

Сборник статей студентов

*Всероссийской государственной
налоговой академии*



№ 2 - 2010

Форум стран - экспортеров газа: становление новой международной организации*

Форум стран – экспортеров газа (ФСЭГ) является международной межправительственной организацией, объединяющей крупнейших мировых производителей природного газа. Идея создания подобной структуры впервые появилась у Ирана, Ирака и Катара еще в 1970-х гг., но так и осталась нереализованной. Только в начале XXI в., когда была осознана необходимость координации действий и ценовой политики при поставках голубого топлива на внешние рынки, производители вернулись к идее создания организации по изучению и прогнозированию спроса и ценообразования на газ.

Форум был учрежден в Тегеране в мае 2001 г. на первой встрече министров нефти и энергетики Алжира, Брунея, Индонезии, Ирана, Малайзии, Нигерии, Катара, Омана, России и Туркмении¹. По мнению экспертов Oxford Institute for Energy Studies (OIES), ФСЭГ мог стать подходящей основой для создания международной организации стран – экспортеров газа, так как его члены обеспечивают более 40% мировой добычи газа и ее поставок по трубам, а также контролируют 80% запасов². Вместе с тем эксперты OIES отмечали, что дальше пожеланий «дальнейшей кооперации» члены Форума не шли.

Тем не менее, в феврале 2002 г. в Алжире (Алжир) состоялась вторая встреча Форума. На ней были выдвинуты идеи о более тесном сотрудничестве между странами – производителями и потребителями газа. Кроме того, страны – участницы Форума заявили о намерении обеспечивать кратко- и долгосрочный рост в газовой отрасли.

Третья встреча прошла 4 февраля 2003 г. в Дохе (Катар). Было принято решение об учреждении в этом городе Представительства Форума, которое будет служить центральным источником информации для подготовки министерских встреч, а также будет следить за претворением в жизнь общих проектов.

Четвертая встреча состоялась 14 марта 2004 г. в Каире (Египет). На ней было принято решение о создании Исполнительного комитета Форума. На этой встрече, как и на двух предыдущих, обсуждалось влияние конкретных проектов на мировой рынок сжиженного природного газа (СПГ).

Пятая прошла 26 апреля 2005 г. в Порт-оф-Спейн (Тринидад и Тобаго). На этой встрече была определена структура Форума, включающая Министерские встречи, Исполнительный комитет и Встречи экспертов. Участники Форума также пытались выработать механизмы, позволяющие установить более справедливые цены на газ. Была выдвинута идея о создании специализированной организации с координационным центром в Дохе. Однако из-за разногласий участников, а также определенного давления со стороны США и Евросоюза эта идея не была реализована.

Шестая встреча состоялась 9 апреля 2007 г. в Дохе (Катар). Было принято решение о формировании из стран-членов и наблюдателей комитета высокого уровня (КВУ), основной задачей которого являются подготовка предложения по институционализации и совершенствованию организационной структуры Форума. Всего состоялось восемь заседаний КВУ: в мае 2007 г. в России (Москва); в июле 2007 г. в России (Москва); в октябре 2007 г. в Катаре (Доха); в январе 2008 г. в Египте (Каир); в апреле 2008 г. в Иране (Тегеран); в июне 2008 г. в России (Москва); в октябре 2008 г. в Венесуэле (Каракас); 26 ноября 2008 г. в России (Москва). Результатом этой деятельности стал проект устава международной межправительственной организации стран – экспортеров газа, который был рассмотрен и одобрен на седьмой встрече.

Более семи лет ФСЭГ функционировал как неформальная организация, являясь лишь площадкой для обмена мнениями и информацией между министрами стран-участниц и руководителями национальных нефтегазовых компаний по актуальным вопросам развития газовой промышленности. На седьмой министерской

* Материал подготовлен в рамках исследовательского проекта «Неформальные институты в глобальной системе регулирования» № 10-04-0016 по конкурсу Научного Фонда ГУ-ВШЭ.

¹ В дальнейшем количество стран, принимавших участие в Форуме, менялось. В работе Форума, проходившего 23 декабря 2008 г., принимало участие 16 стран.

² См.: Киятин А., Бутрин Д. «Газовый ОПЕК» сдулся. Кремль опроверг сведения НАТО о будущей гонке вооружений // Коммерсантъ. 2006. 15 нояб. (<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=722001>).

встрече, состоявшейся 23 декабря 2008 г. в Москве, произошло юридическое оформление Форума, были подписаны Устав и межправительственное Соглашение. Официальным языком Форума является английский, рабочими языками – английский, арабский, испанский, персидский и русский.

Основными целями организации являются обеспечение суверенных прав стран-членов на собственные запасы природного газа и возможность самостоятельно планировать и обеспечивать экологически устойчивую, бережную и эффективную разработку и использование газа в интересах своих народов, обмен опытом, мнениями и информацией по ключевым аспектам развития газовой промышленности.

Главные направления сотрудничества стран-членов ФСЭГ следующие:

- мировые тенденции разработки и добычи газа;
- существующий и ожидаемый баланс спроса и предложения на газ;
- мировые технологии разведки, добычи и транспортировки газа;
- структура и развитие газовых рынков (региональных и глобальных); транспортировка газа по трубопроводам и в сжиженном виде;
- технологии и подходы к устойчивому управлению вопросами охраны окружающей среды с учетом экологических сдерживающих факторов, национальных правил и многосторонних соглашений в отношении окружающей среды и их влияния на объемы и устойчивое потребление газа;
- методы и подходы к максимизации роли запасов природного газа на всех этапах цепочки добавленной стоимости в целях обеспечения устойчивого экономического и социального развития в странах-членах.
- Форум стран-экспортеров газа имеет три управляющих органа:
- Министерские встречи как высший орган управления;
- Исполнительный совет, основная задача которого – управлять делами Форума между Министерскими встречами;
- Секретариат, возглавляемый Генеральным секретарем, ведущий постоянную организационно-техническую работу ФСЭГ¹.

В рамках ФСЭГ планируется создать аналитические и юридические управления, а также управление по направлениям бизнеса – добыча, переработка, транспортировка и т.д.

Финансирование деятельности организации осуществляется за счет равных взносов государств-членов и взносов стран-наблюдателей. Средства из бюджета расходуются на содержание Секретариата и проведение исследований в тех или иных сферах в соответствии с уставными видами деятельности.

На сегодняшний момент участниками ФСЭГ являются 11 стран-членов: Алжир, Боливия, Венесуэла, Египет, Иран, Катар, Ливия, Нигерия, Россия, Тринидад и Тобаго, Экваториальная Гвинея – и 3 страны-наблюдателя: Казахстан, Нидерланды, Норвегия². Согласно Уставу, организация открыта для приема новых членов. Для того чтобы стать членом организации, стране необходимо быть производителем газа и при вступлении набрать три четвертых голосов участников Министерской встречи.

Каких результатов удалось достичь ФСЭГ после превращения Форума из неформального института в юридически оформленную международную организацию? Для того чтобы ответить на этот вопрос, необходимо проанализировать деятельность ФСЭГ в 2009–2010 гг.

Важным событием в рамках деятельности ФСЭГ в 2009 г. стало восьмое заседание на министерском уровне, состоявшееся 30 июня в Дохе. На этой встрече был утвержден состав Исполнительного совета и одобрен бюджет ФСЭГ на второе полугодие 2009 г. в размере 2,2 млн дол. США, взнос каждой страны-члена составил 100 тыс. дол. США³. Временно исполняющим обязанности председателя ФСЭГ стал министр промышленности и энергетики Катара. Генеральный секретарь ФСЭГ в ходе этой встречи не избирался.

Важной датой в становлении организации стало 30 сентября 2009 г. В этот день вступило в силу соглашение о функционировании ФСЭГ⁴. За 2010–2011 гг. страны-участницы должны полностью завершить ратификацию юридических документов, и ФСЭГ превратится в «постоянно действующую организацию, которая будет способствовать развитию газовой отрасли и формированию свободного газового рынка»⁵.

8 декабря 2009 г. прошло второе заседание Исполнительного совета ФСЭГ, в ходе которого был принят ряд административных и финансовых решений, одобрен бюджет Форума на 2010 г. в объеме около 6,08 млн дол. США. При этом каждому государству – члену ФСЭГ предстояло не позднее 90 дней с момента

¹ Количество сотрудников Секретариата до конца 2010 г. – 20 человек, в 2011 г. планируется увеличить его до 50.

² Информация официального сайта Форума стран-экспортеров газа. <http://www.gecforum.org>

³ Форум стран-экспортеров газа. Справочная информация МИД России. 27.02.2010

<http://www.mid.ru/ns-direcon.nsf/a591a1e97b9a36ce43256a0c003fb95e/4f4ae31f2e7eb656c3257330003342ed?OpenDocument>

⁴ Соглашение вступило в силу через 30 дней после получения депозитарием (Российской Федерацией) уведомлений о ратификации протоколов о присоединении к организации от 5 стран (Алжир, Катар, Ливия, Россия, Тринидад и Тобаго).

⁵ Интервью Л. Бохановского // Коммерсантъ. – 2009. – 17 дек. <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1293740&NodesID=4>

открытия счета организации перечислить на него порядка 552,69 тыс. дол.¹

Девятая министерская встреча состоялась в Дохе 9 декабря 2009 г. Наиболее важным результатом этой встречи стало единогласное решение стран-участниц избрать первым Генеральным секретарем ФСЭГ представителя России Л.В. Бохановского. Стоит упомянуть о негласной договоренности, достигнутой участниками на седьмой министерской встрече: штаб-квартира «в обмен» на генерального секретаря. К лету 2009 г. российская сторона так и не смогла предложить своего кандидата на пост генерального секретаря Форума. В первую очередь рассматривались топ-менеджеры «Газпрома», но некоторые из них не соглашались уезжать в Катар, другие отказывались от поста по причине непонимания, «как можно защищать интересы «Газпрома» в стране, которая прямо конкурирует с ним»². Поэтому рассмотрение вопроса, связанного с руководством Форума, было отложено до заседания ФСЭГ в декабре 2009 г.

Назначение на пост главы ФСЭГ представителя РФ подтверждает лидирующую роль России на газовом рынке. Согласно Уставу ФСЭГ, должность генерального секретаря является ключевой в работе Форума – генсек играет основную роль при формировании повестки дня встречи министров. Он назначается на два года единогласным решением министров с возможностью продления полномочий еще на два года. Таким образом, именно генеральный секретарь отвечает за разработку бюджета и программы Форума.

Особое внимание на девятой министерской встрече было обращено на необходимость скорейшей ратификации Соглашения о функционировании ФСЭГ, без чего для отдельных государств было бы сложно выполнить свои финансовые обязательства перед Организацией. Страны-наблюдатели должны были определиться относительно своего денежного вклада в деятельность ФСЭГ.

16–17 марта 2010 г. в Дохе состоялось третье заседание Исполнительного комитета ФСЭГ. Во встрече участвовали представители всех стран-членов и стран-наблюдателей, за исключением иранских и ливийские делегатов. В рамках встречи Генеральный секретарь ФСЭГ Л.В. Бохановский представил проект Программы работы Секретариата на 2010 г., согласно которой основные усилия Форума должны быть направлены на завершение организационных процедур по трансформации форума в международную организацию, в частности, регистрацию ФСЭГ в ООН. Участники Исполнительного органа решили начать регистрационную процедуру, а также разработать логотип и сайт организации. Было решено, что все государства – члены Форума будут номинировать кандидатов на работу в Секретариат ФСЭГ в соответствии со штатным расписанием, а назначение на руководящие должности должно быть одобрено Исполнительным советом. Что касается задач Форума на средне- и долгосрочную перспективу, то в течение 2010 г. они разрабатываются Секретариатом после дополнительных консультаций с министрами стран – членов ФСЭГ.

Знаковым событием в деятельности ФСЭГ стала Десятая Министерская встреча стран-членов. Она состоялась 19 апреля 2010 г. в г. Оран (Алжир) и стала первым подобным мероприятием после избрания Генерального секретаря организации. Во встрече принимали участие министры энергетики стран – участниц ФСЭГ Алжира, Боливии, Венесуэлы, Египта, Катара, Нигерии, России, Тринидада и Тобаго, Экваториальной Гвинеи, Ирана и Ливии, а также представители Нидерландов и Норвегии. В качестве гостей присутствовали министры Йемена и Анголы.

На встрече обсуждались вопросы координации действий стран – экспортеров газа, в частности, было принято совместное заявление, в котором отметили необходимость поддержания падающих цен на газ путем их привязки к нефтяному эквиваленту. В качестве рыночного механизма формирования цены газа было предложено снизить объемы его добычи. Идея была озвучена Алжиром. Однако ряд стран, в том числе и Россия, не присоединились к предложению о сокращении добычи газа. На встрече также рассматривалась текущая ситуация, сложившаяся на отдельных региональных рынках, в том числе в Европе. Участники Форума обсуждали средне- и долгосрочную перспективу потребления газа на международных рынках. Были представлены окончательные результаты проводимого под эгидой ФСЭГ исследования по теме «Перспективы развития международных газовых рынков до 2015 года». Для разработки долгосрочной стратегии ФСЭГ в соответствии со статутом организации было решено создать Рабочую группу, состоящую из представителей стран-членов. Рабочая группа в тесном сотрудничестве с Секретариатом должна разработать Пятилетнюю стратегию развития ФСЭГ³.

В августе 2010 г. ФСЭГ был зарегистрирован в качестве международной организации в системе Организации Объединенных Наций. Был поднят вопрос о создании энергетического комитета в рамках ООН, который может стать регулятором энергетической политики на глобальном уровне. Кроме того, в 2011 г. планируется выступление ФСЭГ в рамках Генеральной ассамблеи ООН, что даст Форуму возможность заявить о

¹ Форум стран – экспортеров газа. Справочная информация МИД России. 27.02.2010 <http://www.mid.ru/ns-dipecon.nsf/a591a1e97b9a36ce43256a0c003fb95e/4f4ae31f2e7eb656c3257330003342ed?OpenDocument>

² Российским кандидатом на пост главы ФСЭГ объявлен Бохановский. РИА Новости. 09.11.2009. <http://www.rian.ru/economy/20091109/192592155.html>

³ Declaration: X Ministerial Meeting of GEFCF in Oran. 19April 2010. [http://www.gecforum.com.qa/gecfcf/web.nsf/5d2d6fd6e1d57f4743256ff80028e1ad/53ddef9a0728ac1f4325774c00162dd5/\\$FILE/Xth%20MM%20Declaration.pdf](http://www.gecforum.com.qa/gecfcf/web.nsf/5d2d6fd6e1d57f4743256ff80028e1ad/53ddef9a0728ac1f4325774c00162dd5/$FILE/Xth%20MM%20Declaration.pdf)

своих принципах, программе и практических шагах перед лицом всего мирового сообщества. ФСЭГ активно сотрудничает и с другими международными организациями, например, с Международным энергетическим агентством.

Одиннадцатая Министерская встреча прошла 2 декабря 2010 г. в Дохе (Катар). В ее работе участвовали представители стран – членов ФСЭГ из Алжира, Венесуэлы, Египта, Ирана, Катара, Ливии, России, Тринидада и Тобаго, Экваториальной Гвинеи, а также от стран-наблюдателей – Норвегии, Казахстана и Голландии. На встрече утверждался бюджет ФСЭГ на 2011 г.¹, был представлен аналитический обзор текущей ситуации на рынке газа и обсуждалась стратегия ФСЭГ на 2011–2015 гг. Новым президентом Форума стран – экспортеров газа сроком на один год был избран министр энергетики Египта Самех Фахми, который сменил на этом посту своего алжирского коллегу Шакиба Хелиля. На встрече было принято решение о проведении первого газового саммита глав государств стран – членов ФСЭГ в Дохе в 2011 г. В дальнейшем подобные саммиты будут проводиться на регулярной основе.

Таким образом, в сфере глобального экономического регулирования происходит процесс трансформации неформального института в формализованную международную структуру. На наших глазах формируется постоянно действующая международная организация, которая займет достойное место в международной энергетической структуре. По словам Л. Бохановского, «...мы являемся свидетелями становления организации, которая в недалеком будущем станет одной из самых влиятельных»².

¹ Бюджет ФСЭГ на 2011 г. составит порядка 5,5 млн дол. США. Взнос наблюдателей – около 70 тыс дол. США.

² Интервью Генерального секретаря ФСЭГ Бохановского Л.В. // Ведомости – 2010. – 23 нояб.
http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/250089/nuzhen_vektor_v_zaschitu_gaza_leonid_bohanovskij_generalnyj