

# «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 первой части данной статьи была обоснована необходимость построения общего энергетического пространства Россия – ЕС как составной части одного из четырёх общих пространств между двумя сторонами. Были также обозначены три возможных пути создания правовой основы для энергетического партнёрства и подробно рассмотрен первый из них – «экспорт» находящегося в процессе формирования так называемого *acquis communautaire* (то есть общего внутреннего законодательства расширяющегося Евросоюза). В данной публикации будут рассмотрены второй и третий пути – заключение нового двустороннего энергетического Договора, в том числе «на основе принципов Энергетической Хартии», или включение в соглашение о партнёрстве с ЕС в качестве «энергетической главы» самого ДЭХ и связанных с ним документов (путём прямой отсылки на них), исходя из понимания, что страны-члены ДЭХ должны и будут эффективно использовать заложенные в ДЭХ механизмы адаптации всех компонентов хартийного процесса (как политических, так и правовых) к новым вызовам и рискам на международных энергетических рынках.

## Второй путь: узкое окно политических возможностей

Предложение подготовить новое двустороннее Соглашение о партнёрстве Россия – ЕС (СоП) с энергетической главой «на базе принципов Энергетической хартии» было первоначально озвучено российской стороной. Эта идея вроде бы не очень активно, но поддерживается некоторыми политиками Евросоюза, понимающими, по-видимому, что «экспорт» законодательства ЕС – тупиковый путь. С некоторых пор эта позиция стала находить отражение как в совместных документах России и ЕС, так и материалах ЕС. Например, ссылка на «принципы Энергетической Хартии» как на основу подготовки нового СоП содержалась в материалах к саммиту Россия – ЕС, опубликованных на сайте Еврокомиссии в канун встречи в Хабаровске. На «вынужденных» сторонников такого подхода, вероятно, продолжает оказывать влияние российская критика Энергетической Хартии (независимо от того, является ли она обоснованной или го-

лословной)<sup>1</sup>. Данное предложение, вероятно, имеет свои положительные стороны. «Принципы Энергетической Хартии» представлены в Европейской Энергетической Хартии 1991 г. – единственном политическом документе, подписанном всеми членами «Большой восьмёрки». Эта декларация, а также некоторые части юридически обязательного ДЭХ 1994 г. использовались (иногда дословно) в документах по энергетической безопасности, принятых на саммите G-8 в Санкт-Петербурге в июле 2006 г.

Однако впоследствии, особенно после российско-украинского газового кризиса в январе 2009 г., на принципы Хартии как на базу для нового международного энергетического договора в России стали ссылаться всё меньше. Вроде бы российские власти решили отказаться от неё совсем, заменив её неким новым базовым документом по энергетическому сотрудничеству. Москва считает, что Энергетическая Хартия не сумела сыграть активную роль в предотвращении и преодолении вышеупомя-

<sup>1</sup> Обсуждение российской критики Договора к Энергетической Хартии представлено в публикациях автора, которые можно найти его сайте по адресу: [www.konoplyanik.ru/publications](http://www.konoplyanik.ru/publications).

\* Продолжение. Начало в № 6 за 2009 г.

нутого кризиса (этот вопрос будет более подробно рассмотрен далее). Например, во время встречи с председателем правления ОАО «Газпром» Алексеем Миллером 20 января 2009 г. президент РФ Дмитрий Медведев заявил: *«Когда мы встретились с руководителями государств и правительств на известном мероприятии в Москве<sup>2</sup>, основная позиция, которая мною была озвучена, сводилась даже не к преодолению последствий этого кризиса (хотя, слава богу, всё удалось в результате этой встречи завершить – подписать документы и начать работать), а к тому, чтобы предотвратить подобные события в будущем. Я об этом говорил, хотел бы и вам ещё раз сказать, чтобы “Газпром” этим занимался более активно. Нам нужно подумать о том, какие многосторонние международные соглашения могут обеспечить интересы продавца, транзитных стран и потребителей. Всем известна так называемая Энергетическая Хартия, которая в значительной мере при своём создании была направлена на защиту интересов потребителей, что неплохо. Но не следует забывать, что продавцы – это точно такие же участники договорных отношений и их интересы необходимо защищать в не меньшей степени, чем интересы транзитных государств. Для того чтобы это происходило эффективно, нужны новые международные механизмы. Мы могли бы подумать или об изменении действующей редакции Энергетической Хартии (если на это согласятся страны-участницы), или о создании нового многостороннего документа, который в полной мере отвечал бы этим задачам, где были бы предусмотрены и процедурные, и технологические, и юридические вопросы, связанные с обеспечением платежей за поставленный газ, обеспечением исполнения транзитными государствами своих функций и недопущением таких проблем, которые, к сожалению, были созданы Украиной в конце прошлого года. Думаю, что и правительству Российской Федерации, и основному нашему поставщику газа – акционерному обществу “Газпром” – нужно подумать о том, какой механизм в этом смысле было бы правильно подготовить и предложить всем участникам международного сообщества. Вижу в этом нашу особую энергетическую задачу, имея в виду то, что Россия является крупнейшим энергопроизводителем в мире. Я, в свою очередь, предложу ряд идей в ходе встречи, которая состоится в Лондоне в начале апреля и будет посвящена преодолению последствий финансового кризиса, и в ходе других мероприятий, включая встречу глав государств “Группы восьми”. Прошу вас подключиться к этой задаче».*

Алексей Миллер согласился с таким подходом, заявив: *«Что касается блокады Украиной транзита российского газа в Европу, то... можно сказать, что нужен новый юридический механизм обеспечения интересов и стран-потребителей, и стран-транзитёров, и стран-производителей. Много нареканий звучало и звучит в адрес Энергетической Хартии. И мы видим, что в реальной, конкретной ситуации этот механизм даёт серьёзные сбои».*

Эту позицию поддержали и другие официальные лица. Например, президент «Транснефти» Николай Токарев сообщил послу Чехии по особым поручениям в сфере энергетической безопасности Вацлаву Бартушке, что *«назрела необходимость нового международного договора о защите прав потребителей и производителей нефти, а также обязанностей транзитёров».* Руководитель пресс-службы «Транснефти» Игорь Дёмин заявил после встречи, что *«последние события, связанные с поставками газа в Европу, показали неработоспособность Энергохартии...».* По мнению представителей нефтетранспортной монополии, Чехия, которая в настоящее время является председателем Евросоюза, могла бы инициировать разработку новых документов по обеспечению энергетической безопасности в Европе. Несколько дней позже постоянный представитель России при Евросоюзе Владимир Чижов повторил, что *«Договор к Энергетической Хартии в значительной степени утратил доверие»* и поэтому он *«должен быть пересмотрен либо в части транзита, либо целиком».*

Каковы возможные последствия разработки нового двустороннего Договора Россия – ЕС, основанного *«на принци-*

*пах Энергетической Хартии»?* Эта задача будет, на первый взгляд, легче, чем создание нового многостороннего документа (что называется, с чистого листа), но всё же довольно сложной.

Во-первых, такой Договор не должен и не будет, по определению, включать никакие транзитные государства, расположенные между Евросоюзом и Россией, и, таким образом, не будет накладывать на них какие-либо обязательства в отношении обеспечения надёжного и бесперебойного энергоснабжения. Очевидно, это первый «объективный» изъян двустороннего соглашения, поскольку события последних лет, включая последний газовый конфликт между Москвой и Киевом в январе 2009 г., показывают, что именно транзитные страны являются основной причиной энергетических проблем в отношениях между Россией и ЕС. Это может быть доводом в пользу нового многостороннего документа вместо чисто российско-европейского Договора, но, как было показано выше, шанс ратификации всеми членами ЕС любого нового (особенно многостороннего, международно-го) Договора, отступающего от европейского законодательства, очень мал.

Во-вторых, совершенно неясно, как может быть реализована на практике формулировка *«на базе принципов Энергетической Хартии».* Что это значит в действительности? В новом соглашении появятся статьи, использующие «принципы» Энергетической Хартии 1991 г. (не являющейся юридически обязательной), но излагающие их иначе, чем записано в юридически обязательном ДЭХ 1994 г.? Если так, то это приведёт к появлению двух разных стандартов применения этих «принципов», что, в свою очередь, вместо снижения юридических рисков приведёт к их увеличению, росту стоимости заёмных средств и финансовых издержек для инвесторов в проектах, представляющих взаимный интерес для России и ЕС. Не надо забывать, что ДЭХ является неотъемлемой составной частью системы международного права и «нелюбовь» к нему со стороны какого-либо государства не приведёт к изъятию ДЭХ из международно-правового пространства.

В-третьих, разработка нового многостороннего юридически обязательного документа – более трудная задача, чем переговоры в начале 1990-х годов и заключение в 1994 г. «двустороннего» Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве (СПС) с Евросоюзом и многостороннего ДЭХ. Это вызвано следующими факторами.

- **Техническая причина.** Называясь «двусторонним», новое СоП фактически будет многосторонним Договором 29 сторон (27 стран-членов Евросоюза, ЕС в целом и Россия), так как будет включать в себя, по крайней мере, некоторые отклонения от *acquis* (см. первую часть статьи). При этом новое СоП будет *«более многосторонним»*, чем СПС – в 1994 г., когда оно было подписано, государств-членов ЕС было только 15.

- **Правовая причина.** В начале 1990-х годов СПС было заключено, главным образом, на основании тогдашнего европейского законодательства, которое было намного менее либеральным, чем сегодня. Разрыв в уровнях либерализации между европейской и российской правовыми системами, очевидно, увеличился, а значит, возрос и объём потенциальных отклонений от *acquis*, по которым необходимо достигнуть компромисса. Это делает задачу намного более сложной в правовом плане.

- **Политическая причина.** В 2009 г. «окно политических возможностей» для заключения любого нового многостороннего Договора по линии Восток – Запад стало намного уже, чем оно было в 1990-х годах – сразу же после падения Берлинской стены, окончания «холодной войны» и распада СЭВ и СССР. Тогда эйфория и ожидание перемен с обеих сторон

<sup>2</sup> Саммит России с потребителями российского газа, прошедший 17 января 2009 г. в Москве.

были настолько сильны, что они открыли широкую перспективу для проведения переговоров по поводу создания новых общих правил игры (в частности, в сфере энергетики) в «Большой Европе», должной объединить и Восток, и Запад. К сегодняшнему дню это окно «сузилось» (будем надеяться, что лишь временно) до размеров слегка приоткрытой форточки.

• **Операционная причина.** Делегациям обеих сторон (России и ЕС) потребовалось почти шесть лет для неофициального обсуждения на уровне экспертов трёх вопросов по проекту Протокола к Энергетической Хартии по транзиту. И эти консультации (теперь на многостороннем уровне) всё ещё продолжаются<sup>3</sup>. Если учесть этот опыт, то сколько же лет можно ожидать заключения и ратификации нового и более обширного соглашения между Россией и ЕС?

Поэтому перспективы принятия абсолютно нового юридического обязательного соглашения (независимо от того, основано ли оно на принципах Энергетической Хартии или нет) весьма туманны, и риск их провала весьма велик.

Все вышеизложенные аргументы относятся в полной мере и к попыткам выработать новый базовый документ по энергетическому сотрудничеству, включающий Россию, ЕС и другие страны. Все вышеуказанные проблемы при этом сохраняются.

### ДЭХ как «третий путь»

Более целесообразным будет попытаться построить общее энергетическое пространство Россия – ЕС на уже существующей общей правовой базе – многостороннем Договоре к Энергетической Хартии. Автор придерживается данной точки зрения, несмотря на давнюю критику Энергетической Хартии со стороны Валерия Язева и других лиц, в том числе недавние (январские) и совсем свежие (апрельские и майские) острые высказывания представителей высшего российского руководства. Более того, автор полагает, что именно в этом контексте возможно и необходимо интерпретировать и развивать обнародованные 21 апреля нынешнего года на сайте президента России инициативы о формировании нового международного порядка в энергетике. Фактически они представляют «дорожную карту» для адаптации всех составляющих процесса Энергетической Хартии к новым реалиям международных энергетических рынков.

Договор к Энергетической Хартии был подписан в 1994 г. 51-й страной Евразии, в том числе всеми государствами Европейского союза и бывшего СССР, включая Россию, а также Европейским союзом и агентством ЕВРАТОМ как двумя организациями региональной экономической интеграции (ОРЭИ). ДЭХ вступил в силу в 1998 г. и с тех пор является неотъемлемой частью международного права и служит общей правовой основой для регулирования вопросов сотрудничества в энергетике. Ещё 20 стран Европы, Азии, Африки, Северной и Латинской Америки являются наблюдателями в хартийном процессе. Это означает, что ДЭХ покрывает все основные существующие и будущие цепочки поставок энергоресурсов в Европейский союз (см. рис.). Таким образом, он является минимальным стандартом общих правил для более обширной территории, чем пространство Россия – ЕС. Поэтому оптимальным вариантом, на мой взгляд, было бы указать в энергетической главе нового СоП, что правовой основой для общего энергетического пространства Россия – ЕС является именно ДЭХ.

<sup>3</sup> Дискуссия в отношении Протокола к Энергетической Хартии по транзиту в её исторической эволюции представлена в публикациях и презентациях автора, которые можно найти по адресу: [www.konoplyanik.ru](http://www.konoplyanik.ru).

Что же реально препятствует этому? Несмотря на то, что Россия всё ещё не ратифицировала ДЭХ, она применяет его на временной основе (в соответствии со статьёй 45 Договора). Для того чтобы данный документ стал правовой базой для нового СоП между Россией и ЕС, России необходимо ратифицировать ДЭХ. А для этого, в свою очередь, нужно, чтобы общество участников Энергетической Хартии отреагировало на все обоснованные претензии российской стороны. К тому же следует определить, есть ли у других сторон вопросы к текущему Договору.

На мой взгляд, Европейский союз уже не так заинтересован в Энергетической Хартии, как это было ранее. По-видимому, ЕС потерял интерес к ней в конце 1990-х годов, когда началась подготовка, а затем и состоялось принятие (в 2003 г.) вторых Директив по газу и электроэнергии. Они предполагали более глубокую либерализацию внутреннего рынка ЕС по сравнению с положениями ДЭХ. С того времени Брюссель выражал словесную поддержку хартийному процессу, но не всегда оказывал её на деле. Более того, некоторые практические действия ЕС в отношении Энергетической Хартии и России, в сущности, были направлены на достижение совершенно противоположных результатов. Например, возьмём редакцию ст. 20 проекта Транзитного Протокола (ТП) в том виде, в каком её предлагает Евросоюз (так называемая интеграционная поправка ЕС – см. анализ ниже). С практической точки зрения сохранение этого положения в предложенном ЕС виде означает, что ТП никогда не будет завершён и принят сторонами. Ведь Россия и некоторые другие страны ясно выразили своё несогласие с предложенной ЕС редакцией этой статьи, в соответствии с которой положения ТП не должны применяться внутри ЕС как ОРЭИ. То есть Европейский союз хочет вести переговоры и принимать участие в формировании многосторонних правил игры на расширяющемся едином Евразийском энергетическом пространстве, которые, однако, не будут действовать на собственной территории Евросоюза.

Тем не менее я делаю следующий вывод (возможно, кому-то он покажется парадоксальным). Несмотря на фактическое, но не заявленное со стороны ЕС и заявленное со стороны России ослабление интереса к многогранной Энергетической Хартии, не существует другого практического способа создать (эффективно и с минимальными затратами) универсальную правовую основу для формирования общего энергетического пространства Россия – ЕС (конечно, при условии, что его создание остаётся обоюдной целью обеих сторон).

Озабоченности России, касающиеся ратификации ДЭХ, хорошо известны. Их можно разделить на три группы: политические, служащие «переговорным инструментом» и обоснованные.

### Политические озабоченности

Политические озабоченности вызваны естественной реакцией России на давление извне с целью заставить её ратифицировать ДЭХ в его нынешнем виде, игнорируя при этом вопросы, которые есть у Москвы в отношении Договора. Наглядным примером служит застарелое и неоднократное требование, чтобы Россия ратифицировала и Договор, и Транзитный Протокол, хотя переговоры по второму документу ещё не завершены. Данное требование уже давно выдвигается представителями ЕС, начиная с самого высокого политического уровня, а также отдельными странами-членами ЕС. Особенно часто оно звучало в преддверии саммита «Большой восьмёрки» в Санкт-Петербурге в 2006 г. И такое давление продолжается, несмотря на тот факт, что Государственная Дума ещё в 2001 г. пришла к заключению: вопрос о

Общие правила игры на формирующемся евроазиатском энергетическом пространстве и Договор к Энергетической Хартии



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

Зона	Страны зоны	Примечание
■	<b>Страны-члены ДЭХ:</b> 51 государство Европы и Азии	ДЭХ полностью применим 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?
■	<b>Страны-наблюдатели ДЭХ:</b> 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

ратификации ДЭХ не будет рассматриваться до тех пор, пока не будут завершены переговоры и не будет согласован Транзитный Протокол с учётом всех озабоченностей России. Прагматичная позиция Госдумы предоставила нашей стране возможность уточнить в тексте ТП те вопросы по транзитным положениям ДЭХ, которые вызывают обоснованные сомнения России.

Все попытки Европейского союза осуществить эту «раздельную» программу (ратификация ДЭХ и завершение подготовки ТП как два самостоятельных и независимых процесса) являются контрпродуктивными и приводят к обратным результатам. Например, форсированное политическое давление на Россию, предпринятое ЕС накануне саммита G-8 в Санкт-Петербурге, привело к резким заявлениям со стороны высоко-

копоставленных российских должностных лиц<sup>4</sup> о невозможности быстрой и раздельной (вне связи с ТП) ратификации ДЭХ, о несбалансированном характере Энергетической Хартии и связанных с ней документов и т.д. Многие наблюдатели истолковали такую реакцию как отказ Москвы ратифицировать ДЭХ в принципе. Это вызвало новую волну критики в отношении России за её якобы нежелание способствовать

<sup>4</sup> Упомяну лишь некоторых (должности указаны на момент проведения саммита «Большой восьмёрки» в 2006 г.): Валерий Язев, глава Комитета по энергетике Государственной Думы, Константин Косачёв, глава Комитета Госдумы по международным отношениям, Сергей Ястржембский, помощник президента по вопросам сотрудничества между Россией и ЕС, Игорь Шувалов, помощник президента, специальный уполномоченный в «Большой восьмёрке», Виктор Христенко, министр промышленности и энергетики, и другие, в том числе и Владимир Путин, в то время президент Российской Федерации.

установлению принципа верховенства права в международных отношениях.

Эти политические озабоченности большей частью основываются на неправильном толковании ДЭХ обеими сторонами. Нередки спорные или неверные высказывания как западных, так и российских политиков или средств массовой информации о том, что якобы «ДЭХ открывает доступ к трубопроводной системе "Газпрома" по льготным внутренним тарифам на транспортировку». Звучат и утверждения о том, что ДЭХ «обязывает Россию открыть доступ к своим топливно-энергетическим ресурсам», требует «разделения "Газпрома"» или «аннулирования долгосрочных контрактов на экспорт газа» и т.д. Иногда заявления политиков абсолютно противоположны реальным положениям Договора. Например, извечный противник ратификации ДЭХ, бывший член, а затем и председатель Комитета по энергетике, а ныне заместитель председателя Государственной Думы Валерий Язев в течение долгого времени настаивал на том, что договор предусматривает обязательный доступ для третьих сторон (ОДТС) к энергетической инфраструктуре. Иногда же он утверждал, что «в ДЭХ не говорится об ОДТС к трубопроводам, однако создаются предпосылки для обсуждения этого вопроса». И это несмотря на то, что в являющемся неотъемлемой частью ДЭХ Понимании IV.1(b)(i) на стр. 28 русского издания ДЭХ (публикация 1996 г. «Договор к Энергетической Хартии и связанные с ним документы») чётко говорится: «Положения Договора не обязывают ни одну из договаривающихся сторон учреждать обязательный доступ для третьих сторон». Исходя из таких правильных пониманий и ошибочных толкований, г-н Язев однажды заявил: «Хартия устарела. Её следует порвать и выбросить!»

К сожалению, неверные толкования ДЭХ допускаются и на самом высоком уровне. Дважды (в январе и апреле нынешнего года) российский президент повторил, что РФ не ратифицировала документы Энергетической Хартии и поэтому не считает себя связанной этими решениями. Эти утверждения, подготовленные сотрудниками президентского аппарата, не совсем точны. Более того, помещённые 21 апреля на президентском сайте в одном блоке с новыми российскими инициативами разъяснения помощника президента А.Дворковича, написанные, видимо, его консультантами, ещё более конкретны и жёстки: «...нас не устраивают Энергетическая Хартия и документы, которые входят в систему Энергетической Хартии в нынешнем виде. ...Необходима новая международная правовая база». Дворкович напомнил также, что Россия подписала Хартию, но не ратифицировала её. «Это означает, что мы не считаем себя связанными обязательствами по Энергетической Хартии. Что касается Договора к Энергетической Хартии, то мы также не считаем себя связанными обязательствами по этому Договору. ...На нас эти документы фактически не распространялись», — отметил г-н Дворкович.

Действительно, Россия и ещё четыре государства не ратифицировали ДЭХ. Однако на основании ст. 45 ДЭХ наша страна наряду с Белоруссией применяет ДЭХ на временной основе, то есть, как записано в этой статье, «в той степени, в которой такое временное применение не противоречит её конституции, законам или нормативным актам». Даже если, не дай бог, Россия решит отказаться от временного применения Договора и объявит о намерении не становиться его договаривающейся стороной, это не освободит её от ряда обязательств. Она в течение 20 последующих лет будет должна соблюдать положения части III «Поощрение и защита капиталовложений» и части V «Разрешение споров» в отношении всех инвестиций, осуществлённых на её территории в период временного применения договора инвесторами из других стран, подписавших ДЭХ [ст. 45(3)(b) договора]. А

то, что вопрос о возможности и целесообразности отказа от временного применения ДЭХ и/или сохранения членства страны в Энергетической Хартии обсуждается (что само по себе, на мой взгляд, является нормальным элементом процесса ситуационного анализа), — не секрет. Ведь далеко не случайно, по сообщениям прессы, премьер-министр России Владимир Путин 29 апреля в Софии заявил, что «Россия не видит смысла в сохранении подписи под Энергетической Хартией», потому что «Энергетическая Хартия своей роли не сыграла». Так что следует помнить, что если, предположим, Россия захочет «выйти из ДЭХ» в 2009 г., то на следующие 20 лет (до 2029 г.) обязательства страны по защите инвестиций и возможность арбитражных разбирательств с Россией за нарушение инвестиционных положений ДЭХ сохранятся в силе.

## Инструмент переговорных разменов

Вторая группа озабоченностей России, по моему мнению, относится к так называемым переговорным инструментам. Их смысл в том, что наша страна может выдвинуть надуманные, искусственные претензии в другой области (например, в той, которую не покрывает ДЭХ) для того, чтобы затем на более поздней стадии переговоров отказаться от них в качестве «уступки» Европейскому союзу. С моей точки зрения, ярким примером таких претензий может послужить «проблема турецких и датских проливов», о которой часто упоминает г-н Язев, выдвигая это в качестве аргумента (впрочем, весьма слабого, если вообще правого), препятствующего ратификации ДЭХ. Так, 17 мая 2007 г. В.Язев заявил: «Ещё одним аспектом договора, который не устраивает Россию, является отсутствие в документе упоминания о проблеме проливов Босфор и Дарданеллы, которые служат основным транзитным маршрутом для поставок нефти из России, Казахстана и Азербайджана на мировые рынки... Россия должна взять на себя инициативу в решении этой проблемы... ДЭХ не регулирует транзит нефти через проливы Босфор и Дарданеллы и датские проливы. Россия остаётся лицом к лицу с Турцией. Под такие же ограничения сегодня попадает казахская и азербайджанская нефть».

Перечень таких вопросов может быть бесконечно длинным. Но международные переговоры вряд ли могут завершиться успехом, если хотя бы одна из сторон будет настаивать на согласии остальных участников переговорного процесса со всеми без исключения первоначально выдвинутыми ею требованиями. Если какое-либо требование было не удовлетворено многосторонним сообществом, то могло ли это послужить поводом для того, чтобы объявить «устаревшим» всё соглашение по широкому кругу взаимосвязанных и взаимозависимых вопросов? Думаю, что нет, тем более если такие претензии начинают выдвигаться уже после завершения переговоров, подписания и ратификации Договора большей частью его участников, то есть когда данный документ вступил в силу и стал частью системы международного права.

## Обоснованные претензии

В третью группу входят справедливые и обоснованные (в экономическом или правовом плане) озабоченности России. Речь идёт о возможности противоречивого толкования двух положений статьи 7 ДЭХ «Транзит».

1. О соотношении уровней транзитных тарифов и тарифов на внутреннюю транспортировку [статья 7(3)].

2. О механизме пересчёта временных транзитных тарифов (установленных мировым посредником) в окончательные тарифы по итогам применения процедуры согласительного урегулирования транзитных споров [статья 7(6)–7(7)].

Наиболее эффективный с практической точки зрения способ однозначного разъяснения этих положений ДЭХ — с помощью специального юридически обязательного дополнительного инструмента к Договору, каковым является Протокол к Энергетической Хартии по транзиту. Государственная Дума РФ однозначно предпочитает именно такой путь решения вопроса (см. выше). Об этом механизме разрешения транзитных споров постоянно и недвусмысленно говорил и тогдашний министр энергетики Виктор Христенко.

В дополнение к двум обоснованным «транзитным» озабоченностям в отношении Договора (то есть в отношении статьи 7 «Транзит» ДЭХ) остаётся ещё три открытых вопроса по проекту самого ТП.

**1. 0 механизме формирования транзитных тарифов (статья 10 проекта ТП).** С одной стороны, все страны-участницы ДЭХ, включая и ЕС, выражают принципиальное согласие с тем, что транзитные тарифы должны формироваться на основе затрат и включать эксплуатационные и инвестиционные расходы, в том числе приемлемую норму прибыли. С другой стороны, Европейский союз настаивает на использовании аукционов для предоставления доступа к имеющимся транспортным мощностям, хотя в таком случае уровень тарифа определяется соотношением спроса и предложения, а не калькуляцией затрат.

**2. 0 приемлемом механизме разрешения проблемы так называемого контрактного несоответствия.** Данная проблема возникает, если срок действия и объём долгосрочных экспортных контрактов на поставку не совпадают с периодом действия и объёмом транзитного соглашения, предлагаемого поставщику владельцем/оператором системы транспортировки внутри разделённых (вертикально дезинтегрированных) энергетических систем (статья 8 проекта ТП).

**3. 0 применении Транзитного Протокола на территории Европейского союза, рассматриваемого в качестве Организации региональной экономической интеграции (на основе редакции так называемой интеграционной поправки ЕС, которую предложил Европейский союз, статья 20 проекта ТП).** В соответствии с предложением Евросоюза по статье 20, понятие «транзит» должно будет относиться только к энергопотокам, проходящим через территорию Европейского союза в целом, и не будет охватывать потоки через территорию отдельных государств-членов ЕС. В то же время в статье 7 ДЭХ транзит определяется как пересечение и территории Евросоюза в целом, и отдельных членов ЕС, поскольку договор был ратифицирован и первым, и вторыми. Вопрос о применении ТП внутри ОРЭИ является основным пунктом разногласий между Москвой и Брюсселем. Для Европейского союза — это внутренняя проблема соподчинённости ДЭХ и законодательства ЕС (*aquis communautaire*), а не чисто транзитная проблема. Из этого следует, что ключ к решению вопроса о ратификации ДЭХ Россией фактически находится в руках ЕС.

Итак, у России есть пять обоснованных претензий, касающихся транзита<sup>5</sup>: две из них относятся к ДЭХ, три — к проекту ТП. Технические решения всех этих проблем, за исключением «интеграционной поправки ЕС», в принципе найдены, получили неофициальное согласование на уровне многостороннего сообщества Энергетической Хартии, в том числе и проект новой статьи об управлении транспортными перегрузками (проект ТП, статья 10bis). Путь движе-

ния вперёд по «интеграционной поправке» был согласован многосторонним хартийным сообществом (при активном участии России и Европейского союза) в октябре 2008 г. Тогда была надежда сделать следующий мощный шаг вперёд в феврале и мае 2009 г. Однако это шаг, увы, не был совершён, на мой взгляд, в первую очередь, вследствие отсутствия полномасштабной российской делегации на заседаниях Рабочей группы Энергетической Хартии по торговле и транзиту. А это, боюсь, было вызвано тем, что подготовка и обнародование новой российской инициативы от 21 апреля дали совершенно однозначный сигнал соответствующим бюрократическим структурам о модели поведения в рамках хартийного процесса.

## Как двигаться дальше?

Как же, тем не менее, можно было бы двигаться дальше с учётом вышеизложенного?

**Вариант 1.** Сначала Россия ратифицирует ДЭХ, после чего сообщество Энергетической Хартии согласовывает и ратифицирует ТП. Именно такой развязки уже давно требует Европейский союз, но этот путь неприемлем для РФ из-за отсутствия гарантированно предсказуемого результата переговоров по ТП.

**Вариант 2.** Сначала стороны согласовывают и ратифицируют проект ТП с учётом всех обоснованных озабоченностей России, после чего РФ ратифицирует Договор. Однако по правилам ДЭХ страна не может ратифицировать никакой протокол до тех пор, пока она не ратифицировала сам Договор.

**Вариант 3.** Россия одновременно ратифицирует Договор и Транзитный Протокол. Этот вариант требует, чтобы многостороннее сообщество сосредоточилось на практических путях его осуществления, то есть на вычлениении из общего списка претензий России к ДЭХ обоснованных озабоченностей, в состоятельности которых Москве удастся убедить остальные страны-члены ДЭХ.

Здесь есть одно логистическое требование — России необходимо представить международному хартийному сообществу окончательный перечень своих озабоченностей. За его основу вполне может быть взят предложенный 21 апреля «Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики (цели и принципы)». В его первой части содержится перечень направлений, по которым Россия хотела бы оценить степень соответствия хартийных инструментов тем новым вызовам и рискам, которые сложились в мировой экономике и энергетике к настоящему времени.

Такую дискуссию целесообразнее всего проводить в рамках работы Специальной группы Энергетической Хартии по вопросам стратегии. Она была создана в 2007 г. для обсуждения новых сложных задач и рисков, которые возникают на международных энергетических рынках, и наиболее эффективных способов адаптации к ним процесса Энергетической Хартии. Такие регулярные анализы предусмотрены в выводах последнего (состоявшегося в 2004 г.) пятилетнего Обзора политики Энергетической Хартии. Данное мероприятие проводится раз в пять лет согласно статье 34(7) ДЭХ.

Закрытый характер списка необходим, чтобы убедить международное сообщество в том, что по мере урегулирования этих спорных вопросов Россия не начнёт выдвигать новые претензии, в том числе политического и «переговорного» характера, как новые условия ратификации ДЭХ, отодвигая тем самым этот юридический акт всё дальше во времени.

(Продолжение следует) ■

<sup>5</sup> Автор не считает другие претензии России к ДЭХ, в том числе те, которые касаются торговли ядерным топливом (вопрос совместного меморандума делегаций РФ и ЕС по ядерной торговле, являющийся неотъемлемой частью ДЭХ) и дополнительного договора об инвестициях [предусмотренного статьёй 10(4) ДЭХ], в равной степени обоснованными претензиями в адрес ДЭХ. Скорее, это — претензии в адрес отдельных стран-членов ДЭХ.