



«ТРЕТИЙ ПУТЬ» ДЛЯ РОССИИ

Москве предстоит выбрать один из трёх вариантов построения общего энергетического пространства с ЕС

Андрей КОНОПЛЯНИК,
доктор экономических наук, консультант правления
ОАО «Газпромбанк», профессор кафедры «Международный
нефтегазовый бизнес» РГУ нефти и газа им. И.М.Губкина.

В новом Соглашении о партнёрстве (СоП) Россия – ЕС, заменяющем собой старое Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве (СПС) между двумя сторонами, очевидно, появится энергетическая глава. Её структура ещё не определена, а в старом СПС такой главы не было. По мнению автора, в ней должны быть изложены принципы и закреплена правовая основа построения общего энергетического пространства Россия – ЕС как составной части одного из четырёх общих пространств между двумя сторонами.

В настоящей статье рассматриваются три различные возможности создания вышеупомянутой правовой основы. Первая (предпочтительная для Европейского союза) – «экспорт» находящегося в процессе формирования так называемого *acquis communautaire* (то есть общего внутреннего законодательства расширяющегося Евросоюза).

Второй вариант – подготовка нового двустороннего Соглашения о партнёрстве Россия – ЕС либо на основе принципов Энергетической Хартии, либо на базе совершенно нового соглашения. Считается, что дан-

ный путь предпочтительнее для российской стороны, но он рассматривается как возможный и некоторыми политиками ЕС, а косвенно – даже всем Европейским союзом.

Но существует и третий вариант – использовать в качестве основы сам Договор к Энергетической Хартии (ДЭХ). Данный подход может оказаться наиболее приемлемым на практике – несмотря на высказываемые российской стороной сомнения в сбалансированном характере ДЭХ и возможности интерпретировать некоторые его положения в ущерб производителям и экспортёрам энергоресурсов.

По мнению автора, первые два варианта контрпродуктивны. И только третий является эффективным (а то и единственным) путём реального построения – на взаимовыгодной международно-правовой основе – единого энергетического пространства Россия – ЕС. Конечно, при условии, что справедливые и обоснованные озабоченности обеих сторон будут с успехом разрешены всем многосторонним сообществом Энергетической Хартии. При данном подходе может (и должен) быть использован весь накопленный опыт применения на практике ДЭХ – единственного специализированного «энергетического» многостороннего международного договора, вот уже более десяти лет являющегося неотъемлемой частью международного права.

На пути к новому соглашению

На саммите в Санкт-Петербурге, проходившем в мае 2003 г., Европейский союз и Россия договорились о начале работы над созданием четырёх «общих пространств», позволяющих обеспечить более тесное сотрудничество и интеграцию в таких областях, как экономика и энергетика, внутренняя безопасность и правосудие, внешняя политика и безопасность, а также образование и культура. На саммите Россия – ЕС в Москве в мае 2005 г. было достигнуто соглашение о «дорожных картах» четырёх пространств, правовая основа которых должна быть отражена в новом Соглашении о партнёрстве, заменяющем собой прежнее Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве, подписанное в 1994 г. и действовавшее до конца 2007 г. (вплоть до настоящего времени оно автоматически продлевается). Взаимоотношения сторон в энергетической сфере включены в «дорожную карту» общего экономического пространства.

26 мая 2008 г. Европейская комиссия (ЕК), наконец, получила мандат Совета министров ЕС на открытие следующего раунда переговоров по заключению нового СоП Россия – ЕС. В Ханты-Мансийске (нефтяной столице Западной Сибири) в конце июня 2008 г. стороны пришли к соглашению о начале данных переговоров. Первый их раунд прошёл 4 июля. В результате конфликта на Кавказе Европейский союз 1 сентября 2008 г. принял решение отложить данный диалог. На встрече министров иностранных дел стран Евросоюза 10 ноября ЕК получила одобрение политиков для возобновления переговоров. Сообщалось, что практические вопросы подготовки СоП обсуждались на саммите Россия – ЕС, прошедшем в Ницце (Франция) 14 ноября 2008 г., однако достаточно полного обсуждения нового документа не получилось, да и вряд ли могло получиться, так как на пленарном заседании на это было выделено только 45 минут из двух с половиной часов.

Как отмечалось выше, в СоП должна быть заложена правовая основа общего энергетического пространства Россия – ЕС. И существует три подхода к решению этой задачи. При этом многие российские политики ориентируются именно на второй вариант – подготовку нового двустороннего соглашения. Вот, например, одно из заявлений заместителя председателя Государственной Думы РФ Валерия Язева, сделанное в апреле 2008 г. и отражающее его долгосрочные взгляды: *«Моя оценка ситуации такова, что привести Энергетическую хартию к виду, в котором она могла бы быть ратифицирована Госдумой, невозможно. Необходим другой, серьёзно продуманный документ... России и Европе, как стратегическим партнёрам в энергетической сфере, необходимо начать развивать новые институты, способные координировать, в том числе и работу формирующегося глобального энергетического рынка».*

Поэтому такой (второй) сценарий рассматривается как возможный путь и некоторыми политиками ЕС. В итоге делегация Евросоюза согласилась на следующую формулировку в итоговом документе саммита в Ницце: *«Новое соглашение будет включать ориентированное на результат политическое сотрудничество, перспективы глубокой экономической интеграции, равные условия в энергетических отношениях, основанных на принципах Энергетической Хартии».*

Не так страшна Хартия...

Тем временем третий вариант, то есть использование в качестве правовой основы энергетического сотрудничества инструментов ДЭХ, как уже отмечалось, большинством отечественных политиков отменяется. Критика ДЭХ (и – шире – многогранного процесса Энергетической Хартии) российскими властями продолжается, причём на высшем уровне. Самые свежие примеры: президент РФ Дмитрий Медведев во время встречи с председателем правления ОАО «Газпром» Алексеем Миллером 20 января 2009 г. высказался по поводу неспособности Энергетической Хартии сыграть конструктивную роль до и во время газового кризиса Россия – Украина в январе 2009 г.

И именно критика Энергетической Хартии, утверждения о том, что с её помощью невозможно урегулировать ряд вопросов энергобезопасности, явились формальным побудительным мотивом для того, чтобы 21 апреля нынешнего года российская сторона выдвинула свои новые предложения. На официальном сайте главы государства был опубликован, а затем разослан по многим странам пятистраничный «Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики (цели и принципы)». По мнению помощника президента РФ Аркадия Дворковича, *«данный документ может заменить Энергетическую Хартию».* Однако, как полагает автор статьи, упомянутый «Концептуальный подход...» не может всерьёз рассматриваться как альтернатива ДЭХ и связанным с ним документам.

Некоторые критические высказывания российской стороны довольно аргументированы и основаны на том, что Энергетическая Хартия и её инструменты явились результатом многостороннего компромисса более чем двадцатилетней давности и отражают реалии того времени. Однако данная критика может относиться в разной степени к различным аспектам того многогранного понятия, которое обычно подразумевается под словами «Энергетическая хартия». Под этим термином могут одновременно пониматься:

- а) совокупность многосторонних документов:
 - политическая декларация «Европейская Энергетическая Хартия» (ЕЭХ) 1991 г.;
 - юридически обязательные документы 1994 г. (Договор к Энергетической Хартии – ДЭХ, Протокол к Энергетической Хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам – ПЭЭСЭА) и 1998 г. (Поправка к связанным с торговлей положениям Договора к Энергетической Хартии – Торговая поправка);
 - многочисленные иные документы – как юридически обязательные, так и нет: протоколы (например, подготавливаемый проект Протокола к Энергетической Хартии по транзиту), понимания, решения, декларации, заявления, модельные соглашения и т.п.;
- б) долгосрочный хартийный процесс с объективно обусловленным циклом со следующими последовательными фазами:
 - переговоры по выработке юридически обязательных документов;
 - мониторинг за их выполнением и эффективностью применения;
 - многосторонние политические дискуссии о соответствии хартийных инструментов новым реалиям энергетических рынков и о выработке согласованных мер по их адаптации;

- новые многосторонние переговоры по модернизации действующих механизмов или по подготовке новых;

в) международная организация — Конференция по Энергетической Хартии — как политический форум, в рамках которого осуществляется деятельность различных рабочих групп;

г) Секретариат Энергетической Хартии как административный орган данной многосторонней международной организации.

В то же время некоторые критические замечания российской стороны в адрес Энергетической Хартии являются как минимум неубедительными и требуют серьёзной аргументации. Значит, странам-членам ЭХ необходимо рассмотреть весь комплекс озбоченностей России в отношении ДЭХ и всего многогранного хартийного процесса, вычленив реальные проблемы (то есть такие, в обоснованности которых России удастся убедить многостороннее сообщество) и принять по ним взаимоприемлемые решения. Благодаря этому Россия сможет ратифицировать ДЭХ, сделав его на практике правовой базой общего европейского энергетического пространства. Таким образом, третий вариант вовсе не является лёгким способом формирования правовой основы в рассматриваемой сфере. Более того, он требует создания серьёзной аргументационной базы в рамках более широкого, чем Россия и страны ЕС, сообщества государств. Однако автор полагает, что именно этот третий путь будет иметь наибольшие преимущества и окажется менее затратным и продолжительным, чем второй. А применение первого способа — практически невозможно.

В следующих разделах данной статьи каждый из вариантов рассматривается более подробно.

Прямой «экспорт» *acquis communautaire*

Формирование общего экономического (а следовательно, и энергетического) пространства Россия — ЕС предполагает совмещение и гармонизацию законодательства и правоприменительной практики обеих сторон. Однако подходы России и Европейского союза к данному процессу различны.

Доктор юридических наук, профессор Марк Энтин отмечает в связи с этим: «Для России право ЕС выступает в качестве внешней правовой системы, иерархически не отличающейся от правовых систем государств-членов. Поэтому Россией гармонизация трактуется, прежде всего, в смысле конвергенции, то есть обоюдного движения к получению некоего желательного варианта правовой реальности. Для стран ЕС коммуитарное право является наднациональным. Оно рассматривается как уже завершённый продукт процесса конвергенции, который предлагается также и для внешнего потребления». Поэтому под гармонизацией правовых систем ЕС и третьих государств (то есть стран, не входящих в Евросоюз) Брюссель понимает принятие последними европейского права.

Данный подход распространяется и на энергетическую политику ЕС. Европейский союз стремится к «прямому» и «косвенному» расширению географической зоны практического применения *acquis*. При этом в качестве одной из доминант внешней энергетической стратегии Брюсселя Еврокомиссия называет желание «выстроить вокруг себя широкую сеть стран, действующих на основе общих правил и принципов, вытекающих из энергетической политики ЕС».

Существует не менее трёх параллельных, одновременных и взаимозависимых процессов, которые позволяют расширить географическую зону применения энергетического *acquis* Европейского союза (см. рис.).

Во-первых, расширяется сам Европейский союз. Количество стран-членов ЕС увеличилось в мае 2003 г. с 15 до 25 и в январе 2007 г. — до 27. Во всех этих государствах в полной мере применяется законодательство ЕС, включая энергетические директивы. Другие страны-кандидаты в члены Евросоюза (Хорватия, Македония и Турция) всё ещё переживают процесс совмещения с законодательством ЕС, но полное соответствие возможно только после присоединения к ЕС. Сербия и другие государства Балканского полуострова надеются получить статус кандидатов. По мере расширения Евросоюза раздвигается и географическая зона использования всего европейского законодательства.

Во-вторых, существует Договор об Энергетическом Сообществе между Европейским союзом и семью странами Юго-Восточной Европы (Хорватия, которая уже стала кандидатом в члены ЕС, Сербия, Черногория, Босния, бывшая Югославская Республика Македония, Албания и Косово — см. рис.). В соответствии с данным документом, формирующееся законодательство ЕС о внутренних рынках электроэнергии и газа применяется во всех восьми его странах. Целью является создание единого внутреннего энергетического рынка ЕС и его распространение на государства-члены данного договора. Иными словами, это соглашение расширяет географическую зону применения энергетического *acquis* (не всего *acquis* сразу, но всё же важной его части, относящейся к энергетическому праву).

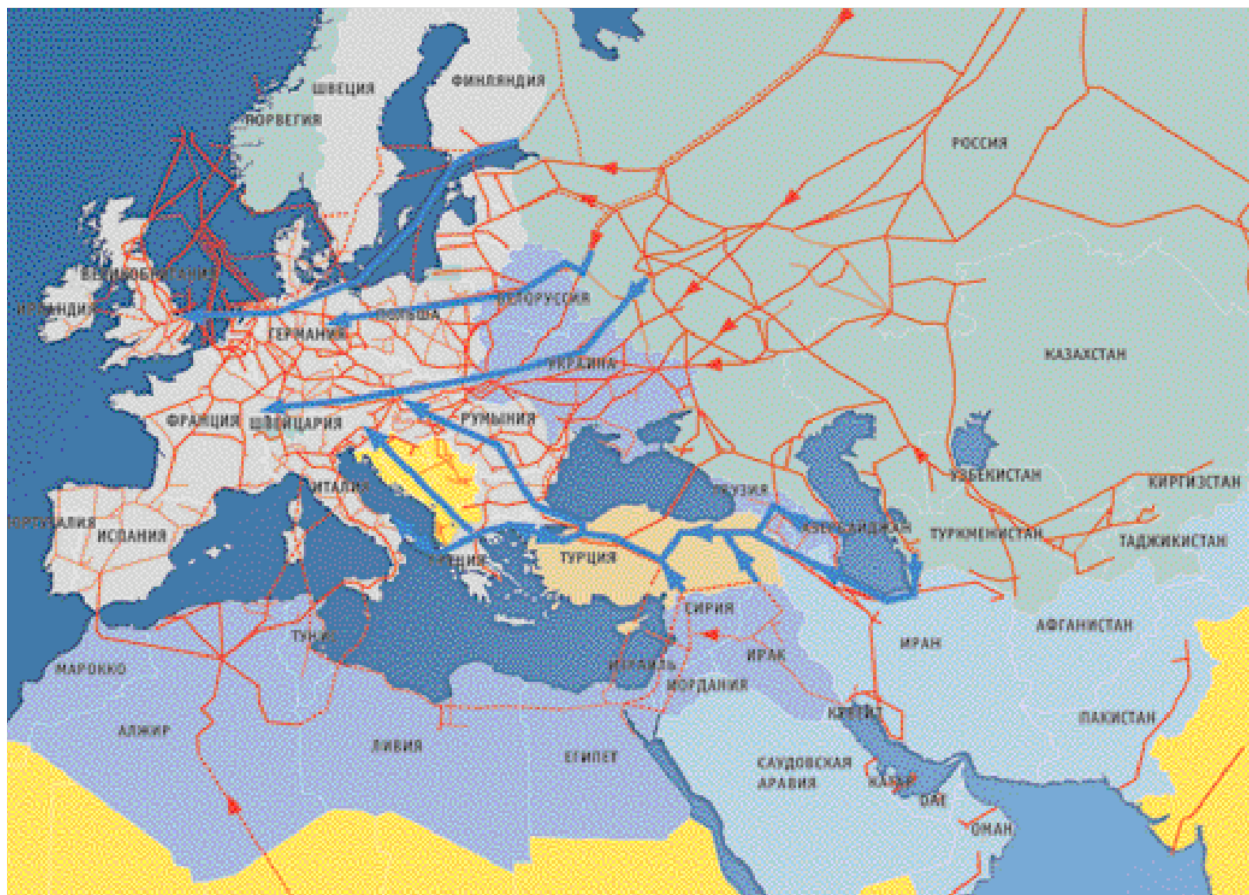
Для стран Балканского полуострова, не являющихся членами ЕС (то есть в основном государственных образований на основе частей бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославия), вхождение в Договор об Энергетическом Сообществе — первый шаг внедрения директив ЕС ещё до официального присоединения к Евросоюзу. Это схоже с ролью, которую ДЭХ играл в странах Центральной и Восточной Европы после распада СЭВ. Он послужил своего рода «тренировочной базой» («подготовительным классом») для применения энергетических директив ЕС и последующего «более мягкого» вхождения этих стран в ЕС.

Два основных различия между двумя договорами (на английском языке их аббревиатура выглядит одинаково — ЕСТ, что довольно символично) состоят в следующем.

Во-первых, Договор к Энергетической Хартии основан (в том числе, но не только) на первых директивах ЕС по электроэнергии (1996 г.) и газу (1998 г.), в то время как Договор об Энергетическом Сообществе базируется исключительно на более либеральных вторых директивах Евросоюза по тем же вопросам (2003 г.).

Во-вторых, ДЭХ устанавливает минимальные стандарты применения его положений для своих стран-членов (например, в отношении защиты инвестиций — посредством формул «стэнд-стил» и «ролл-бэк», ст. 10(5) ДЭХ), а Договор об Энергетическом Сообществе обязывает свои государства-члены в полной мере применять формирующийся *acquis communautaire* ЕС.

Общие правила игры на формирующемся евроазиатском энергетическом пространстве и экспорт acquis EC



— существующие газопроводы - - - проектируемые, строящиеся и реконструируемые газопроводы → предлагаемые приоритетные маршруты транспортировки газа

Зона	Страны зоны	Примечание
	Члены ЕС: 27 стран	Полностью применяется законодательство ЕС, в том числе законодательство по энергетике
	Члены Энергетического Сообщества ЕС – ЮВЕ: Хорватия, Сербия, Черногория, Босния, Бывшая Югославская Республика Македония, Албания, МООНК (Косово), другие страны-члены Энергетического Сообщества уже являются членами ЕС	Применяется законодательство ЕС только в отношении внутренних рынков электроэнергии и газа
	Страны-кандидаты в члены ЕС: Турция (Хорватия уже является членом Энергетического Сообщества, и там применяются нормы ЕС в отношении рынков энергии)	Находятся в процессе согласования своих законодательств с нормами ЕС, но полное согласие вряд ли будет достигнуто до момента вступления в ЕС
	Соседние с ЕС страны: СНГ (Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Молдавия, Украина) и страны Северной Африки (Алжир, Ливан, Ливия, Марокко, Палестинская Автономия, Сирия, Тунис)	Углублённое сотрудничество в вопросах энергетики на основе национальных планов деятельности с Украиной и Молдавией (а также Израилем, Иорданией, Марокко, Палестинской Автономией и Тунисом); в будущем возможно частичное применение энергетической политики законодательных норм ЕС
	Стратегическое партнёрство ЕС и России: страны ЕС и Россия	Основано на общих принципах и целях, применимость законодательства ЕС в России не обсуждается
	Страны-члены ДЭХ: 51 государство Европы и Азии	ДЭХ полностью применима в рамках норм ЕС как минимальный стандарт; ЕС сделал дальнейший шаг в либерализации внутреннего энергетического рынка. Но может ли ЕС требовать от других стран-членов ДЭХ следования той же модели и тех же темпов развития внутренних рынков?
	Страны-наблюдатели ДЭХ: 20 государств Европы, Азии (в т.ч. Ближнего Востока, Южной, Юго-Восточной и Северо-Восточной Азии), Африки, Северной и Латинской Америки	Разделяют принципы и цели ДЭХ, однако нормы ДЭХ не приняты как юридически обязательные; не готовы принять более либеральные законодательные нормы ЕС

В-третьих, существует так называемая Политика добрососедства ЕС. Её объектами являются шесть стран бывшего СССР (Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Молдавия и Украина), а также десять государств Северной Африки и Восточного Средиземноморья (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестинская автономия, Сирия и Тунис) (см. рис.). Расширенное сотрудничество ЕС с данными странами в энергетической сфере основано на национальных планах действий с Украиной и Молдавией, а также с Израилем, Иорданией, Марокко, Палестинской автономией и Тунисом. В будущем возможно частичное применение энергетического законодательства ЕС в этих государствах.

Некоторые объекты «Политики добрососедства ЕС», такие как Украина и Молдавия, являются наблюдателями Договора об Энергетическом Сообществе и хотят как можно быстрее стать его полноправными сторонами, тем самым обеспечив себе более высокий уровень интеграции с Евросоюзом в сфере энергетики. Это приведёт к широкомасштабному принятию *acquis* ЕС. Комиссар ЕС по вопросам энергетики Андриис Пибалгс заявил в конце ноября 2008 г., что Евросоюз планирует присоединение Украины и Молдавии к Договору об Энергетическом Сообществе уже в 2009 г. Он также сообщил, что Брюссель намеревается начать проведение подобных переговоров с Турцией.

Итак, ЕС реализует политику прямого увеличения зоны применения *acquis* посредством расширения Европейского союза или путём заключения многосторонних договоров, основанных на использовании права ЕС в полной мере или в отношении определённого сегмента экономической деятельности (например, энергетики в случае Договора об Энергетическом Сообществе ЕС — ЮВЕ). Такая стратегия может быть вполне приемлемой для некоторых транзитных государств и нескольких энергодобывающих стран в рамках цепочек энергоснабжения, ориентированных на Европейский союз. Но зависимость ЕС от импорта энергоресурсов, особенно газа, растёт. И вряд ли можно ожидать, чтобы все основные экспортёры «голубого топлива» в ЕС, в частности, являющиеся частью интегрированной евроазиатской системы газоснабжения, основанной на сформированной и/или формирующейся стационарной инфраструктуре, захотели бы войти в зону правового регулирования ЕС.

Например, Виктор Христенко, будучи российским вице-премьером (ныне он занимает пост министра промышленности и торговли) обратился с резким письмом по поводу «Политики добрососедства ЕС» к тогдашнему генеральному директору Директората по транспорту и энергетике Еврокомиссии Франсуа Ламоре. Это произошло сразу же после обнародования этой политики, объектом которой поначалу была объявлена и Россия. После данного письма РФ была исключена из числа потенциальных реципиентов европейского энергетического *acquis*.

Довольно трудно представить применение законодательства ЕС (или, по крайней мере, его энергетической части) Ираном (который неизбежно станет одним из основных прямых поставщиков газа в Европейский союз по стационарной инфраструктуре) или другими исламскими газодобывающими государствами даже в отдалённом будущем.

«Косвенные» пути *acquis*

Кандидат юридических наук, доцент Иван Гудков отмечает: «...система заключения международных договоров ЕС с третьими странами выстроена таким образом, что с ЕС (в лице Комиссии) практически крайне трудно, чтобы не сказать невозможно, договориться на условиях, совместимость которых с европейским правом не вполне очевидна... В соответствии со статьёй 300(б) Договора о Европейском сообществе Европейский Парламент, Совет, Комиссия и государства-члены вправе получить от Суда Европейских сообществ заключение о совместимости проекта международного договора с правом ЕС. Негативное заключение Суда Европейских сообществ влечёт за собой необходимость ратификации международного договора всеми государствами-членами, что значительно ограничивает практическую возможность подписания договора. ...Аналогично решается вопрос с международными договорами отдельных государств-членов: статья 133(б) Договора о Европейском сообществе запрещает государствам-членам заключать договоры, не соответствующие *acquis communautaire*».

Это означает, что международные договоры ЕС с третьими сторонами де-факто служат для расширения географической зоны применения *acquis* (по таким соглашениям *acquis* является объектом «скрытого» экспорта). Европейский союз пытался применить данный подход по отношению к России. СПС от 1994 г. основано на принципе, очень близком к концепции ЕС по гармонизации правовых систем, так как предусматривается нежёсткое обязательство по совмещению российского законодательства с европейским. В статье 55(1) СПС признаётся, что сближение правовых систем является важным условием улучшения экономических связей между Россией и Европейским союзом. Но там же утверждается, что Россия должна приложить усилия для постепенного достижения совместимости своего законодательства с европейским. Таким образом, подразумевается дрейф российского права в сторону ЕС, а не взаимное движение обеих сторон в направлении удовлетворения интересов друг друга.

«Дорожная карта» 2005 г. по общему экономическому пространству не требует совмещения российского и европейского законодательства на основании *acquis*. По мнению Ивана Гудкова, это подтверждает намерение продвигать принцип равенства отношений Россия — ЕС. Но автор настоящей статьи придерживается иной точки зрения — это было временной паузой в долгосрочном стремлении ЕС «экспортировать» своё право в соседние страны, включая Россию. Следующую такую попытку Брюссель предпринял в 2006 г.

Официальная позиция Европейской Комиссии по отношению к России сместилась в сторону гармонизации (или совмещения) законодательств на основании принципа взаимности. Но и данный принцип по-разному понимается Москвой и Брюсселем. Заместитель директор Лондонского центра европейские реформ Катинка Барыш полагает: «ЕС и Россия имеют в виду разные вещи, когда говорят о взаимности... Для европейцев взаимность означает взаимно согласованную правовую основу, облегчающую осуществление двусторонних инвестиций. Для России взаимность означает обмен активами равной рыночной стоимости или полезности».

Для России «взаимность» — это обмен главным образом количественными показателями, то есть по принципу «объём на объём» или «стоимость на стоимость». Например, российские власти готовы обменивать активы в РФ на равнозначные (адекватные по стоимости/рыночной цене/капитализации) мощно-

сти в Европейском союзе. Согласно этому подходу, организационная структура и правила регулирования энергетических рынков у обеих сторон могут оставаться разными.

Для ЕС (а особенно для Еврокомиссии) «взаимость» означает, прежде всего, обмен качественными параметрами сотрудничества (по принципу «ценности на ценности»). Обмениваться можно только эквивалентными ценностями, в том числе в правовом поле, в то же время для ЕС дрейф в сторону ценностей менее высокого (в их системе координат) уровня невозможен по законодательству ЕС (см. выше). Поэтому единственно возможным условием обмена «ценности на ценности» при таком подходе является обмен ценностями более высокого — по стандарту ЕС — уровня, то есть де факто инкорпорирование законодательных положений ЕС по тем направлениям, где для России или для ЕС существует интерес к сотрудничеству. Это — попытка скрытого экспорта энергетического законодательства ЕС не по всему фронту, а по узким «прорывным» направлениям повышенного интереса сторон к сотрудничеству в энергетической сфере. В конечном итоге это подразумевает диктатуру европейского права на общем пространстве обеих сторон. С точки зрения автора, это можно рассматривать как более усложнённую и «скрытую» форму экспорта *acquis*.

Разумно предположить, что страны-кандидаты в члены ЕС будут подчиняться нормам Евросоюза, тогда как в отношении России довольно сложно (а то и невозможно) найти убедительную аргументационную основу для применения такого же подхода, так как РФ не высказывала намерения присоединиться к ЕС. Кроме того, отечественные политики неоднократно и недву-

смысленно заявляли, что наша страна не захочет применять европейское законодательство. Например, заместитель министра иностранных дел РФ Александр Грушко, выступая за построение общего энергетического пространства Россия — ЕС, которое «позволит Москве и Брюсселю быть более конкурентоспособными в глобальной экономике», также заявил в ноябре 2008 г.: «Россия добивается равноправного отношения на энергетическом рынке... Мы против того, чтобы те правила, которые принимаются в ЕС, автоматически распространялись на Россию». Это означает, что необходимо найти другой подход к формированию правовой основы общего энергетического пространства для нового СоП, нежели «экспорт» *acquis* в явной и неявной форме.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что зона применения законодательства ЕС не покрывает и не будет покрывать в перспективе полную протяжённость всех основных (в первую очередь — по стационарной инфраструктуре) цепочек энергоснабжения, начинающихся за пределами ЕС и заканчивающихся внутри Евросоюза (см. рис.). Основные сегодняшние и завтрашние экспортёры газа (в том числе Россия, среднеазиатские страны, Иран и другие) и ряд транзитных государств не будут реципиентами законодательства ЕС. Поэтому использовать его в качестве правовой базы построения общего энергетического пространства ЕС — Россия (или более широкого энергетического партнёрства, включающего Россию и Евросоюз) не представляется возможным.

В целом, первый вариант (экспорт *acquis*), будучи предпочтительным для Европейского Союза, невозможен для России.

Продолжение в следующем номере ■