

✓ // 16.07.2009

Энергохартия-плюс

Россия должна возглавить процесс модернизации ДЭХ

29 июня в ходе межведомственного совещания под руководством вице-премьера Игоря Сечина его участники, по нашей информации, были извещены, что, несмотря на возражения профильных ведомств, принято политическое решение о прекращении Российской Федерацией временного применения Договора к Энергетической хартии (ДЭХ). Оно может быть утверждено на одном из ближайших заседаний правительства страны. В этом случае в соответствии со статьей 45 (3-а) ДЭХ Россия должна будет письменно уведомить депозитарий хартии (эти функции выполняет правительство Португалии) о своем намерении не становиться договаривающейся стороной по этому документу.

Критика Энергетической хартии и намерение отозвать подпись РФ все активнее озвучивались последние несколько месяцев. Сначала Дмитрий Медведев 20 января в Москве, а затем 20 апреля в Хельсинки сказал, что документ не работает и Москва предлагает обсудить создание новой правовой системы международной энергетической безопасности. 29 апреля в Софии уже Владимир Путин заявил, что «Энергетическая хартия своей роли не сыграла» и, видимо, поэтому «Россия не видит смысла в сохранении подписи под Энергетической хартией». Примерно тогда же, насколько известно, МИД и Минэнерго получили поручения проработать вопрос отзыва подписи. 5 июня в Санкт-Петербурге президент России еще раз подтвердил российскую позицию, что Энергетическая хартия не может справиться со всеми проблемами в международной газовой сфере. «Эта Энергетическая хартия помогла в ходе известного газового конфликта в начале этого года? Процедуры, которые заложены в этой хартии, не работали, стимулы, которые в ней заложены, не работали, Договор к Энергетической хартии не применялся. Это означает, что мы должны получить какие-то другие основы для того, чтобы такого рода конфликты сглаживать», -- сказал он. Правда, и российские предложения о создании новой системы взамен ДЭХ не вызвали у потенциальных партнеров по переговорам особого энтузиазма. Напротив, Брюссель и отдельные члены ЕС заявили, что об отказе от Энергохартии речи быть не может.

Тем не менее Москва, судя по всему, все-таки готова выйти из ДЭХ.

"Минусы" на выходе

Автору уже приходилось указывать на негативные последствия возможного выхода России из временного применения Договора к Энергетической хартии (*см. «Время новостей» от 28 апреля*). При этом не видно никаких аргументированных выгод для России от ее выхода из временного применения ДЭХ. В частности, выход из хартии не поможет России в ведущемся против нее в международном арбитраже ЮНСИТРАЛ (Комиссия ООН по международному торговому праву) процессе по делу ЮКОСа, а, похоже, что именно эта иллюзия могла стать одним из основных мотивов для принятия указанного решения. Отзыв подписи не имеет обратной силы, и РФ согласно статье 45 (3-b) ДЭХ будет связана обязательствами по выполнению инвестиционных положений договора в течение последующих 20 лет.

В то же время направление уведомления депозитарию о выходе из временного применения ДЭХ может лишить Россию практической возможности реализовать обнародованные президентом России 21 апреля инициативы по формированию нового мирового порядка в энергетике («Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики. Цели и принципы»). Нашу страну станут воспринимать как несерьезного партнера по переговорам, который в одностороннем порядке отвергает существующие международно-правовые

инструменты и правила игры и вместо эволюционной (постепенной) их адаптации призывает к очередным революционным преобразованиям глобального масштаба без четко прописанной и понятной программы действий.

Следует признать, что некоторые претензии, выдвигаемые российским руководством к процессу Энергетической хартии и к ее основному юридически-обязательному документу -- ДЭХ, являются вполне обоснованными. В частности, что ДЭХ не может заставить страны, его подписавшие и ратифицировавшие, выполнять положения договора, что в ДЭХ отсутствуют механизмы принуждения стран-членов к выполнению взятых на себя обязательств, быстрого и эффективного многостороннего предупреждения и разрешения чрезвычайных ситуаций в энергетике, быстрых и эффективных санкций за нарушение положений ДЭХ. Эти утверждения, на мой взгляд, вполне справедливы.

Более того, Россия может сослаться на то, что в ходе переговоров по ДЭХ еще в начале 1990-х годов российская делегация предлагала разработать специальный документ -- «Протокол к Энергетической хартии по чрезвычайным ситуациям в энергетике, имеющим трансграничный характер», в котором могли бы рассматриваться вопросы обеспечения надежного и бесперебойного транзита, однако эта инициатива тогда не была поддержана, как, впрочем, и инициативы (в том числе и других государств) по подготовке еще семи специализированных протоколов. Однако это не повод отказываться от ДЭХ и самоустраняться от участия в хартийном процессе.

Требование отказаться от ДЭХ и разработать вместо него новый документ является наименее эффективным (если вообще реализуемым на практике) способом удовлетворения обоснованных претензий российской стороны в адрес Энергетической хартии. Если руководство России негативно оценивает процесс Энергетической хартии из-за содержащихся в нем недоработок, ставших заметными с позиций сегодняшнего дня, то необходимо не пытаться безуспешно торпедировать этот процесс (все равно не получится -- ДЭХ уже 11 лет является частью системы международного права, 46 государств его ратифицировали и не откажутся от своих ратификаций), а возглавить работу по его адаптации, в том числе на основе российских президентских инициатив от 21 апреля. Тем более что основной оппонент России в процессе Энергохартии -- Евросоюз устами председателя Еврокомиссии Жозе Мануэла Баррозу во время последнего саммита Россия--ЕС в Хабаровске заявил о согласии ЕС на «актуализацию» Энергетической хартии. То есть о готовности работать над совершенствованием хартийного процесса и его инструментов.

Процесс "плюс"

России целесообразно предложить хартийному сообществу (а это 51 страна, подписавшая ДЭХ, 23 страны и десять международных организаций, являющихся наблюдателями) сценарий действий, при котором инициативы от 21 апреля могут быть реализованы в рамках процесса Энергетической хартии. Повторюсь: лишь в рамках и на основе именно этого процесса Россия сможет не только реализовать выдвинутые президентом РФ инициативы, но и возглавить работу по их претворению в жизнь, то есть процесс формирования нового мирового порядка в глобальной энергетике. И Россия будет поддержана в этом большей частью мирового сообщества.

Как известно, мы уже много лет ведем переговоры относительно конкретизации ряда положений договора. Более широкая задача регулярной модернизации хартийного процесса предусмотрена выводами политического обзора хартии 2004 года (проводится раз в пять лет на основании статьи 34 (7) ДЭХ). Сценарий «реформирования процесса Энергетической хартии» -- назовем его «Энергохартия-плюс» -- уже обсуждался на сугубо неформальном уровне с некоторыми ключевыми фигурами этого процесса, а через них с представителями ряда европейских государств и имеет принципиальную поддержку с их стороны. Более того, первые шаги в этом направлении уже сделаны российской делегацией в ходе состоявшегося 16 июня заседания специальной рабочей группы Энергетической хартии по вопросам стратегии (группа по стратегии) -- рабочего органа, специально созданного в 2007 году для обсуждения вопросов адаптации процесса Энергетической хартии к новым вызовам и рискам на международных энергетических рынках.

Дальнейшее движение вперед должно иметь целью выработку «дорожной карты» на основе российской инициативы от 21 апреля. Эта «дорожная карта» должна стать частью соответствующего пакетного решения очередной конференции по Энергетической хартии (высшего органа хартийного процесса) в декабре 2009 года.

Дорожная карта

На оставшихся в этом году заседаниях группе по стратегии необходимо будет решить, что именно нужно предпринять для модернизации хартийного процесса и самого ДЭХ, основываясь на российских инициативах от 21 апреля. Во-первых, какие имеются неточности или неясности в ДЭХ, допускающие расширенную интерпретацию его положений (предварительный перечень подготовлен российской стороной). Во-вторых, какие актуальные вопросы не покрывает ДЭХ и связанные с ним инструменты, какие из этих вопросов находятся в сфере действия процесса Энергетической хартии, а какие выходят за рамки хартийного процесса и каким образом международное сообщество могло бы максимально эффективно на них отреагировать. В-третьих, какова должна быть последовательность действий и организация обсуждения отмеченных вопросов в рамках группы по стратегии в 2010 году.

При этом необходимо, чтобы декабрьская конференция придала группе по стратегии постоянно действующий характер. По мере своей деятельности эта группа может выдавать рекомендации о начале переговоров по новым инструментам и о формировании новых переговорных групп, а также о приглашении новых стран -- наблюдателей и членов в хартийный процесс.

Однако вопросы, по которым потребуется принятие обязательств другими странами -- членами ДЭХ для того, чтобы наша страна могла бы согласиться начать ратификационную процедуру договора, должны быть разрешены до декабря 2009 года и юридически закреплены решением конференции.

Таким образом, Россия займет лидирующую роль в модернизации Энергетической хартии, основываясь на уже имеющихся институтах и механизмах, экономя время и политические ресурсы, которые обязательно придется расходовать для реализации российских инициатив вне хартии.

Пакетное решение

На той же сессии конференции по Энергохартии в конце года должно быть принято решение о завершении подготовки двух протоколов. Во-первых, протокола к Энергетической хартии по транзиту (Транзитного протокола/ТП) -- с полным учетом обоснованных российских озабоченностей в отношении транзитных положений ДЭХ и самого ТП. Во-вторых, нового Протокола к Энергетической хартии по предотвращению чрезвычайных ситуаций в транзите (название условное) на базе проекта соответствующего российского документа. Эти протоколы должны немедленно вступить во временное применение после их принятия конференцией. Вместе с описанной «дорожной картой» и встречным обязательством России начать процедуру ратификации ДЭХ стороны договора получают сбалансированное пакетное решение.

К сегодняшнему дню все спорные вопросы по Транзитному протоколу за исключением одного положения решены -- при условии окончательной редакционной отшлифовки текста соответствующих статей. Открытым пока остается разногласие России и ЕС по проекту статьи 20 этого протокола. Суть разногласия: предложение ЕС считать территорией для целей транзита территорию организации региональной экономической интеграции (ОРЭИ), каковой и является ЕС. С тем, чтобы движение энергоресурсов внутри Евросоюза не классифицировалось как транзит. А это может создавать дополнительные транзитные риски для поставок российского газа в Европу, поскольку после расширения ЕС в 2004--2007 годах значительная часть этих поставок -- до пунктов сдачи-приемки газа -- проходит по территории ЕС. Однако в рамках сценария «Энергохартия-плюс» наметился очень важный новый момент, открывающий путь радикального решения «проблемы ОРЭИ». Это возможность включения в Транзитный протокол положения, что

статья 20 автоматически изымается из него в случае ратификации протокола Россией. А значит, это происходит и при ратификации Россией ДЭХ, поскольку ДЭХ и протокол могут быть ратифицированы нашей страной только одновременно.

Практическое обсуждение такого пакетного решения целесообразно вести уже сейчас, в ходе летних каникул. Ключевой для всего хартийного сообщества будет являться принципиальная договоренность России и ЕС.

Переговоры и завершение Протокола по предотвращению чрезвычайных ситуаций в транзите должно происходить на базе подготовленной Россией версии этого документа, которая уже была представлена ряду стран и международных организаций. Но для этого РФ должна официально внести этот документ на рассмотрение группы по стратегии как часть пакета российских предложений по модернизации Энергохартии и ее инструментов.

Думаю, такой подход России к укреплению международной энергетической безопасности будет поддержан большинством наших партнеров.

Андрей КОНОПЛЯНИК, доктор экономических наук, в 2002--2008 годах заместитель генерального секретаря секретариата Энергетической

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