

Трудный путь к ДЭХ

Развитие энергетических рынков, Договор к Энергетической Хартии и законодательные приоритеты президента Владимира Путина

Андрей КОНОПЛЯНИК,

*заместитель генерального секретаря
Секретариата Энергетической Хартии,
доктор экономических наук, профессор*

Конечной целью развития энергетических рынков является формирование единого мирового энергопространства с едиными "правилами игры", построенными на принципах справедливой конкуренции, недискриминации, взаимодополняемости и взаимной выгоды. Темпы и масштабы этих процессов для отдельных энергоресурсов отличаются, но основные закономерности формирования остаются едиными для всех энергетических рынков. Первые шаги на этом пути предпринимаются сегодня в рамках Энергетической Хартии, нацеленной на формирование унифицированных правил в области инвестиционной деятельности и торговли энергоресурсами и энергетическим оборудованием, включая их транспортировку и транзит. Первоначально процесс реализации Энергетической Хартии выстраивался преимущественно в трансатлантическом измерении, которое со временем трансформировалось в измерение преимущественно евроазиатское. Безусловно, ключевым элементом этого будущего "общего энергетического рынка" является Россия с ее богатейшими газовыми ресурсами. Без активного участия нашей страны процесс формирования такого рынка будет существенно замедлен, но не остановлен.

Договор к Энергетической Хартии (ДЭХ) вписывается в систему законодательных приоритетов президента Владимира Путина на 2002 г., поэтому сегодня нужна политическая воля, чтобы разблокировать начатый в 1996 г. процесс его ратификации. Для этого необходима, в частности, активизация диалога со странами Европейского сообщества по остающимся неразрешенными вопросам.

● Развитие энергетических рынков и механизмов защиты инвесторов

Развитие энергетических рынков подчиняется строгим объективно обусловленным закономерностям. Увеличение масштабов воспроизводственных процессов в энергетических отраслях отдельных государств в условиях неравномерности размещения основных производителей и потребителей энергетических ресурсов привело в середине XX века к росту международной торговли энергоресурсами, формированию межстрановых, региональных, а по нефти - и мирового рынков, характеризующихся полным циклом производственных и товарообменных операций.

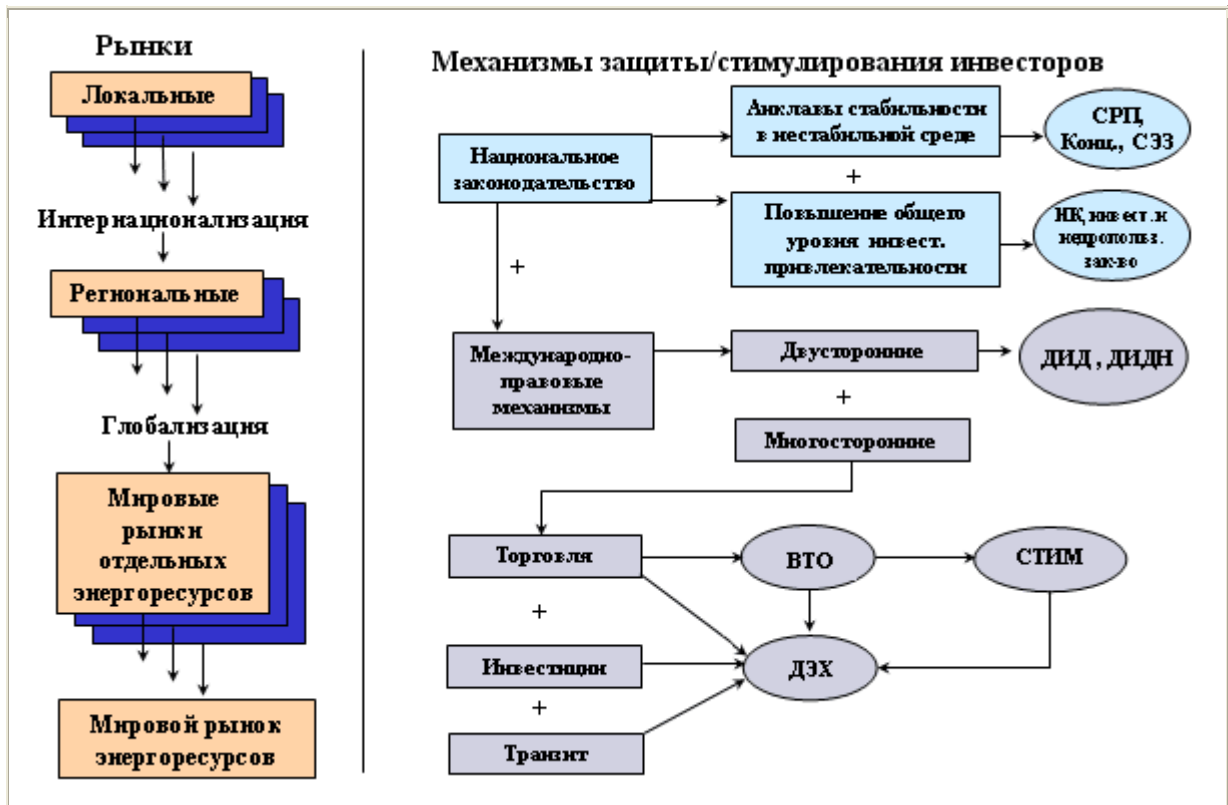
Сегодня мировая система энергоснабжения сформирована только на рынке нефти. Однако по сходным с нефтью объективно обусловленным сценариям развиваются рынки и других энергоресурсов, в первую очередь, региональные рынки газа - с соответствующими лагами запаздывания по сравнению с этапами развития рынка нефти.

Рынок газа развивается пока в рамках региональных систем - на базе сжиженного природного газа (СПГ) - и еще не вышел на тот качественный уровень, на котором СПГ может связать региональные газоснабжающие системы, развивающиеся преимущественно (за исключением стран Юго-Восточной Азии) на базе сетевого газа, в единую мировую систему газоснабжения. Правда, уже появились признаки формирования последней: наряду с расширением совокупности независимых друг от друга проектов СПГ, в рамках которых производители и потребители попарно связаны между собой долгосрочными контрактами, появляется и рынок наличного товара, работающий в режиме разовых сделок, на котором производители СПГ могут и не знать его будущих потребителей. Это свидетельствует о начале формирования глобальной системы газоснабжения, начинающей повторять - примерно с 35-40-летним лагом запаздывания - эволюцию контрактной системы мирового рынка нефти (сегмент разовых сделок на котором сформировался к концу 60-х - началу 70-х годов прошлого века)¹.

По мере развития процессов интернационализации и глобализации энергетических рынков происходит увеличение связанных с ними рисков инвестиционной деятельности. В частности, вследствие того, что товарные потоки произведенных энергетических материалов и продуктов (ЭМП) начинают пересекать территорию все большего числа государств, в каждом из которых национальное законодательство характеризуется своей спецификой. Возрастает роль транзита нефти и газа из добывающих стран на рынки государств-потребителей. Наряду с увеличением экономически оправданной средней дальности поставки энергоресурсов с течением времени (эффект НТП) увеличивается число пересекаемых при экспортных поставках государственных границ. Например, потому, что вследствие произошедших в начале 90-х годов прошлого века на постсоветском пространстве дез-интеграционных процессов на месте СССР появилось 15 независимых государств. Увеличение протяженности трансграничных поставок ЭМП и увеличение числа пересекаемых потоками ЭМП национальных границ в этих условиях приводит к увеличению рискованности транспортных операций, а следовательно - рискованности и неразрывно связанных с ними экспортно-ориентированных проектов освоения месторождений углеводородов и/или проектов генерирования электроэнергии. Это неизбежно ведет к увеличению стоимости финансирования указанных проектов за счет роста цены заимствования (стоимости привлечения заемных средств, составляющих обычно 70-80% от величины капиталовложений в проект).

Однако одновременно с интернационализацией и глобализацией рынков происходит расширение спектра механизмов защиты/стимулирования инвесторов. В распоряжении принимающих государств и инвесторов, деятельность которых все в большей степени носит трансграничный характер, появляются международно-правовые (как двух-, так и многосторонние) инструменты минимизации инвестиционных рисков в дополнение к соответствующим инструментам, обеспечиваемым национальным законодательством.

**Рис. 1. Развитие энергетических рынков и механизмов защиты/
стимулирования инвесторов**



В рамках национального законодательства принимающее государство (здесь и далее речь идет о "переходных" экономиках, характеризующихся повышенной и объективно обусловленной нестабильностью экономико-правовой среды) обыкновенно имеет две принципиальные возможности защиты/стимулирования инвесторов (см. рис. 1):

- формировать анклавы стабильности в нестабильной экономико-правовой среде и/или
- повышать общий уровень инвестиционной привлекательности своей экономико-правовой среды.

Применительно к России, в первом случае речь идет о формировании, например, законодательства о соглашениях о разделе продукции (СРП), концессиях, свободных экономических зонах (СЭЗ) и т.п., в рамках которых инвесторы индивидуальных типов проектов законодательно защищены от рисков, связанных с нестабильностью самого законодательства (распространение так называемых стабилизационных ("дедушкиных" - от английского grandfather's) оговорок на весь срок реализации проекта и т.п.). Во втором случае - о внесении соответствующих изменений и дополнений в Налоговый кодекс (НК), инвестиционное, недропользовательское законодательство с целью улучшения инвестиционного климата в стране в целом, то есть для инвесторов всех типов проектов.

Понятно, что эти два направления законодательской деятельности должны рассматриваться не как взаимоисключающие, но как дополняющие друг друга, развиваемые параллельно. В первом случае законодатель может ожидать более быстрого получения позитивных практических результатов своей деятельности на более узких, приоритетных направлениях инвестиционной деятельности, которые через косвенные и мультипликативные эффекты инвестиций распространятся на всю экономику. Во втором - позитивные результаты законодательского процесса будут (могут быть) получены позже по времени, но на более широком фронте.

Важным фактором ускорения позитивных сдвигов в национальном законодательстве являются международно-правовые механизмы. Поначалу, по мере перехода от локальных к региональным рынкам, пока внешнеэкономические связи являются не столь диверсифицированными, наиболее активно формируется система двусторонних международно-правовых механизмов защиты инвесторов: двусторонние инвестиционные договоры (ДИД), соглашения о поощрении и защите капиталовложений, договоры об избежании двойного налогообложения (ДИДН) и др. В процессе дальнейшей интернационализации рыночной динамики все большую роль начинают приобретать процессы, нацеленные на формирование многосторонних международно-правовых инструментов защиты инвесторов, то есть соглашений, формирующих единые "правила игры" в рамках целой совокупности государств, связанных друг с другом сегодняшними и/или будущими общими товарными и/или инвестиционными потоками. Таким образом, чем шире география международного сотрудничества, чем выше уровень экономической взаимозависимости государств, чем шире и глубже рынки сопредельных государств интегрированы друг в друга, тем значительнее роль многосторонних международно-правовых инструментов защиты/стимулирования торговой (рынки товаров) и инвестиционной (рынки капиталов) деятельности.

❖ ДЭХ и ВТО - неразрывная связь

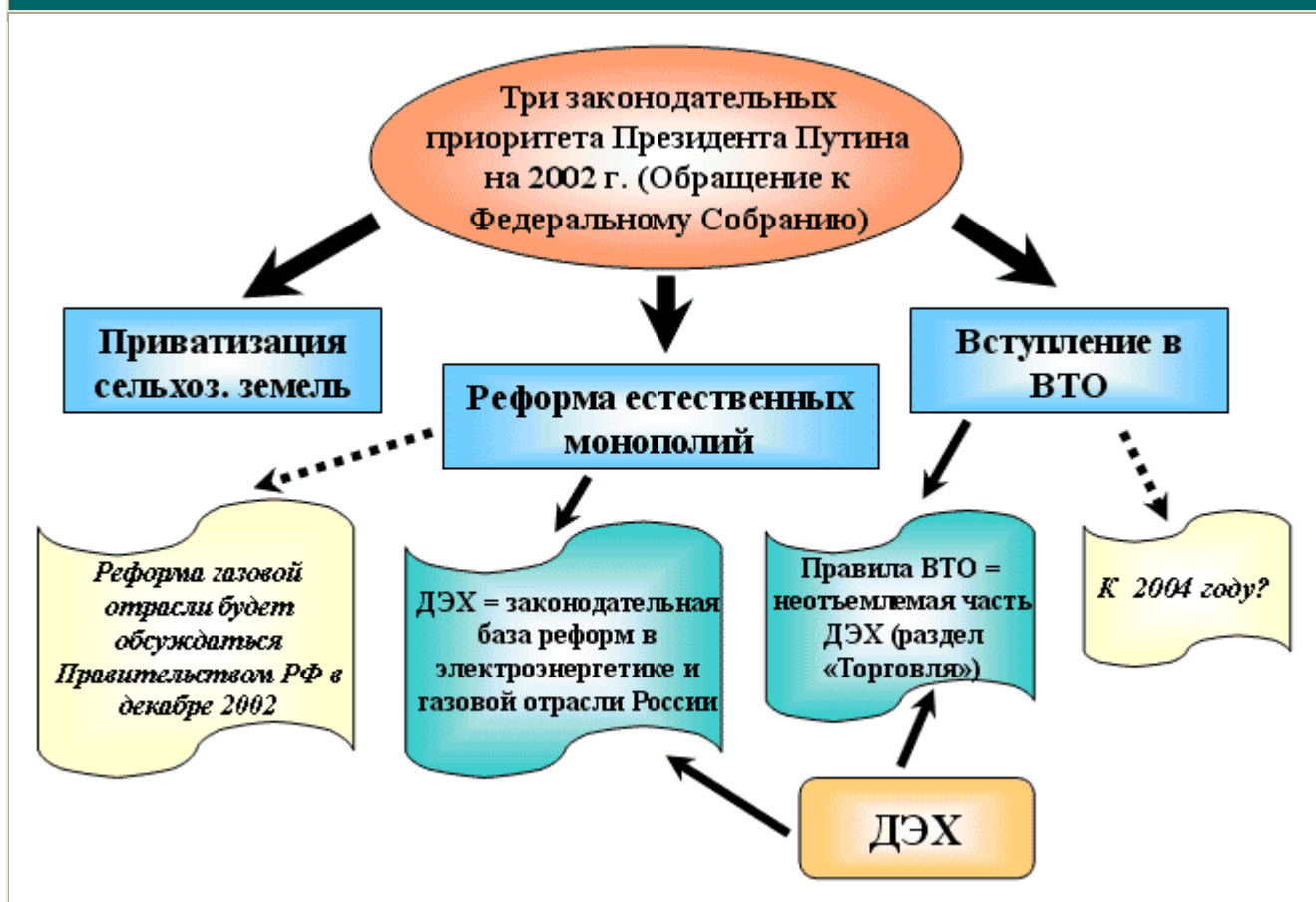
Сегодня среди многосторонних международно-правовых механизмов регулирования торговой и/или инвестиционной деятельности наиболее широкую известность получила Всемирная торговая организация (ВТО) - правопреемница Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). В ВТО входят 144 государства, еще 32 страны являются в ней наблюдателями. Правила ГАТТ/ВТО устанавливают режим наибольшего благоприятствования (РНБ) для торговли товарами и услугами между входящими в ее состав государствами². Вступление в ВТО обозначено президентом РФ в качестве одного из трех законодательных приоритетов России на 2002 г. (наряду с реформой естественных монополий и земельной реформой).

Однако существует многосторонний инструмент международно-правового регулирования, охватывающий не только потоки товаров, но одновременно и движение капиталов, предметом действия которого в этом смысле оказывается даже более широкая, чем у ВТО, сфера. Это - Договор к Энергетической Хартии (ДЭХ) и связанные с ним документы. ДЭХ охватывает как торговлю (включая транзит), так и инвестиции, правда, по более узкому набору подпадающих под действие этого договора отраслей (только энергетика, но в широком понимании этого термина) и числу стран-членов. ДЭХ предусматривает предоставление инвесторам договаривающихся сторон национального режима или РНБ - в зависимости оттого, какой из них является более благоприятным. При этом, несмотря на высокую степень зависимости экономического развития России от состояния отраслей топливно-энергетического комплекса, ДЭХ гораздо менее известен как в России, так и в мире, чем ГАТТ/ВТО, несмотря на то, что между ними много общего. Так, торговый раздел ДЭХ предусматривает непосредственное применение правил ГАТТ/ВТО для членов, а для нечленов - применение "путем отсылки" (by reference). Инвестиционные вопросы затрагиваются в ГАТТ/ВТО в рамках Соглашения о связанных с торговлей инвестиционных мерах (СТИМ) в той же трактовке, что и инвестиционные вопросы в ДЭХ.

Таким образом, существует неразрывная связь между ДЭХ и ГАТТ/ВТО с точки зрения исповедуемых в обоих многосторонних международно-правовых соглашениях принципов. И уже поэтому вызывает определенное удивление проводимая российскими официальными

лицами политика всемерной поддержки вступления страны в ВТО и, одновременно с этим, отсутствие внятной государственной позиции (подчеркну: единой, то есть согласованной государственной позиции, а не позиций отдельных ведомств и/или субъектов предпринимательской деятельности, сколь бы значительной ни была их роль на российском экономическом пространстве) в отношении ДЭХ. Тем более что вопросы ДЭХ имеют непосредственное отношение и тесно переплетаются как минимум с двумя из трех заявленных президентом на 2002 г. законодательных приоритетов (см. рис 2).

Рис. 2. ДЭХ и законодательные приоритеты президента Владимира Путина



На декабрь этого года намечено заседание правительства РФ, на котором будет рассматриваться вопрос о реформе "Газпрома". Понятно, что сейчас идет активная борьба за характер реформы (некоторые свои соображения о возможном характере и движущих силах грядущих преобразований автор высказывал ранее на страницах журнала³). Одновременно предпринимаются попытки "расчистить площадку" под эту реформу - намечаются основные "мешающие" ей "объекты" с целью их последующего "устранения". На мой взгляд, одним из таких препятствий в законодательной сфере - в первую очередь для инвестиций в газоснабжающие системы - является принятый в 1999 г. Закон "О газоснабжении", фактически закрепляющий монопольное положение "Газпрома" в газовой отрасли России⁴. Именно в этом контексте - расчистка площадки под последующую законодательную реформу газовой отрасли - следует, по-видимому, рассматривать предложение об отмене Закона "О газоснабжении",

власти. ДЭХ фактически являет собой готовую правовую базу (или, как минимум, ее основу) для реформирования российских "естественных" монополий в сфере энергетики на основе принципов, поддержанных (предполагая преемственность его политики) российским правительством еще в 1994 г., когда оно подписывало Договор. ДЭХ, по сути, представляет собой свод правовых норм и правил, нацеленных на развитие открытого и конкурентного рынка энергетических материалов и продуктов (ст. 3 ДЭХ). Поэтому использование ДЭХ в качестве правовой основы для реформирования сохранившихся естественно-монопольных секторов российского ТЭК означает их перевод на рельсы открытого, прозрачного, конкурентного, недискриминационного рынка, то есть его либерализации в интересах конечных российских потребителей (иначе говоря, каждого из нас).

● **Пакетный компромисс + политическая воля = путь к успеху?**

Напомним вкратце историю процесса Энергетической Хартии:

- 25 июня 1990 г. инициатива Любберса (тогдашнего премьер-министра Нидерландов) о создании общеевропейского энергетического сообщества была представлена в Дублине,
- 17 декабря 1991 г. была подписана политическая декларация - Европейская Энергетическая Хартия;
- спустя три года, 17 декабря 1994 г., были подписаны юридически обязательные Договор к Энергетической Хартии и Протокол по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам (ПЭЭСЭА);
- в июне 1996 г. Россия начала процесс ратификации ДЭХ, который, по состоянию на сегодняшний день, де-факто характеризуется поддержанной Государственной Думой формулой: "Ратифицировать надо, но не сегодня...";
- в апреле 1998 г. ДЭХ вступил в полную юридическую силу;
- по состоянию на 1 августа 2002 г. ДЭХ подписан 52 сторонами (51 государство плюс ЕС) и ратифицирован 47 (46 государств⁵ плюс ЕС) за исключением 5 стран: России, Беларуси, Исландии, Австралии и Норвегии;
- на основании ст. 45 Договора Россия применяет ДЭХ на временной основе (как и Беларусь).

Таким образом, пакет документов Энергетической Хартии состоит из политической декларации и нескольких независимых юридически обязательных международных договоров, по некоторым из которых продолжаются переговоры (см. рис. 3). Государственная Дума РФ обусловила возврат к вопросу о ратификации ДЭХ результатами переговоров по транзитному протоколу (протоколы есть договоры, призванные "уточнить, дополнить, расширить или развить положения ДЭХ"), целью которого является разработка общепринятых правовых принципов, охватывающих транзитные (то есть пересекающие как минимум две национальные границы) потоки энергетических материалов и продуктов и обеспечивающих приемлемые для различных сторон условия транзита. Протокол по транзиту к Договору к Энергетической Хартии был задуман как юридически обязательный (хотя и - подчеркну это еще раз - как независимый от ДЭХ) документ, "уточняющий, дополняющий, расширяющий или развивающий" те положения статьи 7 ДЭХ ("Транзит") и связанных с ней статей, в отношении которых у договаривающихся сторон возникали или могли возникнуть в будущем разногласия.

Рис. 3. Энергетическая Хартия и ее документы



Начатые в 2000 г. переговоры по Протоколу по транзиту в соответствии с решением июньской конференции по Энергетической Хартии должны завершиться в декабре нынешнего года - вне зависимости от их исхода. Конференция выразила понимание, что окончательное согласие сторон потребует пакетного компромисса, для выработки которого понадобится серия двусторонних консультаций основных заинтересованных участников переговоров, в первую очередь - двусторонние консультации Россия - ЕС, ибо именно между этими делегациями сохраняется пока наибольшее число разногласий, в частности, по таким вопросам, как(не)ограниченность применения "права первого отказа", допустимость аукционной формы определения транзитных тарифов и - главное разногласие - применимость "интеграционной поправки ЕС" (иначе: Положения об Организации региональной экономической интеграции)⁶.

Председательствующая в ЕС во второй половине текущего года Дания придает приоритетное значение вопросам, связанным с ДЭХ, в частности - успешному завершению переговоров по Протоколу по транзиту. В рабочей программе на период своего председательства в ЕС Дания особо подчеркнула важность достижения прогресса по вопросу ратификации ДЭХ Государственной Думой РФ, поскольку ЕС и Дания рассматривают ДЭХ как правовую основу энергетического сотрудничества с Россией. Дания понимает, что процесс ратификации ДЭХ может возобновиться только в случае удовлетворительного (в том числе учитывающего обоснованные озабоченности российской стороны) завершения переговоров по транзитному протоколу - этому самостоятельному международному договору, входящему в пакет документов ДЭХ. Именно поэтому страна настроена активно использовать свое председательство в ЕС для максимально интенсивного продвижения по пути успешного завершения переговоров по транзитному протоколу, открывающему путь к ратификации ДЭХ Россией и для полномасштабного применения договора на практике.

В связи с этим вице-премьер российского правительства Виктор Христенко получил

приглашение на специальную трехстороннюю встречу с министром экономики и торговли Дании г-ном Б.Бендсенем и комиссаром ЕС по вопросам энергетики и транспорта г-жей Л. Де Паласио исключительно для обсуждения вопросов, связанных с ДЭХ и Протоколом по транзиту. Европейская сторона предполагает затронуть комплекс связанных с ДЭХ вопросов на высшем уровне - непосредственно во время очередного саммита Россия - ЕС в ноябре в Копенгагене.

Хочется надеяться, что Россия поведет себя столь же активно и конструктивно, по крайней мере, в это оставшееся до конца года время. Необходимо использовать эти возможности для дальнейшего эффективного встраивания России в мировую экономику.

¹ Более подробно о закономерностях развития рынков нефти и газа говорилось на страницах журнала в серии статей А.Конопляника по мировому рынку нефти, опубликованных в 1999-2001 гг., и в недавней его статье "От монополии к конкуренции. Об основных закономерностях развития рынков нефти и газа" (Нефть России. - 2002. - № 6. - С. 19-22).

² Анализ последствий вступления России в ВТО для минерально-сырьевых отраслей представлен в недавно изданной монографии А.Арбатова, А.Мухина и Л.Тропко, рецензия на которую была опубликована в журнале. См.: Конопляник А. [Книга перемен в природопользовании](#) (Нефть России. - 2002. - № 5. - С. 102-103).

³ См.: Конопляник А. [Россия-ОПЕК: от конфронтации к многостороннему сотрудничеству](#) // Нефть России. - 2002. - № 3 - С. 24-29; № 4. -С. 10-14.

⁴ Более подробно об этом говорится в главе 22 «Ратификация ДЭХ Россией - прежде всего, необходимо развеять добросовестные заблуждения оппонентов» книги под. ред. А.Конопляника и Т.Вальде [«Договор к Энергетической Хартии: путь к инвестициям и торговле для Востока и Запада»](#), выходящей в свет в издательстве "Международные отношения". Рецензию на нее см. в этом номере журнала на стр. 96.

⁵ 23 июля 2002 г. Япония ратифицировала ДЭХ и ПЭЭСЭА.

⁶ Рассмотрение незавершенных вопросов транзитного протокола выходит за рамки настоящей статьи, но является предметом других публикаций автора. См., например, упомянутую выше главу 22 в книге под. ред. А.Конопляника и Т.Вальде.