

☑ // 13.11.2008

## Россия, ЕС и Энергетическая хартия: что дальше?

Завтра в Ницце состоится очередной саммит Россия -- Европейский союз. Будет обсуждаться вопрос подготовки нового Соглашения о партнерстве (СОП) Россия--ЕС. Одна из ключевых дискуссий предстоит по энергетической главе: быть ли ей в новом соглашении (похоже, что быть) и какой именно ей быть. Еще в 2004 году стороны договорились о формировании общего экономического (а в его рамках и общего энергетического) пространства Россия--ЕС. Очевидно, что новая энергетическая глава СОП (в старом Соглашении о партнерстве и сотрудничестве 1994 года такой главы не было) должна как минимум формулировать принципы, а лучше -- формировать полноценную юридическую основу такого общего энергетического пространства.

Существуют три практические возможности построения правовой основы общего энергетического пространства Россия--ЕС. Первая -- «экспорт» законодательства ЕС (так называемого «аки коммунитэр» --- от франц. *acquis communautaire*; этим термином принято обозначать находящееся в процессе формирования общее законодательство единого и расширяющегося ЕС). Вторая -- подготовка нового двустороннего соглашения Россия--ЕС «на основе принципов Энергетической хартии». Третья -- использовать в качестве такой основы сам договор к Энергетической хартии (ДЭХ). Первые два пути являются, на мой взгляд, тупиковыми. И только третий путь, несмотря на наличие на нем подводных камней, является путем реального построения -- на взаимовыгодной многосторонней международно-правовой основе -- единого энергетического пространства Россия--ЕС. Рассмотрим каждую из возможностей.

**Первая -- «экспорт» европейского законодательства.** Этот путь предпочтителен для Евросоюза, для которого гармонизация законодательства ЕС с правовыми системами третьих стран означает на практике применение законов ЕС в этих третьих странах, включая сферу энергетики.

ЕС стремится расширить зону применения своего *acquis communautaire* и наиболее активно делает это в ключевой энергетической сфере. Во-первых, посредством расширения самого ЕС -- с 15 до 25, а затем и до 27 членов, на территории которых в полной мере применяется законодательство ЕС, включая энергетические директивы ЕС. Во-вторых, образование Энергетического сообщества ЕС со странами Юго-Восточной Европы привело к распространению на восемь государств этого региона энергетического законодательства ЕС (директив по электроэнергии и газу). Целью является формирование единого внутреннего энергетического рынка ЕС--ЮВЕ. Третий элемент -- обнародование и применение на практике «Политики добрососедства ЕС», которая предусматривает возможность частичного применения энергетической политики и энергетического законодательства ЕС в странах, являющихся объектами этой политики. «Политика добрососедства ЕС» охватывает десять средиземноморских государств и восемь стран СНГ. Поначалу в качестве объекта в эту политику ЕС была -- девятой страной СНГ -- включена и Россия, однако тогдашний вице-премьер Виктор Христенко обратился с резким письмом к тогдашнему генеральному директору директората по транспорту и энергетике ЕС Франсуа Ламоре, после чего Россия была исключена из числа объектов применения «Политики добрососедства ЕС» -- потенциальных реципиентов европейского

энергетического *acquis communautaire*.

Однако в условиях нарастания зависимости ЕС от импорта энергоресурсов, и особенно газа, зона применения законодательства ЕС не покрывает и не будет покрывать в перспективе полную протяженность всех основных цепочек энергоснабжения, начинающихся в странах, не входящих в ЕС, и заканчивающихся уже в ЕС. Основные сегодняшние и будущие экспортеры газа (в том числе Россия, среднеазиатские страны, Иран и др.) и ряд транзитных государств не будут реципиентами законодательства ЕС. Поэтому использовать законодательство ЕС в качестве правовой базы построения общего энергетического пространства Россия--ЕС не представляется возможным.

**Вариант два -- подготовка нового двустороннего соглашения Россия--ЕС «на базе принципов Энергетической хартии».** Такое предложение было первоначально озвучено российской стороной. Оно вроде бы не очень активно, но поддерживается некоторыми политиками ЕС, понимающими, по-видимому, что «экспорт» законодательства -- тупиковый путь.

Однако, во-первых, любое двустороннее соглашение Россия--ЕС не включает и не является обязательным для транзитных государств. А не секрет, что именно с этими государствами были связаны возникавшие в недавнем прошлом энергетические проблемы между Россией и ЕС. Во-вторых, совершенно неясно, как может быть реализована на практике формулировка «на базе принципов». В новом соглашении появятся статьи, использующие «принципы» (не являющейся юридически обязательной) Энергетической хартии, но излагающие их иначе, чем записано в (юридически обязательном) ДЭХ? Если так, то это приведет к двум разным стандартам применения (в рамках соглашения и ДЭХ) этих «принципов» и их различной интерпретации в разных арбитражах. Что, в свою очередь, вместо снижения юридических рисков приведет к их увеличению, росту стоимости заемных средств и финансовых издержек для инвесторов России и ЕС в проектах, представляющих взаимный интерес. В-третьих, начинать сегодня переговоры по новому многостороннему юридически обязательному соглашению Россия--ЕС (включающему, по сути, 29 участников процесса -- Еврокомиссия, 27 стран -- членов Евросоюза плюс Россия) является намного более трудной задачей, чем переговоры в начале 1990-х годов по СПС или по ДЭХ. Тогда в охватившей Европу эйфории после падения Берлинской стены и распада СЭВ и СССР распахнулось широкое «окно политических возможностей» для таких переговоров, которое к сегодняшнему дню «сжалось» до размеров, пожалуй, всего лишь слегка приоткрытой форточки. Поэтому перспективы завершения такого абсолютно нового юридически обязательного соглашения (даже если его удастся начать) весьма туманны и риск их провала весьма велик.

**Остается третий и единственно возможный путь формирования правовой основы единого энергетического пространства Россия--ЕС. Такая основа уже есть -- это многосторонний ДЭХ, членами которого является 51 страна Евразии, включая все страны ЕС и СНГ -- в том числе Россию.** ДЭХ вступил в силу в 1998 году и является с тех пор неотъемлемой частью международного права. Правда, Россия пока не ратифицировала ДЭХ и применяет его на временной основе. Значит, необходимо устранить практические препятствия на пути ратификации ДЭХ Россией.

Озабоченности России в отношении ратификации ДЭХ известны. Их можно разделить на три группы. Первая -- политические, являющиеся естественной реакцией России на политическое давление извне в стремлении навязать России ратификацию ДЭХ, игнорируя ее озабоченности в отношении договора. Эти озабоченности, как правило, основаны на неверных интерпретациях ДЭХ с той и другой стороны: так, российские

противники ратификации ДЭХ реагируют преимущественно на спорные или некорректные высказывания западных политиков и СМИ типа «ДЭХ открывает доступ к трубопроводной системе «Газпрома» по льготным внутренним тарифам на транспортировку», полагая, что так и записано в самом договоре.

Вторую составляют озабоченности, играющие роль «переговорного инструмента». К ним можно отнести всю критику ДЭХ по поводу того, чего в нем нет (например, «ДЭХ не решает проблему турецких и датских проливов» и т.п.).

Третья -- справедливые и убедительные, экономически обоснованные озабоченности России. К ним относится спорная интерпретация двух положений статьи 7 «Транзит» ДЭХ: о соотношении уровней транзитных тарифов и тарифов на внутреннюю транспортировку и о механизме калькуляции транзитных тарифов, достигнутых при участии «мирового посредника» в результате предусмотренной этой статьей процедуры согласительного урегулирования транзитных споров. Уточнить интерпретацию этих положений можно в специальном дополнительном инструменте к ДЭХ -- Протоколе по транзиту. Именно поэтому Государственная дума еще в 2001 году заявила, что не вернется к рассмотрению вопроса о ратификации ДЭХ без завершения Протокола по транзиту с полным учетом озабоченностей России.

Еще три вопроса оставались нерешенными в рамках консультаций между Россией и ЕС непосредственно по транзитному протоколу. Во-первых, о соотношении согласованного всеми странами принципа, что транзитные тарифы должны формироваться на базе издержек, включая разумную норму прибыли, и применении (по настоянию ЕС) аукционов в качестве одного из механизмов доступа к наличным мощностям транспортировки, при котором принцип «издержки-плюс» неприменим по определению. Во-вторых, о механизмах разрешения так называемого «контрактного несоответствия», когда сроки и объемы долгосрочного экспортного контракта на поставку оказываются больше сроков и объемов предоставленного поставщику контракта на доступ к транзитным мощностям. В-третьих, о применении Транзитного протокола внутри ЕС (редакция предложенной ЕС так называемой «интеграционной поправки ЕС»).

Итого обоснованную озабоченность России вызывают пять вопросов по транзиту: два связаны с ДЭХ, три -- с проектом Транзитного протокола к ДЭХ. Практически все эти вопросы наконец согласованы на экспертном уровне не только между Россией и ЕС, но и (в октябре текущего года) в рамках всего многостороннего сообщества Энергетической хартии.

Нерешенный пока вопрос -- применение Транзитного протокола внутри Европейского союза. Страны ЕС ратифицировали ДЭХ в двух качествах: каждая страна в отдельности и все страны ЕС в целом. Поэтому в соответствии с ДЭХ транзитом является пересечение территории как всего ЕС, так и каждой отдельно взятой страны ЕС. Однако переговорная делегация ЕС все эти годы настаивала на том, чтобы в соответствии с Транзитным протоколом «транзитом» считалось бы пересечение только территории всего ЕС, а не его отдельных стран.

Думаю, очевидна разница в определениях, и, главное, понятны риски негативных экономических последствий для идущих в страны ЕС потоков российского газа, пункты сдачи-приемки которого после расширения ЕС находятся глубоко внутри его территории. Есть и второй аспект, обоснованно не устраивающий Россию и другие страны: ЕС участвует в выработке общих правил игры на широком евразийском энергетическом пространстве, которые, однако, не хочет применять на своей расширяющейся территории.

К счастью, стороны и здесь в октябре нынешнего года, похоже, нащупали наконец путь взаимоприемлемого компромисса. Надеюсь, что в 2009 году в рамках многостороннего сообщества Энергетической хартии вопрос о применении Транзитного протокола на территории ЕС будет решен устраивающим всех образом.

Как теперь быть в практических действиях? Требовать от России сначала ратифицировать ДЭХ, а потом завершать Транзитный протокол (на чем долго и безуспешно настаивал ЕС) -- контрпродуктивно. Россия на это не пойдет. Другой путь -- сначала завершить и ратифицировать Транзитный протокол (с полным учетом интересов России), а потом вернуться к вопросу о ратификации ДЭХ Россией -- невозможен по правилам ДЭХ (чтобы ратифицировать любой протокол к договору, страна должна сначала ратифицировать сам договор). Поэтому остается единственный практический путь разрешения этого, казалось бы, неразрешимого противоречия: Россия будет (может) ратифицировать ДЭХ и Транзитный протокол одновременно.

Для этого все стороны должны сосредоточиться на практическом пути реализации этой задачи. Алгоритм ее решения представляется следующим:

-- во-первых, завершение и подписание Транзитного протокола с учетом обоснованных озабоченностей России;

-- во-вторых, рассмотрение иных озабоченностей России в отношении ДЭХ, имеющих многосторонний характер. Для этого Россия должна представить закрытый перечень всех своих «претензий» к ДЭХ. Это необходимо для того, чтобы исключить у международного сообщества складывающуюся (увы, не без оснований) точку зрения, что по мере продвижения вперед в разрешении на экспертном уровне обоснованных озабоченностей России страна обнаружит -- один за другим -- свои новые сомнения (в том числе «политического» и «переговорного» свойства), но не предъявляет их все исчерпывающим списком;

-- в-третьих, Россия одновременно выносит на ратификацию ДЭХ и Транзитный протокол;

-- в-четвертых, в энергетическую главу нового Соглашения о партнерстве Россия--ЕС включается положение о том, что правовой основой единого энергетического пространства Россия--ЕС является ДЭХ; вступление энергетической главы СоП в силу привязывается к ратификации Россией ДЭХ и Транзитного протокола;

-- в-пятых, после того как все члены Энергетической хартии ратифицируют ДЭХ (пока это сделали 46 государств из 51), можно продолжать расширять предметную и географическую зону применения ДЭХ, совершенствовать его содержание с учетом изменяющихся реалий. Содержательной основой для совершенствования ДЭХ является ведущийся в рамках хартийного процесса многосторонний политический диалог о новых вызовах и рисках развития энергетических рынков и о том, каким наиболее эффективным упреждающим образом, совершенствуя ДЭХ, страны -- члены Энергетической хартии могут ответить на эти вызовы на многосторонней взаимовыгодной основе.

**Андрей КОНОПЛЯНИК,**

**консультант правления Газпромбанка, заместитель генерального секретаря секретариата Энергетической хартии (с марта 2002 по апрель 2008 года)**

Свидетельство о регистрации СМИ:

**ЭЛ № 77-2909 от 26 июня 2000 г**

Любое использование материалов и иллюстраций возможно только по согласованию с редакцией

Принимаются вопросы, предложения и замечания:

По содержанию публикаций - [info@vremya.ru](mailto:info@vremya.ru)

По сотрудничеству и развитию сайта - [web@vremya.ru](mailto:web@vremya.ru)