

☑ // 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 коммюнитэр» --- 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

По сотрудничеству и развитию сайта - web@vremya.ru