

Сила аргумента или аргумент силы

Что дает России Энергетическая Хартия?

Переговоры с ЕС о присоединении России к Договору к Энергетической Хартии (ДЭХ), а точнее, о его ратификации, в том числе и переговоры по Транзитному протоколу как одной из его составных частей, давно и прочно забуксовали. В №3 «Мировой энергетике» свое негативное отношение к ратификации этих докумен, тов высказал председатель Комитета по энергетике, транспорту и связи Госдумы РФ Валерий Язев. Сегодня ему оппонирует **заместитель генсекретаря Секретариата Энергетической Хартии в Брюсселе, д.э.н. Андрей Конопляник.**

Для того, чтобы ответить на вопрос, нужна ли России Энергетическая Хартия, необходимо хотя бы просто знать, что это такое. К моему глубокому сожалению, в нашей стране, подписавшей Договор к Энергетической Хартии (ДЭХ) в декабре 1994 г., но до сих пор его не ратифицировавшей, только небольшое количество людей знает и понимает, в чем суть ДЭХ.

Это пакет международно-правовых документов, включающих помимо самого ДЭХ различные протоколы, декларации, понимания, соглашения об ассоциации и устанавливающих - первоначально для европейских, а теперь уже и других государств - общепринятые принципы сотрудничества в области энергетики. Первостепенной целью Договора было и остается создание единого климата правовой стабильности и предсказуемости, необходимого для привлечения инвестиций и стимулирования предпринимательской деятельности в энергетическом секторе. Договор входит составной частью в совокупность правовых принципов и норм, которые должны соблюдать все государства, желающие вступить в ЕС. ДЭХ - это тот международно-правовой инструмент, который предоставляет странам и инвесторам минимально необходимую степень защиты, отражает баланс интересов его участников.

ДЭХ является «живым организмом», дающим возможность корректировать существующие договоренности на основе консенсуса сторон. Каждая страна имеет право использовать механизмы национального законодательства для защиты своих интересов, не преступая общих согласованных порогов. Изменять их можно только коллективными усилиями, при этом соблюдая принцип не ухудшения позиций сторон. ДЭХ не мог охватить все проблемы, в том числе и будущие, поэтому он может дополняться протоколами, имеющими более узкую сферу применения. Это, например, касается и Транзитного протокола, переговоры о подписании которого ведутся в настоящее время. Каждые 5 лет проходят консультации стран - участниц ДЭХ, когда оценивается сделанное, обсуждаются перспективы развития рынка, коллективные усилия в борьбе с потенциальными рисками. Закономерности развития рынка объективно создают экономический фундамент для воспроизводства договорного процесса.

Что дает России Энергетическая Хартия? В ходе формирования единого евроазиатского энергетического пространства процесс принятия ее документов создает некий минимальный стандарт защиты интересов производителей и потребителей энергоресурсов, а также предпосылки для повышения конкурентоспособности российской энергетики, помогает снизить системные риски инвесторов. Этот процесс регулирует весь инвестиционный цикл: геологоразведку, добычу, переработку, транспортировку, торговлю, транзит, конечное потребление. Сегодня ни один из крупных энергетических проектов не финансируется только из прибылей корпораций, крупные компании выходят на рынок внешних заимствований. С образованием международного рынка капитала различия между российскими и иностранными инвесторами размываются. Чем прозрачнее деятельность, тем меньше риски финансирования проектов. При снижении рисков уменьшается и цена заимствования привлеченных средств, растет приток инвестиций. Чем меньше риски и издержки, тем больше запас прочности в случае падения мировых цен на энергоносители.

Сегодня растет спрос на высокие технологии, особенно в связи с переходом на освоение более труднодоступных проектов, в частности на шельфе: предъявляемые здесь требования сравнимы с программами освоения космоса. Неизвестно, что труднее: запустить корабль на Луну или осваивать месторождения на глубинах свыше километра, где опору на дно не поставишь, а укладка труб требует специальных технологий. В какой стране они будут развиваться, зависит от экономической политики правительств, стимулов к повышению конкурентоспособности отраслей обрабатывающей промышленности. Потребности энергетики в новых технологиях могут подтолкнуть и развитие новых отраслей, что приводит к спросу на их продукцию, росту занятости.

Есть объективные закономерности формирования евразийского энергетического рынка, который будет базироваться на необходимости создания единой технической инфраструктуры - электросетей, нефтегазовых трубопроводов. Каждая страна стремится найти на этом рынке свою конкурентную нишу. Россия наряду с государствами Ближнего Востока, Северной Африки, Норвегией, Великобританией - один из конкурентных поставщиков энергоресурсов в Евразии. Мы заинтересованы не только в том, чтобы быть завязанными на Европу и расширять там свое присутствие, но и осваивать Азиатско-Тихоокеанский регион. Для этого нужны огромные инвестиции - не только и не столько в добычу, сколько в формирование транспортных систем. По мере развития инфраструктуры возникают объективные предпосылки для того, чтобы поставщики и потребители могли выбирать друг друга. Роль монополий начинает утрачиваться. И выигрывает тот, у кого более низкие издержки при колеблющейся динамике цен, высокие нормы прибыли, к кому идут инвесторы.

ДЭХ сегодня - единственный международный процесс с участием России, который охватывает не одну какую-то сферу деятельности, например, торговлю, как ВТО, а также инвестиции, транзит, экономию энергии и соответствующие экологические проблемы, механизмы разрешения споров. Альтернативы ДЭХ в мире сегодня нет. Россия - крупнодобывающая страна и должна остаться крупно-экспортирующей. Энергетика - это самые капиталоемкие проекты, порядка 10-15 млрд. долл. каждый. Сегодня, когда

кто-то выходит на новые разработки в Сибири, именно на издержки проекта ложится формирование общеэкономической инфраструктуры - дороги, линии электропередач, природоохранные требования. Без новых технологий затраты на единицу добытых энергоресурсов сильно возрастут. А новые технологии приходят только с капиталом, с инвестициями, благоприятная и предсказуемая среда для которых - единая в рамках формирующегося евроазиатского рынка - создается в рамках процесса Энергетической Хартии. И риски в энергетике самые высокие среди отраслей материального производства. Никогда нет стопроцентной гарантии того, что при поисково-разведочном бурении вы обязательно попадете в пласт. Вложенные деньги могут не окупиться. Тем более нужны механизмы снижения рисков, зависящих от действий самих государств. Если сегодня мы изолируем себя от процесса ДЭХ, повторится история с ГАТТ/ВТО. В 1947 г. нас приглашали в ГАТТ в качестве одного из учредителей, но мы отказались. После этого там были приняты правила игры без учета наших интересов, а теперь нам пытаются навязать односторонние требования в качестве условия принятия России в ВТО. В нынешнем же процессе ДЭХ никому ничего навязать нельзя. Чем и хороша эта площадка Договора.

Что касается аргументов, высказываемых оппонентами ратификации ДЭХ, могу сказать следующее.

Первое. Нынешний председатель Комитета по энергетике Госдумы Валерий Язев в своей переписке с Секретариатом ДЭХ постоянно подчеркивает необходимость продолжения конструктивного диалога. Понятно, что с любыми обоснованными сомнениями любой страны нужно разбираться, улучшая Договор. Все конструктивные возражения являются нормальной движущей силой для продвижения вперед этого процесса. Когда же сомнения построены на заблуждениях и незнании предмета, то это другая песня. Мы с господином Язевым находимся не в разных лодках, а в одной, только несколько по-разному смотрим на некоторые проблемы. Он тоже за усиление конкурентных позиций России (и в частности Газпрома) в мире, только система аргументов у него несколько иная. На его взгляд, задача России - навязать другим странам свою волю, свои правила игры. Получить выигрыш за счет других. На мой взгляд, сегодня невозможно добиться максимального эффекта во внешнеэкономических связях для одной страны, не учитывая при этом интересы других. Таким путем долгосрочных взаимовыгодных развязок найти не удастся. Нужна сила аргумента, аргумент силы не проходит. К тому же с течением времени число участников ДЭХ увеличивается (уже сейчас это 51 страна - и это не только европейские страны). В процессе ДЭХ также участвует достаточно большое число наблюдателей, которые хотят стать членами этого сообщества, понимая, что в мире усиливается конкуренция на рынках капитала и энергии, а решать проблемы легче коллективно.

Второе. Голословно утверждать, что устарели ООН, ДЭХ или какой-либо иной международный инструмент можно, конечно. И это нетрудно. Но от того, что какой-либо даже очень важный российский думский чиновник захочет в своем кабинете «порвать и выбросить» не понравившийся ему закон, тем более международный, от этого многосторонний договор не перестанет существовать и действовать. Напомню, что ДЭХ с апреля 1998 г. является неотъемлемой частью международного права.

Договор к Энергетической Хартии

Это пакет международно-правовых документов, включающих помимо самого ДЭХ различные протоколы, декларации, понимания, соглашения об ассоциации и устанавливающих - первоначально для европейских, а теперь уже и других государств - общепринятые принципы сотрудничества в области энергетики. Главной целью Договора было и остается создание единого климата правовой стабильности и предсказуемости, необходимого для привлечения инвестиций и стимулирования предпринимательской деятельности в энергетическом секторе. Договор входит составной частью в совокупность правовых принципов и норм, которые должны соблюдать все государства, желающие вступить в ЕС. ДЭХ - это тот международно-правовой инструмент, который предоставляет странам и инвесторам минимально необходимую степень защиты, отражает баланс интересов его участников.

Ущемлены могут быть интересы России. Кроме того, делать упор на то, что тот или иной международный договор не решает тех или иных проблем России - политически наивно. Надо смотреть, какие проблемы этот договор решает и что надо сделать, чтобы тот или иной международный договор не только не ущемлял, но и защищал интересы твоей страны, участвовать в международном процессе политического и экономического сотрудничества. А некоторые другие высказывания, типа тех, что иностранцы, дай им волю, весь газ или нефть из России выкачают, а оборудование выкопают и вывезут (мне и такое не раз приходилось слышать в Думе) можно отнести или к разряду курьезных или экономически наивных.

Третье. На страницах журнала не всегда можно подробно дискутировать по тем или иным возражениям оппонентов - строго определен объем публикаций, да и многие слишком подробные объяснения не интересны широкому кругу читателей. Подробно о сущности ДЭХ, его содержании, об обоснованности участия России в этом Договоре и т.д. можно узнать на сайте Секретариата (www.enchar-ter.org).

Но все-таки попробую остановиться на нескольких особо часто повторяющихся (в выступлениях В. Язева) «аргументах» противников ратификации ДЭХ, приведенных в частности и в его интервью вашему журналу.

Хартия якобы требует свободного доступа производителей в СНГ к магистральным трубопроводам Газпрома. А дешевый среднеазиатский газ выдавит с европейского рынка газ российский. Для России - прямой ущерб. Утверждение некорректное, мягко говоря. Критикам стоило бы для начала хотя бы прочитать (если не изучить) весь комплект документов. «Положения Договора не обязывают никакую Договаривающуюся Сторону открывать обязательный доступ для третьих сторон» к трубопроводам стран-членов ДЭХ - гласит текст Понимания IV.1.(b)(i) на стр. 28 ДЭХ! Тем не менее неверный тезис тиражируется в течение многих лет. Кто-то один раз сказал - по незнанию ли или по каким-либо иным причинам - и родился устойчивый миф. Более того, Договор (ст. 7.3) не предусматривает предоставления транзитному газу таких же тарифов, какие предоставляются газу при внутренней транспортировке.

Утверждается также, что торговля ядерными материалами выведена за рамки переговорного процесса, и Россию не допускают на рынки высоких технологий. Этот тезис из той же оперы. Россия и ЕС в ходе переговоров по соглашению о партнерстве и сотрудничестве с Европой, подписанному на полгода раньше ДЭХ, сами настояли на том, что торговля ядерными материалами будет регулироваться между ними на двусторонней основе. Замечу, что Россия имеет не только полное право, но и полную возможность пересмотреть свою позицию, предложить ЕС включить это положение в ДЭХ. За нее это никто не сделает. Однако, насколько мне известно, 24 апреля с.г. Россия и ЕС подписали новый двусторонний протокол (в связи с расширением ЕС), сохранивший регулирование торговли ядерными материалами между ними на двусторонней основе. При чем здесь претензии к ДЭХ?

Еще одно утверждение: Хартия будет применяться только к странам, не входящим в ЕС, а внутри единой Европы будут действовать свои правила. Утверждение неверное по сути (об этом ниже) и по форме, поскольку распространяет на все сферы деятельности Энергетической Хартии (инвестиции, торговля, транзит, энергоэффективность и экология, разрешение споров) претензию депутата к Транзитному протоколу, который охватывает лишь одну сферу (транзит). В чем суть проблемы? ДЭХ подписан к настоящему времени 51 государством, но 52 договаривающимися сторонами, т.к. европейцы подписали ДЭХ в двух лицах - каждая страна отдельно плюс (из-за происходящих интеграционных процессов в Европе) Европейский Союз как единое целое. С 2000 г. ведутся переговоры по Транзитному протоколу ДЭХ, в рамках которых у государств ЕС возник своеобразный конфликт интересов, вызванный указанным обстоятельством. Если для каждой отдельно взятой страны ЕС понятие «транзит» может теоретически отражать поставки, пересекающие территорию этой отдельно взятой страны, то для ЕС, как сообщества, «транзит» означает поставки через территорию всего Евросоюза (для российского газа - фактически только его поставки в Швейцарию). Почему «теоретически»? Потому что еще в 1958 г. учредивший ЕС Римский Договор предусмотрел внутри ЕС свободу перемещения товаров, то есть отсутствие в границах ЕС (между странами ЕС) юридических и экономических различий между понятиями экспорт, импорт, транзит и внутренняя транспортировка. В итоге, делегация ЕС на переговорах по Транзитному протоколу была вынуждена внести такое уточнение, оформив его статьей 20 об Организации Региональной Экономической Интеграции (ОРЭИ), в соответствии с которой понятие «транзит» внутри территории ЕС отсутствует, поскольку вместо него действует (единое для любого действительно общего рынка) понятие «свободное перемещение товаров».

Реакция российских оппонентов ДЭХ: это происки против России. Если, мол, нет транзита внутри ЕС, то 95% российского экспорта энергоносителей выводится из-под действия Транзитного протокола. Но, во-первых, Транзитный протокол регулирует не экспорт, а транзит. Во-вторых, система поставок российского (а до того - советского) газа в Европу основана на триаде взаимосвязанных между собой характеристик контрактной структуры: долгосрочные контракты на поставку, продажа на внешней границе ЕС, положение о запрете на перепродажу нашего газа третьим странам. Российский газ доставляется к пунктам сдачи на бывшей (до 1-го мая с.г.) внешней границе ЕС (ЕС-15), например, Вайтхаус на чешско-германской или Баумгар-тен на словацко-австрийской границе, а дальше право собственности на него переходит к европейским покупателям (Ruhrgas, Gas de France, ENI,

MOU и др.). Транзитный протокол (как ДЭХ, так и другие правовые документы) оперирует понятиями и определениями в области права. С позиции права понятие «транзит российского газа» распространяется на поставки от внешней границы России до точек передачи западноевропейским покупателям, то есть на плечо экспортных поставок, на котором право собственности на газ в трубе сохраняется у российских поставщиков. Поэтому появление в Транзитном протоколе «интеграционной поправки ЕС» (ст. 20) никоим образом не затрагивает «транзитные» интересы российских экспортеров в Европе (ЕС-15) - их там просто не было. К тому же, как известно, основные проблемы, связанные с транзитом российского газа, возникают обыкновенно за пределами ЕС, а точнее, - на постсоветском пространстве.

После расширения Евросоюза пункты передачи российского газа западноевропейским партнерам оказались уже внутри ЕС. Однако ст. 5 Транзитного протокола гласит: при возникновении конфликта между изменившимся законодательством и существующими контрактами доминируют положения контрактов до истечения срока их действия. Таким образом, «интеграционная поправка ЕС» как минимум не ухудшает «транзитные» интересы российских экспортеров газа (читай: Газпрома). Более того, ст. 20 Протокола в ее нынешней редакции создает дополнительные конкурентные возможности для Газпрома и других (будущих) российских экспортеров на территории ЕС, которых эти компании были лишены ранее.

Интеграционная поправка ЕС - «нет транзита внутри Евросоюза, а есть свободное перемещение товаров» - означает, что для внешних поставщиков газа на территории ЕС (а после расширения Евросоюза Газпром уже оказался на его территории) должны действовать такие же тарифы, какие действуют для внутренних поставщиков ЕС. Поэтому если тарифы для внешних поставщиков на территории ЕС окажутся выше, чем для внутренних поставщиков - Газпром и другие внешние поставщики вправе требовать (и Транзитный протокол и законодательство ЕС будут на их стороне), чтобы на них также распространялись самые льготные тарифы на перемещение, существующие на сегодняшний день в странах ЕС.

Еще один вопрос, в котором оппоненты ДЭХ на самом деле защищают интересы конкурентов Газпрома. Цель Газпрома - перейти от продажи газа на границе оптовым перекупщикам к продаже конечным потребителям. Это даст ему возможность резко повысить продажные цены. Основная проблема здесь - доступ к трубе на территории ЕС. Поэтому рассмотрим еще одно положение Транзитного протокола, на которое ссылается Газпром (являющийся основным противником ратификации ДЭХ) и которое мешает компании согласиться с утверждением, что сегодняшняя компромиссная версия Транзитного протокола адекватно отражает российские интересы. Это положение о «праве первого отказа». Суть вопроса в том, следует ли предоставлять поставщикам, уже осуществляющим поставки и имеющим долгосрочные обязательства перед европейскими потребителями, преимущественное право на возобновление своих (как правило, краткосрочных) соглашений о транзите через третьи страны по истечении сроков таких соглашений. В итоговый текст Протокола, по предложению российской делегации (читай: Газпрома), положение о «праве первого отказа» было включено. Однако по предложению ЕС в Протоколе «право первого отказа» сохраняется только в рамках действующих контрактов на

поставку (и не распространяется, как на том настаивал Газпром, на перезаклучение самих долгосрочных контрактов на поставку), а также за пределами ЕС. Газпром же настаивает на том, чтобы право первого отказа действовало и на территории ЕС. Однако в этом случае право первого отказа действовало бы не в интересах Газпрома, а в интересах его европейских партнеров-конкурентов, покупающих у компании сегодня газ на границе и транспортирующих его далее вглубь ЕС, поскольку право первого отказа всегда защищает интересы существующего поставщика, уже допущенного к трубе.

В заключение хочу отметить, что правительственные делегации России и ЕС 10 июня 2003 г. пришли к рабочему согласию: вариант Транзитного протокола отвечает интересам обеих сторон. Сегодня есть реальная возможность завершить переговоры по транзитному Протоколу на декабрьской с.г. Конференции Энергетической Хартии, подписать его, а затем внести в Государственную думу РФ на ратификацию вместе с ДЭХ. В этом направлении и будем продолжать работать - совместно с российским правительством, Государственной думой, Газпромом, со всеми теми, кто заинтересован в повышении конкурентоспособности России на мировых рынках энергии и капитала, в повышении благосостояния народа нашей страны.