

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ХАРТИЯ:

АНДРЭ МЕРНЬЕ

*Генеральный секретарь
Секретариата Энергетической
Хартии*

АНДРЕЙ КОНОПЛЯНИК

*Заместитель генерального
секретаря Секретариата
Энергетической
Хартии*

ПРОИГРАВШИХ НЕ БУДЕТ

Решения петербургского саммита «Группа восьми» — отнюдь не единственное свидетельство растущего интереса к возможностям Энергетической Хартии в укреплении международного сотрудничества. Можно вспомнить, что в начале прошлого года Россия и Украина искали выход из конфликтной ситуации в отношении поставок и транзита газа, опираясь на положения и принципы Хартии. И это не единственный пример.

Вместе с тем, Россия пока не ратифицировала Договор к Энергетической Хартии. Признавая позитивное значение ДЭХ, осенью прошлого года российские официальные лица заявили, что РФ не ратифицирует документ без изменения его формулировок.

Разумеется, обоснованные озабоченности России в отношении Договора должны быть приняты во внимание всеми членами ДЭХ. В то же время некоторые из называемых проблем — это всего лишь результат неверного толкования Договора.

Следует признать, что сегодня вопрос ратификации Россией ДЭХ чрезмерно политизирован, он стал своего рода разменной монетой в решении двусторонних проблем между Россией и ЕС. Требовать изменения Договора в качестве условия его ратификации — тупиковый путь, который не приведет к позитивному результату. Лишь продолжение многостороннего конструктивного обсуждения поможет успешному завершению процесса ратификации ДЭХ.

Минувший год отмечен отчетливо проявившимся ростом интереса к Энергетической Хартии и ее инструментам. Мы ожидаем, что в наступившем году эта тенденция получит дальнейшее позитивное развитие.

Две стороны медали

В документах саммита «Группа восьми» в Петербурге ее члены заявили, что они «поддерживают принципы Энергетической Хартии и усилия ее стран-участниц по укреплению международного сотрудничества в области энергетики». И это неудивительно: подписанная в 1991 году Хартия — единственный политический документ по вопросам обеспечения энергетической безопасности, сторонами которого являются все страны «восьмерки». Более того,

по ряду ключевых вопросов — таких как формирование открытых и конкурентных энергетических рынков, защита и поощрение инвестиций, энергоэффективность, повышение прозрачности энергетического бизнеса и политики — документы саммита используют даже те же формулировки, что и Договор к Энергетической Хартии (ДЭХ) 1994 года.

Однако у любой медали есть и обратная сторона. Когда в Европе стали все чаще звучать призывы к России ратифицировать ДЭХ, они не всегда учитывали позицию России в отношении ратификации Договора. Эта позиция была высказана Государственной Думой еще в 2001 году. Она предельно ясна: ратификация зависит от прояснения некоторых ключевых вопросов, поднятых Россией, в первую очередь, в отношении транзитных положений ДЭХ.

К тому же, Договор стал предметом неверных интерпретаций — и неверных ожиданий — как на Западе, так и в России. На Конференции по Энергетической Хартии 20 ноября 2006 года российская делегация «призвала другие договаривающиеся стороны к обсуждению проблемы реформирования ДЭХ». В то же время представители РФ подтвердили, что «ДЭХ сохраняет для России важное значение как единственный на сегодня документ, устанавливающий правила игры в мировом ТЭК». Подчеркнем — сбалансированные правила игры. Ведь ДЭХ нацелен на снижение рисков по всей «энергетической цепочке», включая производителей, транзитные страны и потребителей.

Напомним, Россия подписала ДЭХ в 1994 году и, наряду с Белоруссией, применяет ДЭХ на временной основе, то есть «в той степени, в которой такое временное применение не противоречит ее (российской) Конституции, законам или нормативным актам» (ст.45 ДЭХ). Отсутствие ратификации не является препятствием для практической и технической работы в процессе Энергетической Хартии, в котором Россия — активный и ценный участник. Но оно оставляет неоднозначность в отношении степени прав и обязательств России по Договору. Оно так же воспринимается некоторыми партнерами России по Энергетической Хартии как недостаток политической воли подписаться в полной мере под правилами Договора.

Выгоды и опасения

ДЭХ сегодня — единственный многосторонний юридически обязательный межгосударственный договор в области энергетики. Он устанавливает одобренные всеми участниками правила регулирования инвестиций, торговли, транзита, энергоэффективности и разрешения споров. В этом за-

ключаются его основная сила и преимущество по отношению к другим международным многосторонним или двусторонним соглашениям. Договор объединяет 51 страну и заменяет почти 1300 двусторонних инвестиционных договоров, которые нужно было бы заключить его членам в случае отсутствия ДЭХ.

ДЭХ подтверждает государственный суверенитет и суверенные права в отношении энергетических ресурсов. ДЭХ защищает потоки энергоресурсов на основе принципа неприкосновенности контрактов и в этом смысле защищает сложившуюся систему российских долгосрочных контрактов на поставку нефти и газа.

Цель Договора — содействовать прозрачности и эффективности функционирования энергетических рынков. Но только сами правительства стран должны определять структуру национально-энергетического сектора. Не существует обязательства приватизировать энергетические компании, находящиеся в государственной собственности, или сегментировать вертикально интегрированные энергетические компании. Проект Транзитного Протокола защищает интересы вертикально интегрированных компаний, являющихся собственниками нефте- и газотранспортной инфраструктуры.

Россия стремится к диверсификации своего энергетического экспорта. На повестке дня крупнейшие проекты, которые требуют миллиардных инвестиций в добычу, переработку, инфраструктуру. В первую очередь, на востоке страны, для экспорта на растущий азиатский рынок. Снижая риски, ДЭХ уменьшает стоимость заемных средств и сокращает издержки реализации энергетических проектов как на территории страны ДЭХ, так и для компаний этой страны. Снижение издержек особенно важно для проектов на территории России, которые находятся в относительно худших природных условиях по сравнению с проектами стран-конкурентов.

ДЭХ нацелен на поощрение иностранных инвестиций в энергетику. Поэтому по мере усиления российского бизнеса ДЭХ — в случае его ратификации Россией — будет все больше становиться инструментом стимулирования деятельности российских компаний за пределами России. Именно поэтому ратификация ДЭХ нужна самой России — для повышения конкурентоспособности российских энергетических проектов и компаний. Причем как внутри России, так и за рубежом. Ратификация исключит все неясности в отношении прав и обязательств России по ДЭХ.

Обоснованные озабоченности России в отношении Договора должны быть приняты во внимание всеми членами ДЭХ. Однако страны ДЭХ должны быть уверены в том, что Россия озвучи-

ла и обосновала все причины, которые препятствуют ратификации ДЭХ. Важно, чтобы ратификация не отодвигалась на неопределенный срок по мере выдвигания новых возражений.

В 2001 году Дума выделила три вопроса, препятствующие ратификации: (1) что ДЭХ не регулирует вопросы ядерной торговли (см. «*О торговле ядерными материалами*»); (2) тарифы на транзит и внутреннюю транспортировку; (3) вопрос о мировом посреднике.

Именно тогда было высказано — увыв, неверное — толкование Договора, которое многократно повторялось на разных уровнях все эти годы. В России многие ошибочно считают, что, якобы, в ДЭХ и Транзитном Протоколе идет речь «о свободном допуске к инфраструктуре добычи углеводородов и инфраструктуре транспорта».

О «свободе транзита»

Договор включает обязательство государств-членов облегчать транзит энергетических материалов и продуктов через свою территорию в соответствии с принципом свободы транзита, а также обязательство обеспечивать уже сложившиеся потоки транзита. Следует подчеркнуть, что понятие «свобода транзита» оппонентами ДЭХ в России понимается буквально, то есть неверно.

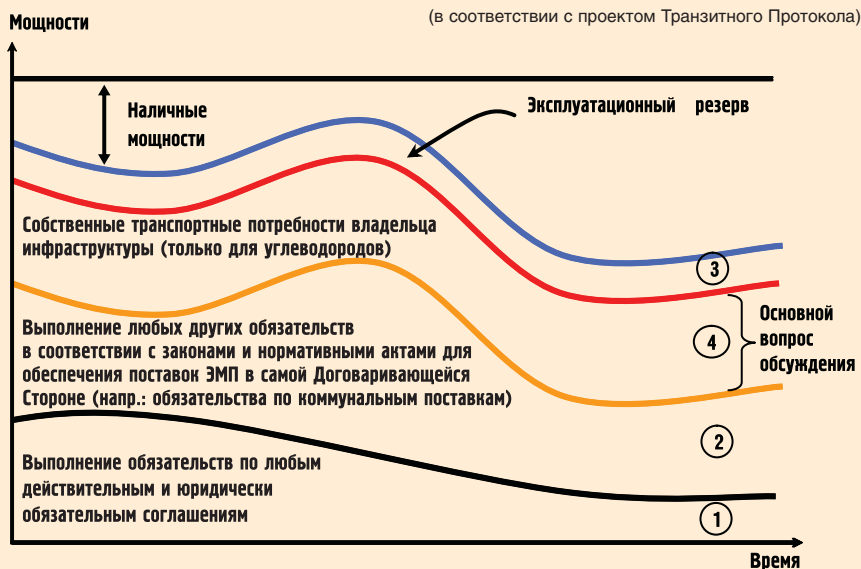
Никакой «абсолютной» свободы транзита — без ограничений — в принципе быть не может. ДЭХ и проект Транзитного Протокола являются теми инструментами, которые — впервые — вводят такие одобренные всеми странами ограничения, чтобы сделать понятие «свобода транзита» реализуемым на практике. Поэтому в документах Хартии не идет речь о «свободном доступе к инфраструктуре транспорта». Эти документы регулируют правила доступа к «наличным мощностям» транспортной системы.

В проекте Транзитного Протокола согласовано определение «наличных транзитных мощностей». Из них исключены мощности, зарезервированные: (1) под исполнение существующих долгосрочных контрактов, (2) под поставку углеводородов, добытых в будущем из месторождений, лицензии на которые принадлежат собственнику транспортной системы (см. «*Наличные транзитные мощности*»).

Это значит, что если в трубах «Газпрома» нет свободных «наличных мощностей», так как все они заняты наперед существующими контрактами на поставку или под будущую добычу самого «Газпрома», то никто потеснить «Газпром» в его трубах не сможет. Но эта информация должна быть публичной и достоверной.

Чтобы под «свободой транзита» не понимался «обязательный доступ для третьих сторон», повторим еще раз: в

Наличные транзитные мощности



Договоре имеется специальное разъяснение, что «положения Договора не обязывают никакую Договаривающуюся Сторону открывать обязательный доступ для третьих сторон».

Протокол к ДЭХ по транзиту нацелен на то, чтобы разъяснить, что означает на практике выражение «свобода транзита» для энергетического сектора на основе существующих положений Договора. 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 прерывания поставок и нарушения энергоснабжения.

Еще одним заблуждением является мнение, что проект Транзитного Протокола вводит обязательные аукционы для свободных мощностей. На самом деле условия, при которых аукционы можно использовать, строго определены и ограничены в ходе неофициаль-

ных консультаций экспертов России и ЕС по Транзитному Протоколу.

Проект Транзитного Протокола требует только того, чтобы системные операторы рассматривали заявки на дополнительные мощности на прозрачной, конкурентной и недискриминационной основе. Аукционы могут использоваться для распределения свободных мощностей только в ситуации истинного дефицита мощностей и только на минимальное время, необходимое для решения проблемы дефицита мощностей посредством инвестиций в новые мощности. Кроме того, требуется, чтобы любые дополнительные доходы, полученные в результате аукционов, использовались для смягчения или сокращения дефицита мощностей или для снижения применимых транзитных тарифов в разумных временных рамках.

О транзитных тарифах

Несколько слов о том, что Договор якобы предусматривает равенство тарифов на транзит и внутреннюю транспортировку. Осенью прошлого года г-н Ястржембский заявил: «Мы не можем мириться с тем, что тарифы на транзит энергоресурсов для внешних и внутренних потребителей должны быть одинаковыми». А они и не должны.

Озвученная помощником президента России формула — лишь одна из возможных, но не единственная интерпретация статьи 7.3 Договора. Сторонником такой ее интерпретации является делегация ЕС, ссылаясь на требования своего внутреннего законодательства. Мы прекрасно понимаем, какие экономические потери понесет Россия в этом случае.

Однако не менее обоснована и другая интерпретация этой статьи. В соответствии с ней транзитные тарифы не должны быть равны и должны сопоставляться не с внутренними, а лишь с экспортными и импортными. И так должно обстоять дело, по крайней мере, в странах ДЭХ за пределами ЕС.

Очевидно, то, что является законодательным требованием для внутреннего рынка ЕС, вовсе не обязательно является по Договору таким же требованием ко всем остальным его членам. В некоторых случаях это безусловно разъяснено в самом ДЭХ (например, в случае обязательного доступа для третьих сторон к транспортным мощностям), а в других — нет (например, в отношении соотношения экспортных, импортных, транзитных и внутренних тарифов на транспортировку).

Договор обеспечивает общий и взаимоприемлемый для всех стран ДЭХ минимальный стандарт поведения. Поэтому отдельные страны могут идти дальше других в отношении большей открытости и конкурентности своего внутреннего рынка, чем того требуют

О торговле ядерными материалами

Ядерные материалы включены в определение «Энергетических Материалов и Продуктов», охватываемое Договором. Однако при подписании ДЭХ в декабре 1994 года торговля ядерными материалами между Россией и ЕС была выведена из-под многостороннего действия ДЭХ на двусторонний уровень.

Это было сделано суверенным решением России и ЕС и закреплено ими в специальном двустороннем «Совместном Меморандуме», который является неотъемлемой частью ДЭХ. Регулирование торговли ядерными материалами переводилось в сферу действия Соглашения между Россией и ЕС о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Статья 22 СПС предусматривала заключить специальное двустороннее соглашение по этому вопросу к 1 января 1997 года. Однако оно не заключено и по сей день.

При отсутствии такого двустороннего соглашения торговля ядерными материалами между Россией и ЕС подпадает под количественные ограничения импорта ядерных материалов в ЕС. С учетом расширения ЕС и приближения срока перезаключения существующих долгосрочных контрактов на поставку соответствующих материалов в «новые» страны ЕС (бывшие страны СЭВ), существует угроза потери Россией соответствующих экспортных рынков. Понятна озабоченность России в этой связи. Но это не вопрос «изъятий» многостороннего ДЭХ, а вопрос невыполнения двусторонних договоренностей между Россией и ЕС самими этими сторонами.

Хочется надеяться, что в ходе подготовки Соглашения о стратегическом партнерстве между Россией и ЕС, идущего на смену СПС, такое «ядерное соглашение» будет достигнуто и заключено. Однако многосторонний ДЭХ не должен становиться заложником успеха или неудач иных двусторонних переговоров между его членами.

Статья 7. «Транзит» ДЭХ

(1) Каждая Договаривающаяся Сторона принимает необходимые меры для облегчения Транзита Энергетических Материалов и Продуктов в соответствии с принципом свободы транзита и без различий в том, что касается происхождения, места назначения или владельца таких Энергетических Материалов и Продуктов и без дискриминационных тарифов, основанных на таких различиях, а также без чрезмерных задержек, ограничений или сборов.

(6) Договаривающаяся Сторона, через Территорию которой осуществляется транзит Энергетических Материалов и Продуктов, не должна, в случае возникновения спора по любому вопросу, связанному с таким Транзитом, прерывать или сокращать, равно как и разрешать любому субъекту, находящемуся под ее контролем, прерывать или сокращать, либо требовать от какого-либо субъекта, находящегося под ее юрисдикцией, чтобы он прерывал или сокращал существующий поток Энергетических Материалов и Продуктов до завершения процедуры разрешения спора, изложенной в пункте (7), за исключением случаев, когда это особо оговорено в контракте или ином соглашении, регулирующем такой Транзит, или санкционировано решением мирового посредника.

положения ДЭХ, но они не могут требовать этого более высокого стандарта поведения от других. Однако наличие пространства для интерпретаций создает риски для тех или иных стран и их компаний, в данном случае для России и «Газпрома», и требует практического взаимоприемлемого ответа на это обоснованное сомнение российской стороны.

Исходя из этого, Секретариат провел и опубликовал специальное исследование тарифов за транзит газа в отдельных странах ДЭХ. В нем было доказано, что как минимум в четырех странах ЕС из шести исследовавшихся транзитные тарифы превышают тарифы на внутреннюю транспортировку газа.

Это является основанием для того, чтобы утверждать, что одним из вариантов возможной развязки может быть, например, специальное «Понимание» (как в отношении обязательного доступа для третьих сторон), что как минимум не всегда тарифы должны быть равны. Однако достижение такого понимания зависит от умения и желания переговорщиков договаривающихся сторон.

Мировой посредник

Статья 7.7 Договора содержит механизм согласительного урегулирования, который могут использовать страны-члены ДЭХ или компании, вовлеченные в транзитные споры. Если этот механизм не позволяет достичь соглашения, то назначенный Генеральным Секретарем мировой посредник может принимать промежуточное решение, которое стороны обязаны соблюдать в течение 12 месяцев (если спор не будет окончательно разрешен раньше).

Чтобы снять озабоченность российской стороны в отношении процедуры согласительного урегулирования транзитных споров, российские эксперты в ходе неформальных консультаций с ЕС по Транзитному Протоколу предложили внести уточнение (в форме «Понимания» к Транзитному Протоколу), что промежуточные транзитные тарифы, установленные мировым посредником на период спора, пересчитываются по завершении спора к уровню окончательно согласованных сторонами тарифных ставок с учетом действующей на финансовом рынке ставки процента.

Пример из практики

Спор между Россией и Украиной в отношении поставок и транзита газа в январе 2006 года привлек к себе международное внимание и вызвал многочисленные комментарии. При этом один из аспектов (транзитный) был связан с ролью Энергетической Хартии и с тем, как правовая основа Хартии

может снижать риск транзитных перебоев в снабжении энергоресурсами.

Во время этого спора представители России и Украины делали многочисленные ссылки на положения и принципы Энергетической Хартии как на основу для нахождения решения. Согласно Договору, государства-члены ДЭХ обязаны содействовать транзиту энергетических материалов в соответствии с принципом свободы транзита; не прерывать и не сокращать сложившиеся транзитные потоки (см. «Статья 7. «Транзит» ДЭХ»).

3 января 2006 года Генеральный Секретарь направил обеим сторонам письмо, в котором напомнил о том, что в Договоре имеются механизмы разрешения споров, включая специальную процедуру для согласительного урегулирования транзитных споров, и предложил использовать их в том случае, если двустороннее согласие не будет достигнуто. Секретариат провел подготовительную работу, в том числе с российской и украинской стороны, необходимой для запуска процедуры согласительного урегулирования транзитных споров. Предложение Генерального Секретаря осталось невостребованным, поскольку 4 января «Газпром» и «Нафтогаз Украины» заключили двустороннее соглашение.

Сходным образом развивались события и во время транзитных споров между Россией и Белоруссией по газу (декабрь 2006 года) и по нефти (январь 2007 года). Генеральный Секретарь выступил с соответствующими заявлениями 30 декабря и 8 января (размещены на веб-сайте Секретариата по адресу www.encharter.org) и призвал стороны соблюдать транзитные положения ДЭХ, в том числе по обеспечению свободы транзита и непрерывности существующих транзитных потоков. Генеральный Секретарь снова обратил внимание сторон спора на возможность его урегулирования с использованием процедуры мирового посредника в случае, если спор не будет урегулирован в двустороннем порядке. По счастью, это предложение снова оказалось невостребованным, поскольку соответственно 31 декабря и 10 января Россия и Белоруссия достигли двусторонних договоренностей по газу и нефти.

Нурица или яйцо?

В одном из документов МИД России сказано: «ДЭХ и связанные с ним документы представляют собой продукт взаимных компромиссов и уступок, отражающих стремление участников переговоров найти баланс своих интересов». Поэтому ДЭХ обеспечивает «минимальный стандарт» защиты интересов всех его участников. С течением времени стандарт защиты может быть поднят — в соответствии с новыми рисками и вызовами энергетиче-



ских рынков. Однако любое такое предложение будет более обоснованным с политической точки зрения, если страна его вносящая уже продемонстрировала свою приверженность принципам Энергетической Хартии, ратифицировав Договор.

Двусторонние консультации между Россией и ЕС по проекту Транзитного Протокола возобновились два года назад. С тех пор прошло девять встреч экспертов сторон. По вопросам собственно транзитного характера эксперты смогли найти общий язык. Разногласия остались по вопросам, где Транзитный Протокол пересекается с проблемами внутреннего устройства ЕС. Один из главных открытых вопросов — применение Транзитного Протокола на территории ЕС. Поэтому 20 ноября 2006 года Конференция по Хартии приняла решение, что Россия и ЕС продолжат — в удобном для них формате — двусторонние консультации по завершению Транзитного Протокола и будут регулярно докладывать об их ходе Конференции и ее рабочим органам.

Договор к Энергетической Хартии — единственный в мире многосторонний межгосударственный инвестиционный договор в энергетике. Он повышает конкурентоспособность России на формирующемся энергетическом рынке Евразии и тем самым необходим России. Процесс Энергетической Хартии — наилучшая площадка для отстаивания и продвижения Россией в международном сообществе своих интересов в энергетике.

Однако сегодня заявления российских официальных лиц в отношении ДЭХ напоминают, скорее, переговорный инструмент для решения двусторонних проблем между Россией и ЕС. Выверенная позиция российской стороны по вопросам многостороннего Договора к Хартии и Транзитного Протокола поможет конструктивному диалогу и взаимопониманию стран-членов ДЭХ и успешному завершению процесса ратификации ДЭХ. ■