

Энергетическая хартия: Мифические угрозы

Андрей Конопляник

05.06.2006, №100 (1627)

Председательство России в 2006 г. в “группе восьми” с приоритетной темой глобальной энергетической безопасности, российско-украинский транзитно-ценовой газовый спор конца прошлого — начала нынешнего года, ожидаемое завершение переговоров по протоколу к Энергетической хартии по транзиту резко повысили интерес деловых и политических кругов, прессы и общественности к Энергетической хартии и ее инструментам. В Европе стали все чаще звучать призывы к России ратифицировать Договор к Энергетической хартии (ДЭХ), членами которого являются 51 страна Европы и Азии плюс ЕС как коллективный участник. Договор вступил в силу в 1998 г. и с тех пор является неотъемлемой частью системы международного права. Россия договор подписала еще в 1994 г., но пока его не ратифицировала и применяет на временной основе.

Медвежьи услуги

Хартия и ее инструменты стали регулярно упоминаться в прессе, в том числе на первых страницах влиятельных газет. Однако и западная, и российская пресса зачастую грешит весьма расширительным, а часто и неверным толкованием положений Договора к Энергетической хартии — например, в отношении обязательности предоставления свободы транзита или доступа иностранных инвесторов к недрам. Пресса не устает повторять пропавшие нафталином аргументы противников ратификации договора Россией, высказанные ими много лет назад и давно опровергнутые его сторонниками, — например, в отношении якобы содержащихся в договоре требований по приватизации ТЭКа и сегментации энергетических компаний или обязательного доступа для третьих сторон или его якобы нацеленности на ликвидацию долгосрочных контрактов, адресуясь тем самым к мнимым проблемам и фантомным болям. Это приводит к тому, что в стремлении подтолкнуть процесс ратификации договора Россией пресса, приводя неверные или мнимые аргументы в его пользу, зачастую оказывает этому процессу медвежью услугу.

В западной прессе цитирование европейских политиков, призывающих Россию ратифицировать Договор к Энергетической хартии, обычно сопровождается комментариями, в том числе самой прессы, о том, насколько выгодной для Запада была бы ратификация договора Россией. Многие из этих комментариев свидетельствуют о неправильном понимании рамок действия хартии и применения договора к ней. К глубокому сожалению, эти комментарии зачастую дают неверную интерпретацию положений договора — например, по

особо актуальным для России и “Газпрома” вопросам, связанным с транзитом энергоресурсов или доступом к экспортным трубопроводам. Российская же пресса, комментируя полемику вокруг договора, зачастую просто перепечатывает досужие комментарии западной прессы, доводя их иногда до фантазмагорического по своему непрофессионализму уровня. Неверная интерпретация договора, выдаваемая за фактическое положение дел и идущая вразрез с заявленными приоритетами российской энергетической политики, вызывает вполне предсказуемую ответную цепную негативную реакцию в России — и в политических, и в деловых кругах.

Некоторые российские политики, наиболее активно выступающие против ратификации Договора к Энергетической хартии, в своем стремлении быть святее папы и заработать политические очки в борьбе за защиту национальных интересов также обычно не утруждают себя прочтением текста договора (требуется определенный уровень подготовленности, чтобы прочесть и, главное, понять этот 250-страничный юридический документ). Противники договора реагируют, как правило, на расхожие комментарии той же прессы, поставляя ей, в свою очередь, возможности для ссылок на “авторитеты”. Образуется заколдованный круг, в котором мифические ожидания или заблуждения одних порождают борьбу с мифами и заблуждениями других. Более того, будучи широко и многократно озвученными, эти мифы создают, с одной стороны (на Западе), устойчивые неверные ожидания, связанные с договором. А с другой стороны (в России), они порождают не столько борьбу с этими мифами, сколько борьбу против самого договора.

ДЭХ и транзитный протокол

Больше всего мифов связано с вопросами транзита. Справедливости ради следует отметить, что часть возражений против Договора к Энергетической хартии основана на том, что, как выяснилось в ходе многолетних дискуссий, несколько его транзитных положений могут в принципе допускать такую расширительную интерпретацию, которая не соответствует интересам России и “Газпрома”. Именно поэтому Государственная дума в 2001 г. заявила, что сможет вернуться к вопросу о ратификации договора только после завершения переговоров по транзитному протоколу, в котором должны найти место соответствующие уточнения положений самого ДЭХ.

Именно поэтому ответственные российские политики неоднократно обращали внимание своих европейских коллег на невозможность ратификации договора Россией до завершения транзитного протокола. Именно значимостью для России и ЕС его положений и экономическими последствиями соответствующих юридических формулировок объясняется длительность и интенсивность процесса двусторонних консультаций на экспертном уровне Россия — ЕС по нахождению развязок по остающимся деталям несогласованных вопросов транзитного протокола между сторонами (именно в деталях, как известно, прячется дьявол).

В частности, в ходе неофициальных консультаций экспертов России и ЕС выяснилось, что ряд положений Второй газовой директивы ЕС не подкреплен пока адекватным законодательным регулированием, оставляя поле для интерпретаций, могущих создавать дополнительные риски для поставщиков. Результаты недавнего распределения дополнительных мощностей транзитного трансальпийского газопровода в Австрии являются тому наглядным подтверждением. Транзитный протокол призван закрыть и

закрывает (причем что особенно важно — коллективными усилиями, т. е. с адекватным учетом обоснованных интересов всех заинтересованных стран Европы и Азии) эту и другие не заполненные пока ниши в законодательстве отдельных стран или групп стран — членов Договора к Энергетической хартии.

Сегодня, когда переговоры по протоколу близки к завершению, по крайней мере на неофициальном экспертном уровне, можно говорить о том, что высказанные Россией озабоченности находят адекватное отражение во взаимоприемлемых юридических формулировках. Так это или нет, должны показать официальные консультации правительственных делегаций сторон.

Ответственность за успешное скорейшее завершение транзитного протокола ложится на обе стороны. Однако с результатами договоренностей России и ЕС должны будут согласиться все без исключения остальные страны Энергетической хартии — только в этом случае он может быть открыт для подписания. Таким образом, двусторонние договоренности России и ЕС должны в полной мере учитывать интересы других производителей, потребителей и транзитных стран Европы и Азии, ратифицировавших договор.

Мнимая выгода для Европы

Среди наиболее расхожего набора выгод для Европы от ратификации договора Россией чаще всего говорится о том, что он якобы откроет свободный (“свобода транзита”) доступ к существующим экспортным трубопроводам “Газпрома” (через механизм обязательного доступа для третьих сторон). Многие считают, что доступ автоматически получают и независимые производители, и поставщики дешевого среднеазиатского газа, что приведет к ликвидации экспортной монополии “Газпрома” и обеспечению конкуренции между российскими поставщиками газа на восточных границах ЕС.

Однако эти утверждения являются неверными и никоим образом не вытекают из положений договора и не содержатся в иных документах Энергетической хартии. То, что является законодательным требованием для внутреннего рынка ЕС, вовсе не обязательно содержится в договоре в качестве требования ко всем его членам (например, обязательный доступ для третьих сторон к транспортным мощностям, равенство экспортных, импортных, транзитных и внутренних тарифов на транспортировку).

Договор включает обязательство государств-членов облегчать транзит энергетических материалов и продуктов через свою территорию в соответствии с зафиксированным еще в 1947 г. в ГАТТ принципом свободы транзита (ст. V “Свобода транзита” ГАТТ/ВТО), а также обязательство обеспечивать уже сложившиеся потоки транзита. В то же время в договор включено “Понимание”, разъясняющее, что положения договора “не обязывают никакую договаривающуюся сторону открывать обязательный доступ для третьих сторон”.

Протокол по транзиту нацелен на то, чтобы разъяснить на основе существующих положений договора, что означает на практике выражение “свобода транзита” для энергетического сектора, т. е. в этом вопросе протокол идет существенно дальше ГАТТ/ВТО. Общая цель заключается в том, чтобы обеспечить ясные и прозрачные правила для международных потоков транзита энергетических материалов и продуктов, что может стимулировать эффективное развитие и использование инфраструктуры транспортировки

энергоресурсов и уменьшить риск нарушения энергоснабжения. Транзитный протокол регламентирует порядок доступа к “наличным мощностям”, которые представляют собой физические мощности транспортировки за четыремья вычетами, включая в том числе резерв мощностей под освоение будущих месторождений, лицензии на которые принадлежат владельцу трубопроводной системы. Это означает, что в той или иной трубе может не оказаться свободных “наличных мощностей” для транзита.

При этом из определения транзита в договоре (ст. 7) следует, что транзит является лишь одним из как минимум трех способов транспортировки энергетических материалов и продуктов из одной страны в другую через находящуюся между ними территорию третьей страны (продажи на границе, транзит и свопы, сделки замещения, встречная торговля). Поэтому требование поставщика или потребителя, пусть даже и подкрепленное заключенным между ними договором поставки, о предоставлении транзита через территорию третьей страны не является для этой третьей страны ни необходимым, ни достаточным условием, ни тем более обязательством для предоставления транзита.

Потенциальная транзитная страна вправе выбирать — и это будет ее суверенное решение — предоставить для перемещения через свою территорию возможность транзита или один из двух других вышеуказанных способов. Отказ от предоставления транзита через свою территорию, но предоставление взамен возможности ее пересечения на условиях, скажем, “продажи на границе” не будет являться нарушением положений договора. Однако, если страна приняла решение о предоставлении транзита и вступила в переговоры об условиях его предоставления, в дело вступают положения ст. 7 договора, в частности о недискриминации, и транзитного протокола. Однако даже вступив в указанные переговоры, стороны, естественно, могут в итоге не договориться об условиях транзита — и это тоже не будет являться нарушением положений ДЭХ, поскольку у потенциальной транзитной страны есть несколько уровней защиты своих интересов в этом вопросе.

По сути, Договор к Энергетической хартии и транзитный протокол устанавливают систему взаимоприемлемых ограничений свободы транзита, которые только и делают этот принцип применимым на практике. Таким образом, договор и транзитный протокол предлагают (в рамках общего правового и энергетического пространства Энергетической хартии) коллективные решения вопросов, снимающие справедливую озабоченность России.

Автор — заместитель генерального секретаря секретариата Энергетической хартии (Брюссель)