

## **Хронология событий, связанных с подготовкой проекта Протокола к Энергетической Хартии по транзиту, и роль Владимира Фейгина в этом процессе**

**В** ряде воспоминаний о Владимире Фейгине, вошедших в эту книгу, содержатся отсылки к периоду 2002–2009 гг. и к участию авторов воспоминаний в том или ином качестве в процессе Энергетической Хартии, в том числе в работе над подготовкой проекта Протокола к Энергетической Хартии по транзиту (далее – Транзитный протокол). При этом датировки событий и названия одних и тех же мероприятий в воспоминаниях разных авторов отличаются между собой.

Поэтому мы, Ральф Дикель и Андрей Конопляник, работавшие в указанный период в Секретариате Энергетической Хартии (первый – в 2004–2010 гг., второй – в 2002–2008 гг.), обеспечивавшие и координировавшие официальные переговоры и неформальные консультации по Транзитному протоколу, подготовили настоящее приложение, чтобы унифицировать событийную канву работы над проектом Транзитного протокола и еще раз выделить роль Владимира Фейгина в нахождении ряда ключевых связанных с ним развязок.

Важность Транзитного протокола и такое внимание к нему определяются в значительной степени тем, что Государственная Дума Российской Федерации увязала (так и не состоявшуюся в итоге) ратификацию Россией ДЭХ с успешным завершением подготовки Транзитного протокола. Поэтому работа над Транзитным протоколом находилась в то время (не побоимся этого сравнения) в центре внимания международного сообщества, ибо его завершение и ратификация ДЭХ Россией вели к формированию общего правового пространства в энергетике от Атлантического до Тихого океана, то есть де-факто общего евроазиатского энергетического пространства. Увы, не случилось. Однако мы и Владимир (и многие другие) старались изо всех сил...

Итак, проект Протокола к Энергетической Хартии по транзиту – хронология событий:

### **1999 г.**

Образована переговорная Рабочая группа Энергетической Хартии по транзиту (под председательством бывшего исполнительного директора МЭА г-жи Хельги Штеег), которая с 1999 г. по конец 2002 г. отвечала за подготовительную работу и переговоры по Транзитному протоколу.

### **2002 г.**

В декабре 2002 г. Конференция Энергетической Хартии (далее – Конференция) на своей сессии констатировала, что многосторонняя фаза переговоров по подготовке Транзитного протокола пришла к своему завершению, поскольку несогласованными остаются только три вопроса и только между делегациями России и ЕС.

*Эти вопросы: (1) предложенное делегацией Евросоюза положение об Организациях региональной экономической интеграции (ОРЭИ) и о применении – точнее, неприменении – правил Транзитного протокола на территории ОРЭИ; (2) предложенное делегацией России положение о «праве первого отказа» на доступ к газотранспортным мощностям, а также (3) вопрос о критериях, применимых при формировании транзитных тарифов на транспортировку.*

Конференция уполномочила Председателя Конференции (Хеннинга Кристоферсена, далее – Председатель) провести двусторонние консультации по трем несогласованным вопросам Транзитного протокола между делегациями России и ЕС с целью нахождения взаимоприемлемых для них и для всех остальных членов ДЭХ решений по этим вопросам.

### **2003 г.**

Сессия Конференции, состоявшаяся 26 июня 2003 г., поручила Председателю продолжить двусторонние консультации России и ЕС, которые до осени 2003 г. интенсивно продолжались. 31 октября 2003 г. Председатель представил окончательное компромиссное «пакетное предложение» (документ СС251) для принятия на декабрьской Конференции.

В ходе обсуждения документа СС251 на сессии Конференции 10 декабря 2003 г. стало ясно, что единогласное решение о принятии Транзитного протокола невозможно. Однако все стороны подтвердили свой интерес к заключению Транзитного протокола. Российская делегация выступила с заявлением, что ведение переговоров по Транзитному протоколу осложнено параллельными переговорами России по вступлению в ВТО. Поэтому было принято решение приостановить процесс юридических переговоров по Транзитному протоколу на неопределенное время. Председатель Конференции выпустил заявление, в котором призвал все страны-члены руководствоваться принципами, закрепленными в проекте Транзитного протокола (документ СС251), который от имени Председателя был размещен на веб-сайте Энергетической Хартии.

### **2004 г.**

Сессия Конференции, состоявшаяся 15 июня 2004 г., пришла к выводу, что после завершения переговоров о вступлении России в ВТО (31 мая 2004 г.) политические препятствия для продолжения работы над Транзитным протоколом с целью скорейшего его завершения устранены. Председатель возобновил двусторонние консультации сторон. В ходе октябрьских двусторонних консультаций под его председательством был достигнут некоторый прогресс по вопросу о транзитных тарифах, но, в силу сложности и технического характера требующих своего пояснения деталей всех трех вопросов, было принято

решение продолжить их обсуждение на уровне технических консультаций экспертов сторон под организационным и координирующим началом СЭХ.

### **2005–2006 гг.**

Было проведено 9 раундов двусторонних консультаций экспертов России и ЕС (4 раунда в 2005 г. и 5 раундов в 2006 г.), в ходе которых были найдены технические «развязки» по всем трем оставшимся открытыми вопросам Транзитного протокола. Однако вариант развязки по вопросу об ОРЭИ, согласованный экспертами, был отозван ЕС после консультаций с юридической службой Еврокомиссии.

Владимир Фейгин имеет непосредственное отношение к двум из трех найденных развязок – именно он их предложил.

*Первая* касается решения вопроса по предложенному российской стороной механизму «права первого отказа» при аукционном доступе к транзитным трубопроводным мощностям. ЕС посчитал этот предложенный механизм «неконкурентным», а потому неприемлемым с точки зрения доступа к трубопроводным транспортным мощностям. Именно Владимир Фейгин (мы в очередной раз перепроверили это с Ральфом Дикелем при подготовке данного текста) предложил для избежания возможного «контрактного несоответствия» (когда продолжительность и/или объем долгосрочного контракта на поставку приходят в несоответствие с продолжительностью и/или объемом контракта на транспортировку во исполнение данного контракта на поставку из-за вводимых суверенной транзитной страной ограничений – по срокам и/или объемам – на доступ к трубопроводным мощностям на своей территории) использовать процедуру так называемой «открытой подписки», широко применяемую в США с 1990-х гг., коль скоро механизм «права первого отказа» для ЕС неприемлем. В итоге, именно предложенный Владимиром Фейгиным как компромиссный вариант механизм «открытой подписки» стал центральным элементом решения, вошедшего в статью 8.4 проекта Транзитного протокола. Ральф Дикель воплотил это решение в «элегантный», наглядный слайд, и мы с ним впоследствии широко его использовали в наших многочисленных презентациях на тему Транзитного протокола.

Мы долго объясняли европейским коллегам, что аукционный подход обеспечивает лишь краткосрочное решение проблемы дефицита трубопроводных мощностей, отсекая менее финансово состоятельных участников – потенциальных грузоотправителей (точнее тех, кто не готов платить собственникам/операторам газотранспортных мощностей необоснованно завышенные тарифы на транспортировку/транзит – своего рода «премию за дефицит»), но не обеспечивает долгосрочного решения проблемы дефицита мощностей транспортировки, в том числе для целей транзита. Такой подход дает возможность заработать на дефиците мощностей держателям этих мощностей вследствие резкого роста устанавливаемых аукционным способом транзитных тарифов при дефиците мощностей (как зарабатывает любой держатель дефицитного товара – «премия за дефицитность товара»), но не способствует долговременному решению проблемы дефицита мощностей для транспор-

тировки, которое может быть обеспечено только инвестиционным (а не аукционным) путем – созданием необходимых дополнительных мощностей для транспортировки.

Механизм же «открытой подписки» (иначе – «открытого сезона»/ open season) представляет собой фундаментальный подход к долгосрочному решению проблемы конкуренции в трубопроводном бизнесе на стадии, когда принимается решение об осуществлении инвестиций в новые и/или расширение существующих трубопроводных мощностей, чтобы уравновесить возросший спрос на транспортировку и оказавшиеся в дефиците мощности транспортировки. Этот подход переносит конкуренцию со стадии борьбы за дефицитные существующие мощности между грузоотправителями на более ранний этап, но теперь уже борьбы принимающей (транзитной) страны за инвестиции в расширение трубопроводных мощностей. И именно от решения потенциальных грузоотправителей зависит – будут ли предоставлены эти инвестиции (заемщиком выступает собственник/оператор ГТС) в создание новых или дополнительных мощностей или нет, ибо только юридически обязывающий контракт на транспортировку между собственником/оператором ГТС и грузоотправителем, готовым зарезервировать будущие мощности транспортировки, обеспечивает (гарантирует) прокачку газа по этим будущим мощностям, а значит – поток транзитных (транспортных) тарифов, а значит – окупаемость инвестиций, привлекаемых большей частью как заемные средства (долговое финансирование) на рынке капитала. Конкуренция сохраняется, только приобретает более разумные и осмысленные формы, ибо способствует долгосрочному решению проблемы дефицита. И заслуга Владимира Фейгина в том, что, увидев, что многократные настойчивые попытки российской делегации пробить стену неприятия со стороны ЕС в отношении «права первого отказа» постоянно терпят неудачу, он предложил иное решение, ставшее взаимоприемлемым для обеих сторон. К тому же оно было проверено на практике в США – в стране, которая является «оплотом либерализации и конкуренции» в западном мире.

Поэтому данное решение оказалось востребованным и впоследствии, в ходе двусторонних неформальных консультаций экспертов России и ЕС по вопросам ТЭП ЕС, а затем и в рамках работы РГ2 КСГ, особенно при подготовке Сетевых кодексов ЕС по новым и/или дополнительным трубопроводным мощностям и по тарифам в период 2010–2017 гг., уже вне хартийного формата.

*Второй вариант* взаимоприемлемой развязки, предложенный Владимиром Фейгиным, относился к положению об ОРЭИ.

Изначальная позиция ЕС заключалась в том, что в рамках ОРЭИ (каковой является ЕС в целом) транзита после пересечения внешней границы ЕС быть не может, поэтому правила будущего Транзитного протокола не смогут распространяться на территорию ЕС. Однако Владимир Фейгин предложил (по аналогии с правилами растаможивания грузов при воздушных, автомобильных, железнодорожных, водных перевозках, при которых растаможивание грузов, перемещаемых в запломбированных контейнерах, происходит внутри территории принимающей страны при условии сохранения целостности пломбирования груза), чтобы в отношении срочных контрактов на поставку, обе-

спечиваемых соответствующими и адекватными (исключающими контрактное несоответствие) контрактами на транспортировку и/или транзит (в последнем случае – при наличии третьих стран между страной грузоотправителя – Россией – и страной грузополучателя – страной ЕС), заключенными с поставщиками извне ЕС, правила транзита распространялись внутри территории ЕС на территорию (точнее, на протяженность трубопровода и соответствующие контрактные объемы газа внутри него) до первого пункта сдачи-приемки газа (перехода права собственности на газ) в соответствии с этими срочными контрактами (на поставку и транзит) на территории ЕС.

Однако юридическая служба Еврокомиссии не поддержала предложенную Владимиром Фейгиным и предварительно согласованную сторонами двусторонних консультаций формулировку компромиссной статьи 20.1 «Организация региональной экономической интеграции» (ОРЭИ) в проекте Транзитного протокола. Более того, как пишет в своих воспоминаниях Николай Миرون, это привело даже к неким внутренним коллизиям внутри делегации ЕС и последовавшим за этим резким внутренним изменением в составе группы экспертов со стороны ЕС на двусторонних консультациях с экспертами РФ при участии и координирующей роли СЭХ по Транзитному протоколу. В итоге, делегация ЕС отозвала свое согласование под этим предложенным Владимиром Фейгиным вариантом развязки.

Кстати, предложенный Владимиром Фейгиным компромиссный вариант статьи 20.1 мог бы вполне быть работоспособной взаимоприемлемой альтернативой для решения вопроса о правовом режиме трубопровода «Северный поток-2» при входе на территорию ЕС в Германии. А именно: сохранения российского правового режима трубопровода от пункта выхода из российской юрисдикции (КС «Портовая») до первого пункта сдачи-приемки газа (первой КС – первого пункта замера) на суше ЕС в Грайфсвальде. Мы с Ральфом Дикелем, например, неоднократно пытались объяснить это руководству Директората по энергетике Еврокомиссии, однако, безуспешно. В итоге, были приняты известные дополнения к Третьей газовой директиве ЕС, направленные против «Северного потока-2».

На сессии Конференции 20 ноября 2006 г. государства-члены вновь рассмотрели состояние дел с проектом Протокола и предложили России и ЕС продолжить двусторонние консультации и информировать государства-члены о достигнутом прогрессе через Группу Энергетической Хартии по торговле и транзиту.

### **2007 г.**

Сессия Конференции 7 декабря 2007 г. поручила Группе по торговле и транзиту провести многосторонние консультации по проекту Транзитного протокола в 2008 г. и доложить на следующей сессии Конференции о достигнутом прогрессе.

### **2008 г.**

Сессия Конференции 28 ноября 2008 г. (Афины) поручила Группе по торговле и транзиту продолжить многосторонние консультации по проекту Транзитного протокола.

### **2009 г.**

Российская делегация представила документ с текстуальными предложениями на основе документа СС251, которые отражали достигнутый статус многосторонних консультаций по Транзитному протоколу.

*Это также была инициатива Владимира Фейгина.* Вслед за этим, документ, содержащий предложения по трем открытым вопросам и предлагаемые необходимые разъяснения (ТТG56), был представлен для обсуждения в Группе по торговле и транзиту, которое состоялось на ее заседании 10–11 июня 2009 г. Затем был подготовлен документ (СС372) для очередной сессии Конференции (9 декабря 2009, Рим), запрашивающий мандат у Конференции на возобновление юридических переговоров по трем остающимся открытыми вопросам. Конференция утвердила документ СС372 и подтвердила такой мандат.

### **30 июля 2009 г.**

Распоряжение Правительства РФ № 1055-р – о направлении Правительству Португальской Республики как страны-депозитария ДЭХ уведомления о намерении Российской Федерации не становиться участником ДЭХ.

### **20 августа 2009 г.**

Официальная нота вручена МИД Португальской Республики. Таким образом, Российская Федерация из страны, подписавшей ДЭХ и связанные с ним документы и применявшей его на временной основе, перешла в статус страны-наблюдателя при Конференции по Энергетической хартии.

С выходом России из временного применения ДЭХ интерес многостороннего сообщества ДЭХ к завершению Транзитного протокола резко упал...

*Ральф Дикель, Андрей Конопляник*