

## Единые пространства: Единые правила

**Андрей Конопляник**

*20 августа 2004, 149 (1189)*

Нынешнее лето богато на события интеграционного свойства. В конце мая прошел саммит Россия - ЕС (26 стран), в июне собиралась конференция по Энергетической хартии (51 государство Евразии, включая Россию, все страны СНГ и ЕС) и прошло заседание Евро-азиатского экономического сообщества (пять стран СНГ, в том числе Россия). 20 августа пройдет заседание Группы высокого уровня по Единому экономическому пространству (четыре страны СНГ). Задача этой встречи - к 15 сентября, когда состоится саммит президентов России, Белоруссии, Казахстана и Украины, подготовить план первоочередных соглашений по ЕЭП.

Состав организаций разный, но все они заняты формированием единых пространств. А единым пространствам нужны единые правила игры. Россия представлена во всех четырех процессах. Комплекс энергетических вопросов - один из ключевых, включая вопросы транзита энергоресурсов. Именно последний вопрос может стать экономическим стимулом для интеграционных процессов, ибо эффективное регулирование транзита возможно только на многосторонней основе. Здравый смысл подсказывает: во всех четырех "единых пространствах" должны быть не только единые внутри данного сообщества, но и совпадающие между сообществами правила игры. Иначе возникнут сложности с регулированием, появятся дополнительные риски, возрастут издержки, ухудшится конкурентоспособность.

Все государства, входящие в названные союзы, объединены Договором к Энергетической хартии (ДЭХ), который с 1998 г. является неотъемлемой частью системы международного права. Так что хартийные правила вполне приемлемы как правовая основа для всех четырех пространств в энергетической сфере. К тому же только в Энергетической хартии вопросы транзита энергоресурсов по-настоящему урегулированы. Правда, подписав ДЭХ в 1994 г., Россия пока его не ратифицировала и применяет на временной основе.

В декабре 2002 г. была завершена многосторонняя фаза переговоров государств Энергетической хартии по специальному документу, посвященному транзиту энергоресурсов, - Транзитному протоколу к ДЭХ. Расхождения во мнениях, причем только у делегаций России и ЕС, к тому времени оставались лишь по трем вопросам. После двусторонних консультаций России и ЕС к июню 2003 г. стороны достигли рабочего компромисса по тексту протокола. Однако в октябре 2003 г., прежде чем Москва и Брюссель успели утвердить достижения своих переговорщиков, в переговорном процессе по вступлению России в ВТО возник так называемый "пакет Лами". Этот документ, состоящий из шести пунктов, также включал транзитные, но более жесткие, чем в ДЭХ, требования к России. В ответ российское правительство заявило в декабре 2003 г., что, пока существует пересечение двух переговорных процессов (ДЭХ и ВТО), о завершении переговоров по Транзитному протоколу к ДЭХ речи быть не может.

15 июня Россия и ЕС проинформировали остальные страны ДЭХ, что двусторонние переговоры между ними в рамках ВТО завершены. Вопрос о пересечении двух

переговорных процессов снят с повестки дня. Дорога к возобновлению консультаций и успешному завершению Транзитного протокола открыта.

### **Вопросы без ответа**

Однако остался открытым вопрос: до чего договорились стороны по проблеме транзита 21 мая в Москве? И договорились ли до чего-нибудь вообще? Официальные документы сторон по итогам саммита обходят проблему транзита стороной.

Главный непроясненный вопрос: распространяется ли действие статьи V "Свобода транзита" ГАТТ на объекты сетевой инфраструктуры (трубопроводы, линии электропередачи)? В западной прессе приводятся ссылки на неназванных представителей Директората по торговле Комиссии ЕС, что в Комиссии существует понимание о применимости ст. V ГАТТ в отношении транзита по трубопроводам. А значит, после вступления России в ВТО в случае возникновения споров, разрешаемых этой организацией, совершенно очевидно, в чью пользу будет их исход. Насколько мне известно, российская сторона придерживается по этому вопросу диаметрально противоположной точки зрения.

Необходимо расшифровать понятие "свобода транзита". На мой взгляд, в рамках ГАТТ/ВТО термин "свобода транзита" применительно к энергетическим системам повисает в воздухе, поскольку не сопровождается детальной расшифровкой взаимоприемлемых ограничений этого системообразующего понятия. Определение наличных мощностей, доступ к трубопроводной системе и многие другие вопросы, связанные с обеспечением транзита энергоресурсов, в ГАТТ просто не прописаны.

ДЭХ и его инструменты - единственные существующие международно-правовые документы, признанные как странами-членами, так и не членами ВТО. Только ДЭХ детально, с учетом реалий существующих сегодня рынков, прописывает взаимоприемлемые ограничения транзита, которые делают понятие "свобода транзита" применимым на практике.

Именно ДЭХ и проект его Транзитного протокола вводят понятие "наличные транзитные мощности", определяют переговорный или регулируемый порядок доступа к этим мощностям (обязательный доступ третьих сторон не применяется), порядок формирования транзитных тарифов и т. п. Без такого рода ограничений применение понятия "свобода транзита" чревато повышенными рисками и для инвесторов, и для государств из-за возможности его множественного толкования.

Второй непроясненный вопрос: означает ли одно из содержащихся в "пакете Лами" требований к России об установлении равенства транзитных, экспортных, импортных тарифов и тарифов на внутреннюю транспортировку, что именно так и следует понимать соответствующие положения ГАТТ/ВТО?

Но ГАТТ не устанавливает характер взаимосвязи между транзитными тарифами и тарифами на другие виды транспортировки. Ст. V ГАТТ и ст. 7 ДЭХ имеют разный предмет регулирования. Поэтому остается открытым вопрос об экономико-правовых основаниях именно такого требования в отношении транзитных тарифов в "пакете Лами".

### **Почему боятся ДЭХ?**

Именно на тарифный вопрос указывают противники ратификации ДЭХ - ряд представителей Госдумы и "Газпрома". По мнению компании и ее лоббистов, ДЭХ требует, чтобы все транспортные тарифы были равны (транзитные, экспортные, импортные, на внутреннюю транспортировку). Но это не так. Оппоненты ДЭХ путают его положения с транзитным требованием "пакета Лами". В соответствии со ст. 7.3 ДЭХ транзитные тарифы должны быть не менее благоприятными, чем только экспортные и/или импортные тарифы,

и не сравниваются с тарифами на внутреннюю транспортировку. Иначе говоря, в соответствии с ДЭХ транзитные тарифы не должны превышать тарифы на экспорт и/или импорт. Специальное разъяснение на сей счет содержалось в письме генерального секретаря Секретариата Энергетической хартии Риа Кемпер в адрес России еще в феврале 2001 г.

Это означает, что в случае осуществления транзита, например, среднеазиатского газа через территорию России тарифы на его транзит должны быть не менее благоприятны (не выше), чем тарифы на экспорт или импорт газа в/из России. И не будет являться нарушением положений ДЭХ, если транзитные тарифы будут выше, чем субсидируемые "Газпромом" (в соответствии с законом "О газоснабжении в РФ") тарифы на внутреннюю транспортировку его дочерних предприятий.

### **Пора договориться**

Неурегулированность транзитного вопроса невыгодна ни той ни другой стороне. Особенно рискованно применение терминологически единой, но несогласованной системы понятий в рамках пересекающихся экономических пространств. Понятие "свобода транзита" одинаково употребляется в рамках всех вышеупомянутых организаций (ВТО, ДЭХ, ЕврАзЭС, ЕЭП). Единственный путь движения вперед в деле создания единых правил и процедур регулирования транзитных потоков - это окончательное сближение позиций России и ЕС по транзитной повестке в рамках Энергетической хартии и успешное завершение переговоров по Транзитному протоколу на предстоящей в декабре конференции по Энергетической хартии.

На днях председатель конференции по Энергетической хартии Хеннинг Кристоферсен обратился к России и ЕС с предложением провести очередные двусторонние консультации в Брюсселе в конце сентября и середине октября. Дело за сторонами.

Автор - заместитель генерального секретаря Секретариата Энергетической хартии