264 с.

ISBN 978-5-466-05692-1

В учебном пособии представлен комплексный анализ стратегий распределения активов суверенных фондов благосостояния на финансовых рынках. Основное внимание уделяется повышению эффективности аллокации активов суверенными фондами, а также вопросам стабилизации поступлений нефтегазовых доходов в государственный бюджет. Также анализируется зарубежный опыт аллокации активов суверенных фондов в финансовые инструменты, обращающиеся на развитых и развивающихся рынках.

Издание предназначено для студентов, экономистов и менеджеров, специализирующихся на инвестициях в финансовые инструменты и реальные проекты, а также занимающихся прогнозированием бюджетной политики России.

УДК 338
ББК 65.9(4Рос)-98

ISBN 978-5-466-05692-1

© Данилина М.В., 2024
© ООО «РУСАЙНС», 2024

Содержание

<i>Введение</i>	4
Глава 1. Основы функционирования суверенных фондов благосостояния	6
1.1. <i>Способы стабилизации финансовых поступлений в федеральные бюджеты зарубежных стран</i>	6
1.1.1. <i>Суверенные фонды благосостояния в странах мира</i>	6
1.1.2. <i>Специальные нефтяные резервы</i>	10
Глава 2. Роль суверенного фонда в обеспечении экономической безопасности государства	34
Глава 3. Риски суверенных фондов	38
Глава 4. Суверенные фонды как источник ресурсов для инвестирования (на основе опыта управления в странах мира суверенными фондами благосостояния и нефтяными резервами)	48
4.1. <i>Опыт функционирования Государственного пенсионного (нефтяного) фонда Норвегии</i>	50
4.2. <i>Инвестиционное управление Абу-Даби – суверенный фонд благосостояния ОАЭ</i>	111
4.3. <i>Суверенный фонд благосостояния Саудовской Аравии</i>	124
4.4. <i>Трастовый фонд наследственных сбережений провинции Альберта</i>	137
4.5. <i>Суверенный фонд благосостояния Катара</i>	157
4.6. <i>Суверенный фонд благосостояния Кувейта</i>	172
4.7. <i>Суверенный фонд благосостояния Казахстана</i>	186
4.8. <i>Суверенный фонд благосостояния Венесуэлы</i>	211
Глава 5. Суверенные фонды РФ: порядок формирования и использования. Суверенные фонды как механизмы обеспечения экономической безопасности России	219
5.1. <i>Проблемы формирования и использования средств суверенных фондов благосостояния РФ</i>	219
5.1.1. <i>Анализ показателей федерального бюджета Российской Федерации в 2000–2010 гг</i>	219
5.1.2. <i>Суверенные фонды благосостояния РФ в 2008–2017 гг</i>	222
<i>Заключение</i>	237
<i>Литература</i>	239

Введение

Экспорт нефти, газа и нефтепродуктов играет существенную роль в формировании российского федерального бюджета. Цены на углеводороды на мировом рынке имеют высокую волатильность и их поведение мало предсказуемо, а резкое снижение мировых цен негативно отражается на отечественной экономике. В частности, падение цены на российскую нефть на мировом рынке в 1998 г. до 9 долл./барр. явилось одной из причин дефолта.

Стремление российского руководства нейтрализовать неблагоприятные последствия возможного падения цен на нефть было стимулом к образованию 1 января 2004 года Резервного фонда РФ. Резервный фонд – это инструмент, который используется рядом стран, доходы которых существенно зависят от экспорта не возобновляемых природных ресурсов, в частности, от экспорта нефти.

Принцип формирования Резервного фонда РФ заключался в том, что в него поступали доходы от налогообложения выручки компаний, которые экспортируют углеводородные ресурсы. При этом формирование фонда осуществлялось в зависимости от так называемой «цены отсечения». В фонд направлялись лишь доходы, полученные от превышения фактической цены природных ресурсов на мировых рынках над «ценой отсечения». Таким образом, часть доходов бюджета аккумулируется и не подлежит расходованию в период, когда цены на ресурсы, в частности на нефть, превышают «цену отсечения». В экономике Резервный фонд был призван играть двоякую роль. Во-первых, финансовые ресурсы фонда могли быть использованы в случае ухудшения внешней конъюнктуры для формирования обязательств бюджета. Во-вторых, при определенных условиях отчисления в Резервный фонд могли выполнять функцию стерилизации доходов.

1 февраля 2008 года Резервный фонд РФ был разделён на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Вместе с тем разделение фонда в целом практически не повлияло на изменения в характере функционирования двух созданных фондов и правила и принципы, которые применялись для Резервного фонда РФ, справедливости и для Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Согласно данным Министерства финансов РФ, по состоянию на 1 марта 2011 г. объём Фонда национального благосостояния составил 2631,98 млрд. руб. (90,94 млрд. долл. США), объём Резервного фонда – 755,82 млрд. руб. (26,12 млрд. долл. США). По своей величине российские суверенные фонды благосостояния РФ входят в первую десятку крупнейших суверенных фондов благосостояния мира.

В мировой практике применяются различные методы управления суверенными фондами благосостояния, один из них – это вложение средств в зарубежные активы. Такой метод применяется, в частности, в Норвегии. В этом случае средства полностью изымаются из экономики, и доходы, которые получают от инвестирования средств, либо используются на какие-то цели своей экономики, либо капитализируются, накапливаются. Тем самым увеличивается сумма средств, которая может быть использована в случае неблагоприятной конъюнктуры либо в случае истощения ресурсов. Опыт Государственного пенсионного фонда Норвегии (ГПФ) может быть применён для совершенствования функционирования российских суверенных фондов благосостояния. В связи с этим его деятельность рассмотрена более подробно.

Применительно к России известны альтернативные, часто взаимно противоречащие, рекомендации о направлениях использования сверхдоходов от продажи нефти. Одна из крайних альтернатив – полное изъятие средств из отечественной экономики и вложение их в ценные бумаги зарубежных компаний. Вместе с тем, несомненной представляется и высокая потребность различных секторов российской экономики в финансовых ресурсах. Ввиду этого предложения по использованию средств суверенного фонда благосостояния внутри страны имеют вполне объективные основания.

Глава 1. Основы функционирования суверенных фондов благосостояния

1.1. Способы стабилизации финансовых поступлений в федеральные бюджеты зарубежных стран

Способы стабилизации бюджетных поступлений (создание фондов и специальных резервов) довольно широко стали применяться в зарубежной практике в связи с защитой экономики страны от колебаний цен на мировом рынке. Поэтому анализ опыта стран, где они уже созданы, помогает выработать рациональные пути решения проблемы совершенствования бюджетного планирования в России. Это существенно в условиях зависимости российского федерального бюджета от цен на нефть на мировом рынке.

Для снижения рисков, связанных с волатильностью (неустойчивостью) цен на нефть, в мировой практике применяются различные способы стабилизации поступлений в бюджет. Они могут быть объединены в две группы:

- образование суверенного фонда благосостояния. Он создаётся за счёт дополнительных доходов в периоды высоких мировых цен на нефть и другие экспортируемые товары;
- создание специального нефтяного резерва.

1.1.1. Суверенные фонды благосостояния в странах мира

Суверенные фонды благосостояния появились ещё в начале 50-х годов, однако только в настоящее время они стали объектом пристального внимания экономистов, политиков, учёных. Одной из причин такого повышенного внимания к данным фондам являются большие объёмы инвестиций суверенных фондов благосостояния. Так, например, в 2007г. Инвестиционное управление Абу-Даби (Adu Dhabi Investment Authority (ADIA)) приобрело 4,9% акций в компании Citygroup, фонд Катара – 6,4% акций в компании Barclays, фонд Китая – 10% акций в Morgan Stanley, фонд Сингапура – 11% акций в UBS. Инвестиционное управление Абу-Даби (Adu Dhabi Investment Authority (ADIA)) является крупнейшим в мире в 2010 году. Также оно является одним из крупнейших институциональных инвесторов в мире.

Суверенные фонды благосостояния создаются в тех государствах, бюджет которых сильно зависит от конъюнктурных факторов,

как правило, мировых цен на сырьевые товары. Некоторые страны накапливают средства в таких фондах на тот период, когда недра будут истощены. Впервые термин «суверенный фонд благосостояния» появился в статье Андрея Розанова «Кто обладает богатством наций» в журнале Центрального банка [82]. До этого времени существовала другая классификация данных фондов, делившая их на три группы – стабилизационный фонд, фонд будущих поколений, резервный фонд. Все они формируются за счёт дополнительных доходов. Их основные характеристики приведены в табл. 1. Во всех случаях формирование фондов связано с высокими мировыми ценами на экспортируемые товары. Существуют различные модификации данной классификации.

Использование финансовых средств фондов имеет разное назначение:

- для стабилизации государственного бюджета;
- с целью компенсационных выплат региону и его населению за истощение природного ресурса;
- как способ поддержания положительной экономической динамики в неблагоприятные периоды конъюнктуры мирового рынка.

В ряде случаев фонды являются смешанными по характеру их использования. Так, в Республике Кирибати в 1956 году был создан *Фонд выравнивания доходов (Revenue Equalization Fund, RERF)* как трастовый фонд для будущих поколений после ожидаемого истощения месторождения фосфатов [5-8].

Нефтяной фонд (Oil Fund) Кувейта был учрежден в 1960г. в форме *Фонда общих резервов (General Reserve Fund)* для аккумуляции средств из профицита бюджета, образующегося вследствие высоких доходов от экспорта нефти. Он использовался для финансирования всех видов государственных расходов [9].

В 1976г. в Кувейте был также создан *Резервный фонд для будущих поколений (Reserve Fund for Future Generations)*. Первоначально Фонд был сформирован на основе 50% объема средств Фонда общих резервов на момент создания фонда и 10% годового дохода государства, а также доходов от активов Фонда. Доходы Фонда не зависят от колебаний цен на нефть, и составляют в настоящее время 10% от всех государственных доходов и всех доходов от собственных инвестиций.

Со времени создания *Резервного фонда для будущих поколений, Фонда общих резервов* стал выполнять стабилизационные функции, а также обслуживать государственный долг и использоваться для государственных инвестиций.

Типы государственных резервных (стабилизационных) фондов финансовых ресурсов, используемых в мировой практике.

Тип фондов	Резервный (стабилизационный) фонд	Фонд будущих поколений	Бюджетные резервные фонды
Особенности формирования	Формируется в странах, где существенная часть доходов государственного бюджета связана с экспортом сырьевых ресурсов.		Не обязательно связаны с экспортом сырьевых ресурсов.
Особенности функционирования	<ul style="list-style-type: none"> • Для сглаживания колебаний в доходах и расходах государственного бюджета • С целью дополнительного финансирования государственных расходов в регионах, где ведётся добыча полезных ископаемых¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Для выплаты дополнительных (квази – рентных) платежей населению регионов после исчерпания добычи полезных ископаемых 	<ul style="list-style-type: none"> • С целью аккумуляции доходов в годы профицита государственного бюджета и стабилизации государственных расходов при возникновении неблагоприятной внутри- и внешнеэкономической конъюнктуры.
Страны, где созданы фонды	США, штат Аляска Венесуэла Колумбия Кувейт Нигерия Норвегия Чили	США, штат Аляска Канада, штат Альберта Республика Кирибати Кувейт Оман Папуа – Новая Гвинея	Гонконг Сингапур Эстония ЮАР

Источники: [1 – 4].

В 1976 году в канадской провинции Альберта был организован *Трастовый фонд наследственных сбережений (Alberta Heritage Savings Trust Fund)*. Часть ресурсов этого фонда направляется на сбережения для будущих поколений, а часть используется для финансирования текущих правительственных программ и государственных услуг. Аналогичный по структуре и целям фонд действует в штате Аляска (США) и в государстве Папуа – Новая Гвинея [10].

В штате Аляска (США) фактически действуют два фонда: сберегательный фонд – *Постоянный фонд Аляски (Alaska Permanent Fund)* и стабилизационный фонд – *Конституционный бюджетный резервный фонд (Constitutional Budget Reserve Fund)*.

¹ При этом наблюдается определенное соотношение в динамике роста добычи и потребления полезных ископаемых.

Сберегательный Постоянный фонд Аляски был учрежден в 1976 г. как трастовый фонд для будущих поколений. Его основной целью является создание инвестиционной базы, которая сможет обеспечить доходы будущим поколениям, когда истощаются запасы нефти. Фонд формируется за счёт как минимум 25% отчислений от всего объёма платежей за использование минеральных ресурсов, роялти, бонусов, получаемых штатом Аляска. Доходы фонда не зависят от цен на нефть и ситуации в бюджетной сфере [10].

Стабилизационный *Конституционный бюджетный резервный фонд* штата Аляска создан в 1990 г. для компенсации падения доходов бюджета штата, в том числе, для финансирования кассовых разрывов в течение фискального года. Доходы фонда не связаны с изменениями цен на нефть. Их объём устанавливается ежегодно Конгрессом штата как часть налоговых доходов и роялти, а также доходов фонда от инвестиций.

В Омане создание *Государственного фонда общих резервов (State General Reserve Fund)* в 1980 г. было вызвано необходимостью накопления средств для будущих поколений взамен доходов от нефти. Однако ресурсы фонда часто использовались на текущие государственные расходы. Начиная с 1989 г. в Фонд поступают все доходы от нефти, полученные при ценах выше, чем 15 долларов США за баррель. В 1990 г. был учрежден *Чрезвычайный фонд (Contingency Fund)*, переименованный позднее в *Нефтяной фонд (Oil Fund)*. Его цель – финансирование инвестиций в нефтяном секторе. Фонд формируется на тех же условиях, что и *Государственный фонд общих резервов* [11].

В Чили в 1985 году был создан *Медный стабилизационный фонд (Copper Stabilization Fund)* для регулирования реального курса и доходов государственного бюджета независимо от колебаний поступлений валюты от экспорта меди. Его особенность состоит в том, что он базируется только на доходах государственной медной компании (CODELCO), т.е. поступления в фонд, по сути, являются для компании дополнительным налогом. Объём поступлений в фонд рассчитывается правительством Чили в зависимости от превышения фактической текущей цены меди по экспортным контрактам над базовой долгосрочной ценой.

В 1993 году в Колумбии был учреждён *Нефтяной стабилизационный фонд (Oil Stabilization Fund)*. Его отличительной чертой является децентрализация, т.е. поступления в фонд распределяются в территориальные бюджеты и в государственную нефтяную компанию в соответствии с установленным заранее правилом. Аналогичная система действует и в Венесуэле.

В Венесуэле *Инвестиционный фонд макроэкономической стабилизации (Investment Fund for Macroeconomic Stabilization)* был создан в ноябре 1998 года, когда мировые цены на нефть достигли своего минимума. Его цель – защита экономики и государственного бюджета от колебаний цен на нефть. Фонд стал частью программы правительства Венесуэлы по стабилизации государственных финансов и повышению эффективности управления государственной нефтяной компанией, *Petroleos de Venezuela*. Средства фонда образуются при превышении текущей цены нефти над ценой отсечения (reference value), основанной на пятилетнем среднем уровне цен на нефть. Финансовые ресурсы используются для компенсации уменьшения доходов при снижении поступлений от экспорта нефти. Средства получают центральное правительство, региональные власти и сама государственная нефтяная компания. В фонде для каждого из трёх бенефициаров финансовые ресурсы депонируются в соответствии с их долями участия в фонде (по итогам 2000г. доли соответственно составили 10, 37 и 53%) [12].

В Нигерии *Нефтяной трастовый фонд (Petroleum Trust Fund)* был создан в 1995 году с целью получения дополнительных доходов государственного бюджета для финансирования здравоохранения, образования и других государственных социальных услуг.

1.1.2. Специальные нефтяные резервы

Создание физических резервов нефти широко используется странами-импортёрами. Для этой цели специально сооружаются искусственные или используются естественные резервуары-хранилища. В результате эти страны получают значительные экономические преимущества: за счёт накопления нефти при понижении мировых цен и направлении её в экономику страны при повышении цен. Это позволяет демпфировать рост цены нефти. Стратегические резервы нефти в 2002 г. составили свыше 216 млн. т.н.э. (табл. 2). В совокупности они могли быть использованы как стабилизирующий механизм для всей мировой экономики.

Нефтяные резервы в странах мира создаются в виде запасов нефти и/или нефтепродуктов. Однако хранение последних более сложно. Организация хранения резервных запасов осуществляется по следующим схемам:

- 1) непосредственно государством (government stocks);
- 2) специально созданными организациями-агентствами (agency stocks);

- 3) нефтяными компаниями за счёт обязательств по резервированию (company stocks);
- 4) использование комбинированных подходов.

Таблица 2.

Стратегические резервы сырой нефти в мире в 2002 г.

Страна, регион	Млн. т.н.э.	В % к годовому потреблению в стране
США	77,1	8,0
Япония	44,0	16,5
Европейские страны-члены ОЭСР	44,5	9,8
в том числе Германия	7,5	5,5
Азиатские страны-члены АТЭС (т.н. «Азиатская семёрка»)	50,7	16,2
Итого:	216,3	10,8*

Примечание: Доля в суммарном потреблении энергии рассматриваемыми странами. Рассчитано по: [15, 16].

Государственные резервы нефти созданы в США, Японии, Германии, Италии, Ирландии и ряде других стран. Суммарно они составляют 26% всех стратегических нефтяных резервов, имеющих в странах-членах МЭА-IEA (Международного энергетического агентства). К концу 2004г. формирование госрезерва нефтепродуктов готовилось также на Украине [13]. О создании стратегических нефтяных резервов заявил и Китай [14]. Интересна история формирования стратегических нефтяных резервов МЭА. Международное энергетическое агентство (МЭА) является автономным органом в структуре Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Оно создано в 1974 году по инициативе госсекретаря США Г.Киссинджера. Членами МЭА являются 27 стран: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Южная Корея, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, США, Турция, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Чехия, Япония, а также Евросоюз. В настоящее время ряд стран изучают возможность вступления в МЭА [52].

Как верно указано в [52], в 1973–1974 годах, в период до наступления энергетического кризиса, в промышленно развитых странах проблемы энергетической безопасности не были включены в разряд приоритетных проблем. Быстрый рост импорта дешевой нефти, особенно в начале 70-х гг., давал очевидные экономические преимущества. Круп-

нейшие нефтяные компании были основными акторами на мировом рынке нефти. Кроме того, в случаях с возникновением проблем дефицита поставок, США, имевшие значительные свободные мощности, всегда могли выйти на рынок с дополнительными поставками, что давало индустриальным странам Европы и Дальнего Востока, а также самим Соединенным Штатам Америки комфортное ощущение нефтяной безопасности [52].

Однако в период конца 60-х – начала 70-х гг. такая ситуация относительной стабильности поставок нефти постепенно начала разрушаться. При этом наблюдалось увеличение доли нефти в энергетическом балансе. Это, в свою очередь, создавало предпосылки серьезных энергетических кризисов и длительных проблем с управлением поставками энергии [52].

Как верно отмечено в [52], экономический рост в индустриальных странах стал причиной ещё более быстрого роста потребления нефти, который усугублялся отсутствием адекватных мер по энергосбережению, а также недостаточностью развития альтернативных источников энергии. В свою очередь, низкие цены на нефть снижали привлекательность инвестиций в нефтяную промышленность и способствовали уменьшению производственных мощностей. Поспешное введение законов о защите окружающей среды также легло бременем на производство нефти и других основных источников энергии, что также способствовало усилению напряженности на рынках [52].

Таким образом, следует согласиться с выводом, представленном в [52], что рынок нефти постепенно трансформировался из рынка покупателей в рынок продавцов. В то же время, как верно отмечено в [52], страны – производители нефти, объединенные в Организацию стран – экспортеров нефти (ОПЕК), добивались все большего контроля над национальным нефтяным богатством и, соответственно, больших доходов от добычи нефти [52]. Это способствовало увеличению цен, перемещению богатства из индустриальных стран в страны – производители нефти, инфляции и повышению напряженности на финансовых рынках. Более того, источником дополнительной нефти, поступавшей на рынок, являлся главным образом Ближний Восток. В этих обстоятельствах нельзя было исключать, что страны – производители нефти могут обнаружить, что их нефтяное богатство, стоимость которого непрерывно увеличивалась, может быть использовано не только в экономических интересах, но и как оружие для достижения политических целей в абсолютно не связанных областях международных отношений [52].

В период кризиса 1973-1974 гг. реализовались наихудшие опасения индустриальных стран, когда в октябре 1973 г. большинство стран – членов ОПЕК предприняло согласованные действия по ограничению добычи нефти с 20.8 миллионов баррелей в день до примерно 15.8 миллионов баррелей в день. Исчезновение свободных производственных мощностей, расположенных вне стран ОПЕК, в сочетании с сокращением добычи привели к нарушению жизненно важных поставок нефти в индустриальные страны и невозможности предотвратить скачок цен [52]. Как справедливо указано в [52], решение проблемы недостаточности поставок легло на плечи нефтяных компаний и правительств индустриальных стран. В этих условиях главными проблемами были отсутствие информации и организационные слабости. Правительства, кроме того, имели дополнительные политические трудности, которые были связаны с конфликтом между национальными интересами разных стран, препятствовавшими совместным действиям по решению общего кризиса [52].

Следует согласиться с мнением, высказанном в [52], что все вышеуказанные события сделали очевидной высокую степень зависимости индустриальных стран от импорта нефти и их уязвимость от экономических потерь и политического давления, вызванных угрозой применения или фактической реализацией прерывания поставок нефти. Таким образом, можно подытожить тот факт, что индустриальные страны столкнулись с проблемой практического отсутствия контроля над одним из важнейших товаров, используемого экономикой, а также неадекватной готовности к принятию совместных действий по решению экономической и политической уязвимости [52].

Как верно отмечено в [52], обострение энергетической ситуации, рост цен на энергоресурсы поставили перед экономикой ведущих стран мира сложные проблемы. К числу этих проблем относились следующие: энергоэкономичность научно-технического и промышленного потенциала и ее связь с ростом производительности труда; изменение топливно-энергетического баланса; перестройка энергопроизводящих и энергопотребляющих промышленных структур, а также связанных с ними сфер экономики; необходимость значительных капиталовложений в энергетику и соблюдение природоохранных требований; использование государственных рычагов для укрепления собственной национальной базы энергоресурсов в условиях напряженности отношений с нефтедобывающими странами и нестабильности политических режимов в ряде этих стран [52].

Как детально описывается в [52], первыми на сложившуюся ситуацию отреагировали США. В своем выступлении в декабре 1973 г. в Лондоне госсекретарь США Генри Киссенджер заявил, что нефтяной кризис может стать экономическим эквивалентом того вызова для стран Запада, каким стал запуск Советским Союзом спутника Земли в 1957г. По мнению Г. Киссенджера, долгосрочными экономическими рычагами разрешения кризиса могли бы стать «массированные усилия по стимулированию производителей нефти наращивать добычу, по подталкиванию потребителей к более рациональному использованию текущих поставок и развитие альтернативных источников энергии» [52].

Как повествуется в [52], в феврале 1974г. в Вашингтоне была созвана Энергетическая конференция с участием ведущих стран Запада. Делегация США выступила с предложением о перераспределении доступных поставок нефти во времена кризисов и продолжительного недостатка нефти. Это предложение отражало позицию о том, что «мы не можем подвергать нашу безопасность и экономику действию сил, лежащих вне нашего контроля» [52].

В 1974г. большинство стран-членов ОЭСР приняли решение о создании Международного энергетического агентства (МЭА). Государства – члены Агентства договорились о совместном принятии мер в случае значительных перебоев в поставках нефти [52].

Также страны-члены МЭА пришли к соглашению об обмене информацией по энергетике для координации своей энергетической политики и для сотрудничества в разработке энергетических программ. Эти положения воплощены в Соглашении по Международной энергетической программе (МЭП), которое легло в основу создания Агентства. В МЭП были определены следующие задачи [52].

1) Укрепление и совершенствование системы борьбы с перебоями в поставках нефти.

2) Разработка основ ведения рациональной энергетической политики в рамках сотрудничества со странами, не входящими в Агентство, содействие ее внедрению, сотрудничество с промышленностью, международными организациями.

3) Создание постоянной информационной системы по международному рынку нефти.

4) Совершенствование структуры мирового спроса и предложения на энергоносители посредством развития альтернативных источников энергии и повышения эффективности использования энергии.

5) Содействие объединению экологической и энергетической политики [52].

Как верно отмечено в [52], основной целью, которую ставили перед собой основатели МЭА, было обеспечение энергетической безопасности, с особым акцентом на нефтяную безопасность. На случай значительных перебоев в поставках нефти, имеющих международный характер, основатели МЭА создали договорную систему физического распределения нефти (Систему распределения в кризисных ситуациях). Система распределения МЭА была создана для работы на случай крупных перебоев с поставками нефти – по меньшей мере на 7% [52].

К основным элементам Системы распределения относятся формирование запасов, ограничение потребления, а также физическое перераспределение потоков нефти. Важной составной частью Системы является ее информационное обеспечение [52].

Как указано в [52], 90-дневный резерв необходим для поддержания экономической активности в период кризиса поставок. Обладая преимуществом буферного периода, страны-члены МЭА могут полагаться на свои энергетические ресурсы, несмотря на значительное уменьшение поставок нефти, независимо от того является ли активированной Система распределения МЭА или нет [52].

В случае активации Системы распределения МЭА, страны получают разрешение уменьшить свои запасы до некоторого расчетного уровня, что уменьшит давление на все страны, хотя такое уменьшение запасов и не является обязательным. Величина поставок нефти, доступных какой-либо из стран МЭА, зависит от уровня запасов в других странах-потребителях, а также от наличия достаточных запасов в самой этой стране. Поэтому успехи стран-членов в поддержании запасов важны для безопасности всего Сообщества [52].

Как справедливо отмечено в [52], МЭА занимается сбором информации и публикацией данных о количестве запасов нефти в странах-членах ОЭСР. Запасы нефти включают в себя сырую нефть (включая стратегические резервы), нефть, находящуюся в процессе переработки, газовый конденсат и нефтепродукты.

Другим важным элементом Системы распределения являются меры «по подготовке и эффективному применению мер по ограничению потребления в случае прерывания поставок нефти». Эффективность действий зависит от особенностей потребления в каждой из стран, законодательства и других факторов [52].

Эти обязательства сформулированы как достижение целей, выраженных в виде сокращения потребления на определенную величину, выраженную в процентах [52]. Как подробно рассказывается в [52], после обнаружения факта уменьшения уровня поставок выше пороого-

вой величины и получения подтверждения в соответствии с процедурой, описанной в статье 19 Соглашения, система распределения формально вступает в силу. В организационном плане руководство системой распределения переходит Организации по управлению в чрезвычайных ситуациях. Структура Организации по управлению в чрезвычайных ситуациях представлена на рис. 1. [52].



Рисунок 1. Структура Организации по управлению в чрезвычайных ситуациях. Источник: [52]

Постоянная комиссия по кризисным ситуациям (SEQ) пересматривает, проверяет и модернизирует механизмы реагирования на чрезвычайные ситуации. Они были разработаны в соответствии с соглашением 1974 г. о Международной энергетической программе (МЭП) и обязывает страны-члены МЭА иметь запасы нефти, которые соответствуют не менее, чем 90 дням чистого нефтяного импорта, ограничивать потребности, освобождать запасы и делиться имеющейся нефтью в случае возникновения больших перебоев с поставками нефти [52]. Как подробно представлено в [52], промышленный консультативный комитет (IAB), состоящий из крупных специалистов, представляющих международные нефтяные компании, дает рекомендации SEQ по вопросам перераспределения нефти в случае чрезвычайных ситуаций. В

случае возникновения чрезвычайной ситуации с поставками, когда физическая нехватка либо уже существует, либо надвигается, международное размещение нефти будет контролироваться Исполнительным директором МЭА в качестве Координатора размещения МЭА [52].

Координатор работает при поддержке Секретариата МЭА и Сопроводительной группы по промышленным поставкам (ISAG). В каждой стране будет действовать Национальная организация по перераспределению в кризисных ситуациях (NESO), контролирующая внутреннее распределение нефтяных поставок, включая нефтяные резервы. Спорные ситуации между продавцами и покупателями нефти могут решаться через арбитраж Центра МЭА по регулированию конфликтных ситуаций [52].

МЭА также разработала дополнительные меры по борьбе с перебоями в поставках нефти. Они включают в себя [52]:

- 1) быстрое и координированное использование запасов;
- 2) меры по сокращению потребления нефти;
- 3) кратковременное переключение на другие виды топлива;
- 4) увеличение местного производства;
- 5) препятствование необычно большим и срочным рыночным закупкам правительств и частных компаний.

Как детально повествуется в [52], в МЭА была разработана процедура, позволяющая правительствам быстро прийти к соглашению по координации использования нефтехранилищ, другим первоочередным мерам при значительных переboях, если будет признано необходимым снять напряжение на нефтяном рынке. Решения по активации Системы распределения принимаются Секретариатом, политически нейтральной группой международных чиновников [52].

Основатели МЭА полагали, что решение об активации Системы распределения должно носить прежде всего технический и административный характер. В то же время предусмотрен политический «предохранитель», так как окончательная власть принадлежит Совету управляющих, которое квалифицированным большинством голосов может отменить решение по активации или деактивации Системы распределения [52].

Таким образом, следует согласиться с наблюдением, приведённым в [52], что в случае активации Системы распределения потребление и импорт каждой из стран подпадают под соответствующие правила международного распределения и фактически страны отказываются от права в одностороннем порядке определять количество потребляемой нефти [52].

Следует согласиться с замечанием, высказанным в [52], что политика МЭА по обеспечению энергетической безопасности за тридцать

лет существования Агентства претерпела существенную эволюцию. Первоначально она состояла главным образом из мер ограничения потребления, вместе с обязательством разместить между государствами – членами доступные в кризисной ситуации поставки нефти. Одним из уроков второго нефтяного кризиса было то, что, даже если дефицит нефти не достигает порога 7 %, активизирующего систему распределения, нарушение поставок нефти может нанести огромный экономический ущерб [52].

Как указано в [52], устойчивый рост стратегических запасов нефти период с 1974 по 1980 годы способствовал изменению акцентов политики МЭА. Вместо перераспределения при недостатке доступной нефти, приоритет начали отдавать согласованному использованию стратегических резервов. Правительства стран-членов МЭА пришли к согласию, что в большинстве случаев своевременная поставка нефти из стратегических резервов является быстрым и эффективным средством восстановления прерванных поставок и ограничения экономического ущерба, особенно на ранних стадиях кризиса [52].

В 1984 году Агентство приняло формальное решение по данной проблеме, установив для стран-членов ясные процедуры по использованию стратегических резервов в кризисных ситуациях, сопровождающихся существенным снижением поставок нефти, вне зависимости от того, активизируется или нет Система разделения нефти в кризисных ситуациях МЭП [52].

В то же время, как верно отмечено в [52], изменение акцентов отразило увеличение веры правительств в способность рынка самостоятельно перераспределять запасы. Эта способность продолжила расти в течение 1980-х гг. Рынки стали более гибкими и прозрачными. Благодаря быстрому развитию диалоговых информационных систем, ценовые изменения немедленно передавались рыночным игрокам по всему миру [52].

С учётом этих фундаментальных изменений в феврале 1995 года МЭА приняло важное решение, в соответствии с которым, при выработке программы действий в случае нарушения поставок энергоносителей, страны-члены будут в первую очередь рассматривать рыночно ориентированные меры, прежде чем активировать систему перераспределения нефти в кризисных ситуациях [52].

При этом членство в МЭА открыто лишь для стран – участников Организации экономического и социального развития (ОЭСР). Страна-кандидат должна принять на себя обязательства в соответствии с Программой долгосрочного сотрудничества и Общими целями МЭА, а

также по участию в Системе распределения нефти в кризисных ситуациях. Кроме того, необходимо выйти из международных организаций, «цели которых противоречат интересам МЭА» [52].

Как справедливо упомянуто в [52], Комитет по связям со странами, не входящими в МЭА, в последние годы приобретающий все большее значение, является органом, в котором вырабатывается стратегия МЭА по отношению к «внешнему» миру.

В этом комитете формулируются и элементы освещения деятельности организации вовне. Долгосрочная политика естественным образом включает в себя содействие энергосбережению и повышению энергоэффективности, а также развитие таких альтернативных по отношению к нефти источников энергии, как уголь, природный газ, ядерная энергия, гидроэлектроэнергия и возобновляемые источники энергии [52].

Ведущие развитые страны в рамках Международного энергетического агентства проводят согласованную энергетическую политику, направленную на предотвращение перебоев предложения нефти на формирующемся глобальном рынке нефти, на поддержание ситуации, при которой предложение нефти постоянно превышало бы спрос на нее и источники поставки были бы в достаточной степени диверсифицированы [52].

Несмотря на то, что опыт СРН не является непосредственной темой данного исследования, для более глубокого понимания темы автор работы решила привести ряд данных относительно функционирования СРН, основываясь на исследованиях и информации, очень подробно изложенных и проанализированных в [43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51] в качестве справочной информации. В частности, при подготовке данного параграфа была использована информация, очень глубоко, детально и интересно изложенная в работах [47, 48, 50, 51].

Являясь одним из крупнейших потребителей нефти в мире, примерно половина из которой приходится на импортные поставки, Китай принял решение в начале 2000г. о создании национальной системы стратегических резервов. Их первоначальной целью было обеспечение нефти в случае внезапных перебоев внешних поставок, однако в последние годы правительство КНР стало также рассматривать СРН в целях стабилизации внутреннего рынка нефти в период резких ценовых скачков и колебаний на мировых рынках [47].

В 2004 г. строительство первых хранилищ стратегических нефтезапасов было начато в городах Далянь (провинция Ляонин), Циндао (провинция Шандун), Нинбо и Чжоушань (провинция Чжэцзян) [47].

Первые четыре базы-хранилища стратегического резерва Китая, расположенные в Джоушане (Zhoushan), Дженьхае (Zhenhai), Даляне (Dalian) и Хуандао (Huangdao) были полностью введены в эксплуатацию в 2008 году. Общий объем резервов составил 16,4 миллиона кубических метров нефти, что равно приблизительно 14 миллионам тонн [43].

Согласно планам, к 2010 г. стратегические запасы нефти в Китае должны были составить 12–15 млн. т – эквивалентно месячному импорту нефти, а к 2020 г. их объем должен будет нарашен до объема 3-х месячного импорта. К 2020 году Китай планирует увеличить стратегические резервы нефти до среднего объема нефтяного импорта за 90 дней, что составляет 85 миллионов тонн [43].

Наряду с этим, в 2008 г. CNPC объявила о начале строительства хранилища нефтяного резерва коммерческого характера емкостью до 1 млн. куб.м в уезде Шаньшань Синьцзян-Уйгурского автономного района. Как предполагается, эта база будет содействовать стабильному развитию региональной экономики КНР. Таким образом, очевидно, что Китай решил использовать опыт Японии по созданию двухуровневой системы СРН – государственные и коммерческие запасы [47].

США начинали создавать свой нефтяной резерв как фонд месторождений и сегодня остаются практически единственной страной, где резервирование месторождений оформлено законодательством. Первый в США стратегический нефтяной резерв был создан в 1912 году путем закрепления в государственной собственности шести законсервированных нефтяных месторождений [51]. После арабского нефтяного эмбарго в 1973-74 годах эти месторождения были пущены в разработку. В 1923 году решением президента Хардинга был создан Национальный нефтяной резерв на Аляске (National Petroleum Reserve – Alaska) площадью 7,7 млн. га для использования только в случае неотложной необходимости национального масштаба. В настоящее время он, скорее, является заповедником и находится под юрисдикцией Бюро землеустройства департамента внутренних дел [51]. После принятия Палатой представителей Конгресса США «Энергетической стратегии», в которой предполагалось начать разработку месторождений на Аляске, этот вопрос вызвал ожесточенные споры и в результате не прошел Сенат. Вместе с тем в стратегическом плане запасы здесь невелики: по разным оценкам, от 3 млрд. до 6 млрд. баррелей. При существующем уровне потребления этого объема Америке хватит менее чем на год [51]. В 1975 году в США был принят «Закон об энергетической политике и энергосбережении», в котором было предусмотрено создание Стратегического нефтяного резерва (СНР) как отдельного государ-