

Не потерять лицо

Успешное завершение переговоров о транзите энергоресурсов зависит от готовности России продолжать в них участвовать и искать взаимоприемлемые решения с ЕС

Андрей Конопляник

заместитель Генерального секретаря
Секретариата Энергетической Хартии

Переговоры по транзитному протоколу к Договору к Энергетической Хартии (ДЭХ) ведутся с 2000 г. Цель этого самостоятельного юридически обязательного документа (который, однако, может вступить в силу только в отношении страны, подписавшей и ратифицировавшей сам Договор) - в развитие положений статьи 7 ДЭХ "Транзит" создать обязательные для применения правила, регулирующие специфические вопросы трансграничной транспортировки энергетических ресурсов (нефть, газ, электроэнергия) в рамках 51 государства-члена Энергетической Хартии.

Хорошо известно, что Россия, больше чем какая-либо иная страна-экспортер энергоресурсов, зависит в своих поставках на мировой рынок от транзита через третьи страны. Хорошо известно также, что отсутствие четких общепринятых правил, регулирующих транзитные отношения России со своими ближайшими соседями, в недавнем прошлом создавало серьезные проблемы для российских экспортеров, особенно тем из них, кто осуществлял поставки через Украину. По этой причине Россия с самого начала активно участвовала в переговорах по транзитному протоколу. Более того, Государственная Дума РФ обусловила возврат к вопросу о ратификации ДЭХ успешным завершением переговоров по Протоколу с учетом интересов российской стороны.

В июне 2002 г. Конференция по Энергетической Хартии (высший "законодательный" орган Организации) приняла единогласное (включая голос российской делегации) решение о завершении переговоров по Протоколу к концу нынешнего года. На Конференции была подчеркнута необходимость интенсифицировать переговорный процесс и неформальные консультации с целью завершения переговоров в поставленные сроки. Таким образом, во второй половине года переговорный процесс вступил в свою завершающую фазу, когда неразрешенными остались лишь несколько важных вопросов, преодолев разногласия по которым, стороны могли бы достичь взаимоприемлемого компромисса. На практике основные разногласия сохранялись между делегациями России и ЕС - абсолютное большинство государств-членов Хартии готово принять Протокол в его нынешнем виде. Очевидно, что без окончательного устранения нерешенных вопросов между Россией и ЕС говорить об успешном завершении переговоров не приходится. Поэтому России и ЕС было предложено провести серию двусторонних консультаций по нерешенным вопросам, к числу которых на сегодняшний день относятся, по сути, всего три: положение о региональной экономической



28 ноября с.г., Брюссель. Завершающая переговорная сессия по транзитному протоколу к ДЭХ. Кругом отмечено место отсутствующей российской делегации.

интеграции (ОРЭИ), сфера применения права "первого отказа" и механизмы установления транзитных тарифов.

После вступления переговоров в завершающую фазу ЕС во главе с председательствующей в Организации во второй половине с.г. Данией стали все более активно и на все более высоком политическом уровне демонстрировать свою приверженность достижению поставленных Конференцией целей - успешно завершить переговоры по транзитному протоколу к концу года. Особенно наглядно это было продемонстрировано в Решении Совета министров энергетики ЕС, состоявшемся в Брюсселе 25 ноября. В этом Решении содержится пакет выводов, подчеркивающих важность, придаваемую странами ЕС завершению указанных переговоров и значению процесса Энергетической Хартии, нацеленного на формирование единых "правил игры" в области инвестиционной деятельности и торговли, включая транспортировку и транзит энергоресурсов, как правового фундамента отношений между Россией и ЕС в энергетической сфере.

Недипломатическое поведение

В то же время в течение прошедшего года у значительного числа государств-членов Хартии стало усиливаться впечатление, что Россия практически уходит от участия в процессе Энергетической Хартии. Причем делает это не принятыми в дипломатическом обиходе способами. Парадоксально, но, являясь одним из инициаторов транзитных переговоров и наиболее заинтересованных лиц в транзитных вопросах, страна стала снижать уровень своего присутствия в переговорном процессе по транзитному протоколу, не откликнулась на неоднократные предложения со стороны ЕС и Секретариата Энергетической Хартии провести двусторонние консультации Россия - ЕС для снятия сохраняющихся разногласий. В октябре непредсказуемость поведения российской делегации на переговорах (координатор - Министерство энергетики РФ) достигла такого уровня, что возникли сомнения в отношении ее участия в очередной переговорной сессии. Накануне сессии я был вынужден в этой связи опубликовать в "Ведомостях" ([от 23 октября](#)) статью, характеризующую политику, проводимую головным российским ведомством по вопросам ДЭХ, как "Противодействие бездействию" - своего рода "открытое письмо" министру энергетики России. С большим трудом удалось тогда буквально "вытащить" в Брюссель часть российской переговорной команды - представителей МИДа и "Газпрома" (кстати, сегодня, на мой взгляд, именно "Газпром" посредством систематического участия в переговорах и постоянного разъяснения, отстаивания своих позиций и своего понимания позиций России является единственным, кто реально защищает интересы страны в переговорном процессе - в отличие от соответствующего государственного органа, фактически самоустранившегося от этой миссии). В ходе тех переговоров 24-25 октября один-единственный ее участник от "Газпрома" (несмотря на то, что формально переговоры проходят на межправительственном уровне и официально участвуют в них уполномоченные представители органов исполнительной власти государств-членов Хартии) смог добиться, на мой взгляд, существенных уступок со стороны делегации ЕС по вопросу о транзитных тарифах. Тут бы российской команде и закрепить в ходе намеченных через короткое время двусторонних консультаций достигнутый в октябре успех. Но российская делегация снова не является на двустороннюю встречу, не прислав даже формального уведомления об этом. И что в результате? Природа не терпит пустоты... Если успех не закрепляют - он растворяется, теряется, уходит. В итоге пошедшая было на уступки делегация ЕС фактически дезавуировала, отозвала свои компромиссные предложения - вполне естественная реакция на недипломатическое поведение партнера по переговорам. Наконец, на 28 ноября была намечена последняя, завершающая переговорная сессия в рамках Рабочей группы по транзиту, с тем чтобы заинтересованные страны могли бы (получив в своих столицах соответствующие мандаты на решение сохраняющихся нерешенных проблем) завершить переговоры в многостороннем формате по существу. Это заседание давало решающую возможность для достижения компромисса по остающимся вопросам - и все они напрямую связаны с переговорной позицией России, которую она отстаивала в течение трех лет переговоров. Однако в этом раунде переговоров

Россия решила просто не участвовать. Фактически это стало официально известно только в момент начала переговоров.

Неявка России - одной из ведущих энергетических держав и страны, стремящейся занять ключевые позиции на формирующемся энергетическом рынке Евразии, - на заранее согласованные (по факту, времени и месту проведения) многосторонние переговоры, нацеленные на создание единых правил игры на этом рынке, была расценена всеми странами-участницами переговорного процесса как беспрецедентное событие.

Председатель переговорной группы по транзиту г-жа Хельга Штиг, в недалеком прошлом Исполнительный директор Международного энергетического агентства, один из наиболее уважаемых в "энергетическом мире" профессионалов, открывая заседание, сочла необходимым выразить свое крайнее разочарование решением России не принимать участия в этой последней переговорной сессии, как и ранее в серии двусторонних консультаций. За весь свой тридцатилетний опыт председательствования на международных переговорах, заявила г-жа Штиг, она впервые столкнулась с ситуацией, когда одна из ключевых делегаций, участвующих в поиске решений, необходимых для завершения переговорного процесса, прибегла к политике "пустого стула" (отказа от участия в переговорах) на такой важнейшей - завершающей - их стадии.

Безусловно, это суверенное право правительства любой страны - занимать ту позицию на межгосударственных переговорах, которую оно считает естественным для защиты своих национальных интересов. И никто не собирается ставить такое право под сомнение. Однако существуют определенные правила дипломатического поведения, и поэтому другие делегации, участвующие в процессе переговоров, заслуживают как минимум исчерпывающего объяснения переговорной позиции России, проводимой соответствующим головным ведомством. По мнению г-жи Штиг, отсутствие такого объяснения на заседании 28 ноября (что, к ее глубокому сожалению, безусловно, не соответствует общепринятой дипломатической практике) явилось основным препятствием для достижения дальнейшего прогресса на переговорах.

Хочется надеяться, что моя страна официально разъяснит свою позицию остальным 50 государствам Энергетической Хартии (в понятной и приемлемой для многосторонних переговоров системе аргументов) на грядущем заседании Конференции по Энергетической Хартии.

На пути к ратификации ДЭХ

Часть сомнений в отношении приверженности России дальнейшему участию в процессе Энергетической Хартии, усиливающихся среди стран-членов организации, была развеяна во время встречи руководства Энергетической Хартии с вице-премьером российского правительства Виктором Христенко, состоявшейся в Брюсселе 10 декабря, накануне намеченной на 17-18 декабря очередной Конференции по Энергетической Хартии, которая должна, среди прочего, подвести итоги деятельности Рабочей группы по транзиту и завершить многосторонние переговоры на этом уровне. Г-н Христенко подтвердил участие России в декабрьской Конференции, отметив, что, безусловно, вопрос о денонсации ДЭХ перед РФ не стоит, хотя Договор ставит перед страной серьезные проблемы, однако Россия впредь не будет саботировать процесс Энергетической Хартии и готова вынести свои озабоченности на любой уровень.

Он отметил, что возникшие проблемы связаны, в том числе, с разными векторами изменений, происходящих на постсоветском пространстве (тенденции к дезинтеграции) и в Европе (усиливающиеся интеграционные процессы). Он отметил также, что благодаря Энергетической Хартии высветились многие аспекты развития энергетических рынков, которые дали пищу для развития соответствующих рынков России. Поэтому темпы и эффективность внутренних энергетических реформ в стране (электроэнергетика, газовая отрасль), с одной стороны, и приемлемое для России решение остающихся проблем транзитного протокола, с другой стороны, - это два ключа, дающие ответ на вопрос: когда и как быстро РФ будет продвигаться по пути к ратификации ДЭХ. Зависеть это будет также, по словам Виктора Христенко, и от эффективности выстраивания системы

двусторонних отношений России с государствами СНГ в энергетической сфере. Таким образом, многосторонние отношения в рамках ДЭХ для России пока как бы "отодвигаются" на третий уровень приоритетности.

Вопрос теперь заключается в том, примут ли остальные 50 государств-членов Энергетической Хартии аргументы России в отношении продолжения переговорного процесса в многостороннем формате, принимая во внимание политику "противодействия бездействию", проводимую главным энергетическим ведомством страны в течение предшествующих месяцев. Очевидно, что неоднократные неявки российской делегации на переговоры и консультации уже существенно ослабили весомость и убедительность содержательных аргументов, которые Россия предъявляла и готова вновь предъявить в защиту своих переговорных позиций.

На Конференции предполагается продолжить (уже на более высоком - политическом уровне, ибо именно такой уровень предполагает участие в ней) переговоры по остающимся нерешенным вопросам, предварив их двусторонними консультациями. Поэтому многое в решении Конференции в отношении Протокола по Транзиту будет зависеть от того, с чем Россия придет - и придет ли? - на эти переговоры (за три дня до начала Конференции этот вопрос, как и прежде, остается открытым). Ждать осталось недолго. Ждем-с.

В связи с тем, что данный номер журнала "Мировая энергетическая политика" сдается в печать накануне проведения Конференции, окончательные ее итоги станут известны лишь после 18 декабря с.г. Остается пожелать российской стороне принять участие в Конференции и добиться на ней прогресса, устраивающего все стороны многостороннего переговорного процесса.

Нерешенные вопросы

К числу критически важных для российской стороны и пока еще нерешенных вопросов по Протоколу по Транзиту, относятся следующие три (см. ниже). Если не удастся разрешить эти вопросы на декабрьской Конференции, то предлагается вынести их из основного текста Протокола, переговоры по которому завершить в декабре, и продолжить их обсуждение между Россией и ЕС с участием заинтересованных третьих стран в первой половине 2003 г.

Транзитные тарифы

Обсуждение использования при расчете транзитных тарифов критериев и механизмов их формирования. В отношении критериев экономическая часть дискуссии практически завершена в связи с согласием всех договаривающихся сторон с тем, что транзитные тарифы должны основываться на издержках (капиталовложения плюс эксплуатационные расходы), включая также разумную норму прибыли. Этот подход полностью отвечает интересам российской стороны.

В отношении механизмов формирования транзитных тарифов основной нерешенный вопрос состоит в том, должна ли статья о транзитных тарифах включать "механизмы управления дефицитными ресурсами" (иначе говоря - аукционы) или нет.

По мнению российской стороны, применение аукционов приводит к установлению тарифов, не основывающихся на издержках, и к появлению у владельцев и/или операторов трубопроводных систем избыточной прибыли. Данное возражение против аукционного механизма сводится к тому, что аукцион не устанавливает для владельцев и/или операторов трубопроводных систем верхний предел полученной по его итогам прибыли на уровне ее разумной нормы. Понятно при этом, что

российская сторона основные угрозы в аукционном механизме формирования транзитных тарифов видит для заграничных операций "Газпрома", а не для транзитных операций с газом иностранных поставщиков на территории России.

По мнению делегации ЕС, нынешний текст может быть приемлем как часть более широкого компромисса, если специфический тип аукционов, который обеспечивал бы "рециклирование избыточной прибыли" будет подпадать под статью о транзитных тарифах. Таким образом, делегация ЕС говорит не о любом виде аукционов как способе установления транзитных тарифов, а только таких из них, которые обеспечивают (посредством специального механизма рециклирования) сокращение избыточной нормы прибыли до разумной.

Российская делегация продолжает возражать против этого предложения, поскольку она не верит, что какой бы то ни было тип управления дефицитными ресурсами (т.е. аукционы), даже при наличии механизмов рециклирования избыточных прибылей, может приводить к разумным уровням прибыльности. По мнению российской делегации, принципиально, чтобы транзитные тарифы понимались как плата отправителя энергии владельцу мощностей за услуги по транзиту (одноставочный тариф), а не также и за право доступа (двуставочный тариф) к наличным мощностям, в случае нехватки которых для заявленных объемов транзитных поставок и возникает потребность в аукционном способе определения транзитных тарифов. Важнейший в этой связи и остающийся пока открытым вопрос - кому будет принадлежать право собственности на дополнительные транзитные мощности, введенные в строй за счет финансирования посредством механизма "рециклирования избыточной прибыли": (а) собственнику существующих транзитных мощностей - получателю избыточной прибыли, или (б) плательщику транзитных тарифов, завышенных в случае аукционного доступа на величину избыточной прибыли собственника трубы. Ведь в этом случае транзитер, по сути, является инвестором, которому должно было бы принадлежать право собственности на мощности, построенные в результате осуществления его инвестиций.

Именно поэтому в окончательной редакции Протокола вопрос о механизмах установления транзитных тарифов вынесен из основного текста Протокола, а критерии, в отношении которых У Договаривающихся Сторон не возникает разногласий, - сохранены.

Право первого отказа

В связи с транзитом российского газа через территорию других государств важной проблемой является так называемое "право первого отказа" (ППО). Суть которого в следующем: следует ли предоставлять поставщикам (в случае сегодняшних поставок российского газа - "Газпрому"), уже имеющим (обычно - долгосрочные) обязательства перед потребителями (как правило, европейскими), преференциальное право на возобновление своих (обычно - краткосрочных) соглашений о транзите через третьи страны по истечении сроков таких соглашений?

Для обеспечения надежности транзитных потоков через соседние страны "Газпром" заинтересован не только в гарантиях непрерывания и/или сохранения (т.е. в невозможности несанкционированного изменения) объемов физических потоков энергоносителей. Для него является принципиально важным гарантированное регулярное продление существующих краткосрочных транзитных соглашений как минимум в рамках (до истечения) существующих долгосрочных контрактов на поставку, с одной стороны, и приоритет доступа к мощностям существующего транзита над новым транзитом при окончании срока действия контрактов с другой.

Между Договаривающимися сторонами имеется полное понимание в отношении юридического основания принципа ППО. В нынешнем проекте Протокола закреплено, что в отношении условий доступа к наличным мощностям и их использования субъект продления контракта получает режим не лучше и не хуже, чем режим других потенциальных пользователей, за исключением того, что фактическому пользователю первому предоставляется возможность принять предлагаемые условия

возобновления контракта. В то же время сегодня дискуссия распадается на две составляющие, к которым другие Договаривающиеся Стороны (в первую очередь ЕС) имеют отличное от России отношение: ППО в случае, когда существует несоответствие между сроками долгосрочных контрактов на поставку и сроками менее продолжительных транзитных контрактов через территорию третьих стран, и ППО в случае, когда продолжительность и крайние точки контрактов на поставку и на транзит через территорию третьих стран совпадают. ЕС, ссылаясь на "исторические причины" предложил ограничить применение ППО во времени и в пространстве. Имелись в виду последствия распада СССР, когда долгосрочные контракты СССР с западными покупателями в одночасье приобрели транзитную составляющую: бывшая "внутренняя транспортировка" газа по территории одной из бывших республик бывшего Советского Союза, добытого на территории входящей в его состав РСФСР, превратилась в регулируемый нормами международного права "транзит" газа, добываемого на территории РФ, через территорию соседствующего с Россией суверенного государства.

Таким образом, сегодня ЕС признает право на существование ППО в принципе, но с ограниченным применением. Позиция России состоит в том, что не должно быть каких-либо ограничений применимости этого права. Компромиссный вариант, предложенный в окончательной версии транзитного протокола, выносимой на Конференцию, сводится к следующему: ППО (оформленное как юридически обязательное Решение Конференции) предусмотрено для всех случаев несоответствия между сроками контрактов на поставку и на транзит. Это Решение вступает в силу для всех ратифицировавших Протокол государств только после того, как его ратифицирует Россия.

Интеграционная поправка ЕС

Для включения в текст Протокола ЕС выдвинул статью с "интеграционной поправкой" смысл которой заключается в том, что для целей транзита территория стран ЕС рассматривается в качестве единой, то есть понятие "транзит" при поставках, скажем, из России во Францию, заканчивается на внешней границе (расширяющегося) Европейского Сообщества.

Согласно толкованиям ЕС "интеграционной поправки" режим ЕС для внутренней транспортировки энергетических материалов и продуктов, по меньшей мере, эквивалентен режиму, обеспечиваемому Протоколом по Транзиту, если не лучше этого режима. Этот результат обеспечивается внутренней нормативно-правовой базой ЕС, в основу которой положены принципы недискриминации и свободного движения товаров в пределах ЕС, а также юридически закрепленными обязательствами, установленными ВТО и ДЭХ. При этом, в соответствии с решением Верховного Суда ЕС в Люксембурге от 1983 г., режим перемещения грузов по территории ЕС не может ухудшаться с течением времени. Юридический анализ "интеграционной поправки" ЕС был также представлен Секретариатом Энергетической Хартии (с выводами которого согласились как ЕС, так и российская делегация). Вывод Секретариата заключается в том, что трехуровневая юридическая структура (состоящая из нормативно-правовой базы ЕС, законодательства ВТО и ДЭХ) обеспечивает, что энергетические материалы и продукты, происходящие из одной Договаривающейся Стороны, должны пользоваться на территории ЕС режимом не менее благоприятным, чем подобные продукты, происходящие из самих ЕС.

Однако российская делегация продолжает подчеркивать, что "несмотря на декларации ЕС о предоставлении импортируемым энергоносителям режима, не менее благоприятного, чем собственным, а также о соответствии настоящего и будущего законодательства ЕС принципам недискриминации и открытых, конкурентных рынков, ... положение об ОРЭИ в Протоколе для России нежелательно". По ее мнению, положение об ОРЭИ "...практически избавляет ЕС от обязательств по Протоколу. ... Согласившись с ним, Россия ... была бы вынуждена подчиняться действующему и изменяемому законодательству ЕС (в формировании которого Россия не

участвует) на всей его расширяющейся территории, вне зависимости от того, насколько это будет выгодно или, наоборот, невыгодно для России".

В результате, по мнению российской делегации, в случае принятия поправки об ОРЭИ происходит возникновение дополнительных рисков осуществления экспортных поставок, связанных с переходом из сферы гражданского права в сферу публичного права (аналогично переходу от концессии или СРП к лицензии в сфере недропользования), и увеличение трансакционных издержек экспорта.

Однако, на мой взгляд, применение "интеграционной поправки ЕС" может привести и к определенным положительным последствиям для российской стороны.

А.К.

Значение транзита для России

Для России проблема осуществления транзитных поставок энергоресурсов при экспорте является более важной, чем для какой-либо иной страны-экспортера, в том числе для любой иной страны-участницы ДЭХ. 95% российского газа поступает потребителям через территории третьих стран, при этом 2/3 объема торговли - через территории трех и более государств, а еще около 1/5 - через территорию четырех государств. При экспорте природного газа российские газопроводы пересекают границы 14 государств. Для иных основных мировых экспортеров природного газа значение транзита, а следовательно, и ДЭХ в части, регулирующей порядок транзита, является существенно меньшим, чем для России. Доля транзита составляет в торговле газом Нидерландов 24%, Норвегии - 32%, Алжира - 55%. При этом практически весь нидерландский и норвежский транзит газа и 44% транзита алжирского газа проходят через территорию одного-двух государств. На долю транзита алжирского газа, проходящего через территорию трех-четырех государств, приходится немногим более половины суммарного объема его транзита из страны, в то время как доля российского газа, пересекающего границы трех и более государств, составляет свыше 90% объема транзитных поставок газа из страны.

В перспективе все большее значение для России будут приобретать транзитные поставки через территорию России (в первую очередь - среднеазиатского газа), когда этот вид газового транзита неизбежно станет самостоятельным бизнесом. Поэтому, выработывая правила осуществления транзитных поставок, Россия должна принимать во внимание обе - как сегодняшнюю, так и завтрашнюю - их составляющие.

А.К.