

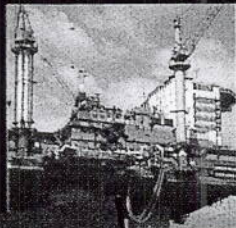
НЕФТЯНОЕ ХОЗЯЙСТВО OIL INDUSTRY

РБД - группа **C.A. & Co.Ltd.** RBH Group

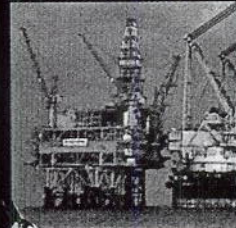
финансовом
нке России
омента
о основания



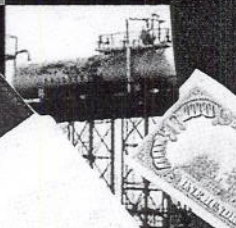
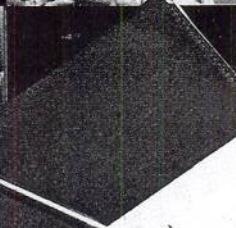
Brokerage House
Trust House
Discount House



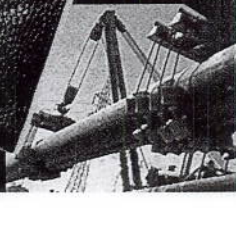
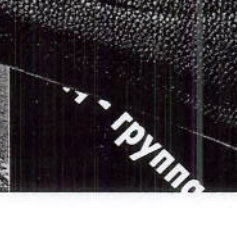
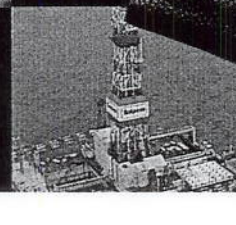
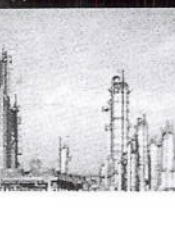
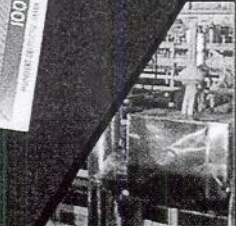
Брокерский Дом
Трастовый Дом
Учетный Дом



Has been
on the Russian
financial market
since
its emergence



Брокерский Дом
Трастовый Дом
Учетный Дом



Brokerage House
Trust House
Discount House

Брокерский Дом
Трастовый Дом
Учетный Дом

Brokerage House
Trust House
Discount House

RBH Group

РБД - группа

РБД - группа



Российский взгляд на Европейскую Энергетическую Хартию Часть II

А.Конопляник

«ТРИ СРЕЗА» ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

При формировании экономико-правовой среды существуют как бы три среза законотворческой деятельности (рис. 1). Применительно к энергетике такая трехуровневая конструкция выглядит следующим образом.

Первый срез - это создание во внутреннем законодательстве серии «специальных» энергетических законов, учитывающих специфический характер энергетики, и в том числе отдельных ее отраслей (например, добывающих), как объекта законодательного регулирования (закон о нефти и газе, закон об экономии энергии и др.). Таким образом, речь идет о наработке законодательной массы на микроэкономическом уровне.

Второй срез - совершенствование общенационального российского экономического законодательства (налогового, инвестиционного, недропользовательского и др.) с разветвленной внутренней структурой, одним из его объектов является энергетика как функционально-производственный комплекс или отдельные ее отрасли (например, добывающие). Следовательно, речь идет о наработке законодательной массы на макроэкономическом уровне.

Третий срез - подготовка комплекса двусторонних и многосторонних международных договорно-правовых актов, при помощи которых энергохозяйство России должно быть вписано в мировое хозяйство и систему международных экономических отношений. Очевидно, что речь идет о наработке законодательной массы на внешнеэкономическом уровне.

Национальное законодательство. Основы внутреннего законодательства, регламентирующего деятельность субъектов предпринимательской деятельности в энергетических отраслях, уже заложены. Если говорить о сфере недропользования, то среди принятых и действующих правовых документов ключевыми, безусловно, являются принятые в феврале

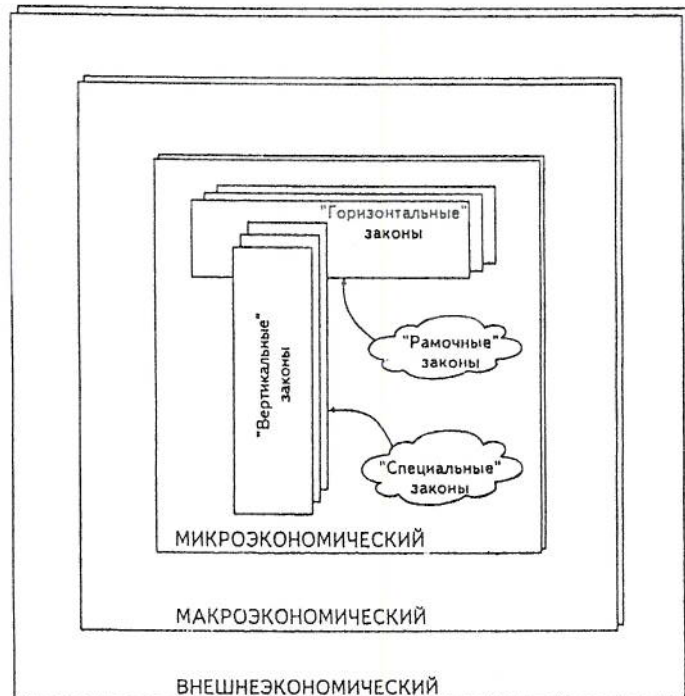


Рис. 1. Три среза законотворческой деятельности в российской экономике по отношению к энергетике

1992 г. закон «О недрах» (новая редакция которого была принята Государственной Думой в феврале 1995 г., см. таблицу) и «Положение о порядке лицензирования пользования недрами», регламентирующие административный порядок недропользования. В декабре 1993 г. Президент РФ подписал Указ «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» (соответствующий закон вступил в силу в январе 1996 г.), заложивший основы применения альтернативной - гражданско-правовой модели недропользования в России при жестком разграничении зон действия обеих моделей. Действует ряд правительственных постановлений и распоряжений, имеющих нормативный характер в сфере недропользования.

Происходит поступательное развитие указанного сегмента российского законодательства. В настоящее время на первых двух уровнях законотворческой деятельности (микро- и макроэкономическом) в процессе подготовки находится целостная система нормативно-законодательных актов, призванных обеспечить реализацию новой энергетической стратегии России (см. таблицу).

Базовым документом этой системы должен стать закон РФ «Об основах федеральной энергетической политики» (Основы законодательства), в котором будут уточнены полномочия и ответственность федеральных и региональных органов в вопросах формирования и реализации Энергетической Стратегии России, обозначена роль государства в развитии и управлении топливно-энергетическим комплексом, определены основные положения в отношении энергетического рынка страны [1].

В указанную систему законодательных актов будут входить федеральные законы, объединенные в «Энергетический Кодекс России», и другие законы, в которых потребуется уточнить и скорректировать общехозяйственное законодательство применительно к особенностям функционирования ТЭК. Отдельные нормативные решения, закрепляющие положения и механизмы Энергетической Стратегии, в соответствии с полномочиями, предусмотренными Федеративным Договором, будут приняты Указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и законодательными актами субъектов РФ (см. таблицу).

Указанный пакет законодательных актов нацелен на создание большего комфорта в ТЭК для отечественных и иностранных инвесторов, поскольку в этих актах должны быть прописаны и легализованы многие вопросы, которые до сегодняшнего дня законодательно не прояснены, имеют неоднозначное толкование и в силу этого повышают для инвесторов риск предпринимательской деятельности как в экономике России вообще, так и в ее ТЭК, в частности [2].

Таким образом, можно констатировать, что за период существования Российской государственности в стране налажена законотворческая работа по формированию экономико-правовой среды в экономике, в том числе в энергетике с учетом ее специфики как объекта законодательного регулирования.

Однако существует объективно обусловленный ходом исторического развития временной разрыв в тех сроках, в течение которых формируется эта законодательная среда в различных странах. Многие государства начали формировать ее значительно (иногда на несколько десятилетий) раньше, чем Россия. В связи с этим уровень количественной наработки и качественной проработки законодательной массы, наличие которой создает комфортные условия для отечест-

<p>Направления</p> <p>Повышение эффективности использования ТЭР</p> <p>Стабилизация финансового состояния отраслей и предприятий ТЭК</p> <p>Обеспечение устойчивого развития отраслей ТЭК, надежного топливно-энергоснабжения потребителей</p>	<p>Законы Российской Федерации</p> <p>«Об энергосбережении и повышении эффективности использования топлива и энергии»</p> <p>«О специальном налоге для создания фонда финансовой поддержки угольной промышленности», «О системе платежей за право пользования природными ресурсами», «О возмещении ядерного ущерба и страхования ядерного ущерба»</p> <p>Энергетический кодекс России! («Об основах федеральной энергетической политики», «Об энергосбережении и повышении эффективности использования топлива и энергии», «О недрах», «Об угле», «О нефти и газе», «Об электроэнергетике», «Об использовании атомной энергии», «Об использовании нетрадиционных видов энергии», «О промышленной и экологической безопасности предприятий (объектов) ТЭК», «О федеральных энергетических системах», «О трубопроводном транспорте топлива» и др.</p>	<p>Указы Президента Российской Федерации</p> <p>«О государственной финансовой поддержке энергосбережения», «О введении экономических санкций за нерациональное использование энергоресурсов в народном хозяйстве»</p> <p>«Об упорядочивании расчетов за топливно-энергетические ресурсы, поставленные (отпущенные) предприятиями и организациями топливно-энергетического комплекса», «О внебюджетных фондах финансового регулирования в ТЭК»</p> <p>«О совершенствовании работы с иностранными инвестициями»²</p>	<p>Постановления Правительства Российской Федерации</p> <p>«О неотложных мерах по энергосбережению», «Об экономических санкциях за нерациональное и безучетное использование энергоресурсов и льгот за энергосбережение»</p> <p>«О создании в основных топливно-энергетических регионах целевого фонда долгосрочного кредитования ТЭК», «О порядке финансирования НИОКР в области атомной энергетики»</p> <p>«О формировании промышленно-банковских групп», «Об отмене налогов на инвестиции в техническое перевооружение и развитие предприятий ТЭК и в осуществление энергосберегающих мероприятий», «Об освобождении от уплаты таможенных пошлин на экспортные поставки нефти, газового конденсата и продуктов из переработки по квотам предприятий при условии направления валютной выручки на реконструкцию и удовлетворение их производственно-технических нужд и импортные поставки оборудования и материалов на указанные нужды»³, «О реконструкции действующих, строительстве новых и выводе из эксплуатации существующих исследовательских атомных реакторов и стеллов», «О мерах по повышению безопасности атомных станций», «Об общем порядке выбора площадок для строительства АЭС»</p>
<p>Повышение управляемости предприятий и отраслей ТЭК, усиление роли государственного регулирования</p>	<p>«О приватизации государственных и муниципальных предприятий»⁴, «О недрах»⁵, «О порядке взаимодействия органов государственной исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов», «О свободных экономических зонах»</p>		
<p>Развитие политики приватизации, формирование рыночной среды в сфере производства и потребления ТЭР</p>	<p>«О промышленной и экологической безопасности предприятий (объектов) ТЭК», «О радиационной безопасности населения», «О государственной политике в области обращения с ядерными отходами»</p>	<p>«Об основах энергетической политики», «О государственной программе приватизации государственных муниципальных предприятий в Российской Федерации»</p> <p>«Национальный план действий по охране окружающей природной среды»</p>	<p>«О разделении административных монополий», «О приватизации объектов научно-технической сферы»</p>
<p>Сохранение природной среды, экологической безопасности населения</p>			

1 Совокупность законов Российской Федерации

2 Распространить действие Указа на отечественных инвесторов всех форм собственности

3 Продлить срок действия Постановления на 1995 г., распространив его на предприятия угольной промышленности и электроэнергетики

4 Принять Дополнение к Закону, предусматривающее наделение Минтопэнерго России необходимыми функциями для государственного управления имуществом ТЭК

5 Принять поправку к Закону, предусматривающую участие Минтопэнерго России в решении вопросов регулирования недропользования, включая закрепление за Минтопэнерго России функции контроля за выполнением лицензиатами условий, оговоренных в полученных ими лицензиях

Источник: Энергетическая стратегия России (основные положения). - М.-1995, с. 38-39.

венных и иностранных инвесторов, является совершенно недостаточным, когда они приходят в нашу страну, где законодательство только формируется. По значительному числу ключевых для инвесторов позиций российская правовая среда является весьма жесткой, а иногда просто «запретительной» для стратегических законопослушных инвесторов [2, 3, 5].

В результате «третий срез» законотворческой деятельности представляет России благоприятную возможность избежать формирования внутреннего законодательства путем «проб и ошибок» и использовать накопленный исторический опыт западных стран в создании эффективных правовых механизмов регулирования предпринимательской деятельности в сфере энергетики. Таким образом, формирование эффективной экономико-правовой среды в России может быть обеспечено участием страны в соответствующих международных договорах.

Международные договоры. Без распространения в России общепринятых в мировой экономике «правил игры» бессмысленно говорить об интеграции России в мировую экономику, а национального энергетического комплекса - в мировое энергохозяйство. Внедрение этих правил в российскую хозяйственную практику может осуществляться по двум направлениям: путем заключения соответствующих двусторонних и/или многосторонних соглашений с зарубежными странами.

Большая часть стран, являющихся партнерами России по переговорам, формирующим юридически обязательные правила взаимного регулирования внешнеэкономической деятельности (имеются в виду, в первую очередь, промышленно развитые страны), начала разработку соответствующих проблем в своем внутреннем законодательстве намного раньше СССР/России. В связи с этим при ведении такого рода переговоров России как бы автоматически предоставляются более высокие стартовые условия для внедрения соответствующих легитимных норм в ее внутреннее законодательство. Юридически обязательные договорные положения заключаемых соглашений через систему внешних для страны правовых обязательств автоматически закрепляются во внутреннем российском законодательстве на более высоком уровне правовой проработанности, чем если бы это происходило традиционным путем. В последнем случае те или иные законодательные акты созревали бы в недрах не вполне пока профессионального (с юридической точки зрения) депутатского корпуса Российской Федерации, который к тому же значительное время тратит на политические дискуссии между отдельными партиями и фракциями, а не на профессиональное обсуждение существа принимаемых законов.

Двусторонние международные договоры могут иметь отношение к энергетике как отрасли либо к взаимоотношениям между инвестором и принимающей стороной, в том числе в энергетической сфере (например, договоры о взаимной защите инвестиций, устранении двойного налогообложения). Как правило, такие договоры, участником которых является Россия, в сфере энергетики не носят комплексного характера, а посвящены частным вопросам правового регулирования отдельных проблем, связанных с энергетическим бизнесом. К тому же устанавливаемые двусторонними договорами «правила игры» распространяются только на данную «пару» сторон и могут меняться от одной «пары» к другой. В связи с этим внедрение в российскую хозяйственную практику «международных» правил правового регулирования энергетического бизнеса путем двусторонних договоров явилось бы более долгим и более сложным процессом, чем путем соответствующих многосторонних договоров.

Существующие многосторонние международные договоры относятся в основном к сфере законодательного регулирования внешнеторговой сферы, причем как торговли товарами - Генеральное Соглашение по Тарифам и Торговле - (ГАТТ), так и к торговле услугами - Генеральное Соглашение по Торговле Услугами - (ГАТС). Дальнейшее развитие многосторонней международной торговой системы после Уругвайского раунда ГАТТ привело к образованию Всемир-

ной Торговой Организации (ВТО), которая объединила указанные два товарных потока в рамках одной организации. В сферу ВТО вошли также торговые аспекты защиты прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), инвестиционные меры, связанные с торговлей (ТРИМС), ряд других новых договоренностей. Однако вопросы, связанные с инвестиционной деятельностью, пока в основном остались за рамками ГАТТ/ВТО, хотя и предусматривается дальнейшее расширение сферы действия ВТО в этом направлении. Сейчас обсуждается вопрос о заключении глобального соглашения, которое регулирует прямые иностранные инвестиции, и возможно, станет еще одним крупным соглашением в рамках ВТО. Однако это вопрос пока отдаленной перспективы.

Таким образом, подписанный 17 декабря 1994 г. Договор к Европейской Энергетической Хартии (ДЕЭХ) является первым в истории международным договором, охватывающим вопросы законодательного регулирования не только потоков товаров (сфера действия ГАТТ/ВТО) и потоков услуг (сфера действия ГАТС/ВТО), но и инвестиционных потоков, т. е. такую сферу правового регулирования, которая столь широко еще не обсуждалась и не регламентировалась в международной договорной практике. Этот более широкий, более комплексный, чем в ГАТТ/ВТО, охват проблем распространяется на иную, чем в ГАТТ/ВТО часть экономики - ту часть, которая связана с энергетикой. Таким образом, зоны действия ЕЭХ и ГАТТ/ВТО совпадают не полностью, но имеют значительную совпадающую часть (рис. 2). Тот факт, что масштаб ЕЭХ (50 стран-участниц) значительно меньше масштабов ГАТТ (125 стран-участниц и еще 28 стран применяют правила ГАТТ на практике), ни в коей мере не умаляет основных «прорывных» преимуществ ЕЭХ и Договора к ней. На мой взгляд, интеграционный «прорыв», обеспечиваемый ДЕЭХ, значительно глубже, чем ГАТТ/ВТО, хотя и обеспечивается на более узком «географическом» фронте.

Особенно велико значение ДЕЭХ для России вследствие значительной макроэкономической роли энергетики, которая обеспечивает, по оценке Министерства топлива и энергетики РФ, 60% валютных ресурсов и 60% поступлений в бюджет страны. В связи с этим промедление в разработке и принятии эффективных законопроектов, касающихся энергетической политики, приводит к потере потенциальных инвесторов и неэффективному (а часто - и к бесконтрольному) использованию энергетических ресурсов внутри страны. Юридически обязательный характер ДЕЭХ как международного договора дает возможность ускорить ввод в действие эффективных механизмов защиты прав инвесторов и принимающей страны в энергетической сфере и сопряженных с энергетикой отраслях.

Стартовые позиции России в переговорном процессе по ЕЭХ оказались более благоприятными, чем при вхождении страны в ГАТТ/ВТО. В случае ДЕЭХ Россия участвует в переговорах с начала переговорного процесса, принимая полноправное и полноценное участие в выработке изначальных правил игры. Ее голос (и как делегации - на переговорах, и главы делегации - как заместителя председателя Конференции по ЕЭХ) имел и имеет решающее значение при выработке данных правил. В связи с этим Россия не только приспособляется к привычным для остальных стран-участниц правилам игры, но и имеет возможность (и достаточно часто использовала ее в ходе переговоров) вынуждать остальных страны-участницы приспособляться к соответствующим пожеланиям России, принимать во внимание ее переговорную позицию.

Вступая же в ВТО, Россия присоединяется к организации, правила игры которой (как бы прогрессивны они не были) выработаны без участия нашей страны (пусть даже это и связано с отказом СССР в свое время присоединиться к ГАТТ, когда эта организация образовывалась после Второй Мировой войны). Теперь России предстоит приспособиться к этим правилам, что, конечно, является более жестким процессом, чем участие в совместной их выработке.

Таким образом, можно говорить об особом позитивном значении, которое имеет пакет юридически обязывающих документов к ЕЭХ (Договор к ЕЭХ и отраслевые Протоколы, рис. 3) как потенциальный внешний «законодательный локомотив» для российского внутреннего законодотворческого процесса.

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ХАРТИЯ И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ.

17 декабря 1991 г. в Гааге представители 46 стран Европы, Америки, Азиатско-Тихоокеанского региона и суверенных республик, входивших в состав бывшего СССР, подписали ЕЭХ. Ее подписали также Европейские Сообщества (ЕС) и прекративший свое существование Межгосударственный Экономический Комитет бывшего СССР. Поставленные под документом подписи подтвердили политическую волю участников не только к объединению усилий для создания более благоприятных условий для торговли и сотрудничества в энергетической сфере и, в конечном счете, формирования единого европейского энергетического пространства, но и к оказанию содействия странам Центральной, Восточной Европы и бывшего Советского Союза в осуществлении проводимых ими экономических реформ.

ЕЭХ явилась первым международным договором, подписанным Россией в качестве независимого субъекта международного права.

В документах Хартии под энергетикой подразумеваются не только отрасли топливно-энергетического комплекса, т. е. отрасли, ответственные за поставку энергии (добыча/производство, переработка и преобразование энергии, транспорт и хранение). Энергетике в Хартии дается расширенное - макроэкономическое толкование, подразумевающее весь цикл операций с энергоресурсами: от геолого-разведочных работ до конечного использования энергоносителей в различных отраслях хозяйства. Таким образом, в орбиту потенциального сотрудничества через механизмы ЕЭХ предполагалось не только вовлечь собственно топливно-энергетические (в том числе традиционные сырьевые) отрасли, но и перейти на более высокий - макроэкономический уровень, с вовлечением связанных с энергетикой отраслей обрабатывающей промышленности, финансовых и прочих услуг, что способство-

вало бы устранению структурных перекосов в экономике России.

Подписание ЕЭХ имеет историческое значение в создании «новой Европы». Данную политическую декларацию (Хартия не является юридически обязывающим документом) можно рассматривать как один из первых шагов к созданию не только общеевропейского энергетического, но и правового, и экономического пространства. Происходить это будет за счет выравнивания качественных показателей внутренней экономической, правовой, энергетической среды вовлеченных в Конференцию по ЕЭХ государств. Речь идет, в первую очередь, о том, чтобы эти показатели в странах Восточной Европы и бывшего СССР приблизить к уровню, достигнутому наиболее преуспевшими представителями западного сообщества.

Принято считать, что по внутреннему строению Хартия базируется на двух «опорах»: создании деловой среды для частных инвесторов и обеспечении условий для сотрудничества на межгосударственном уровне между договаривающимися сторонами. При этом справедливо предполагается, что первая «опора» более важна. Однако существует третья, пожалуй самая важная «опора» европейского энергетического сотрудничества - огромные и сосредоточенные в основном в российских недрах природные запасы энергетических ресурсов, а также существенный и пока далеко не полностью востребованный потенциал экономии энергии в странах СНГ и восточноевропейских. Без нее не было бы и самой объективной основы для разработки ЕЭХ и пакета юридически обязывающих документов к ней.

В основу идеологии ЕЭХ бывший СССР, а затем и Россия, выдвигают необходимость соблюдения принципа сбалансированности интересов производителей и потребителей

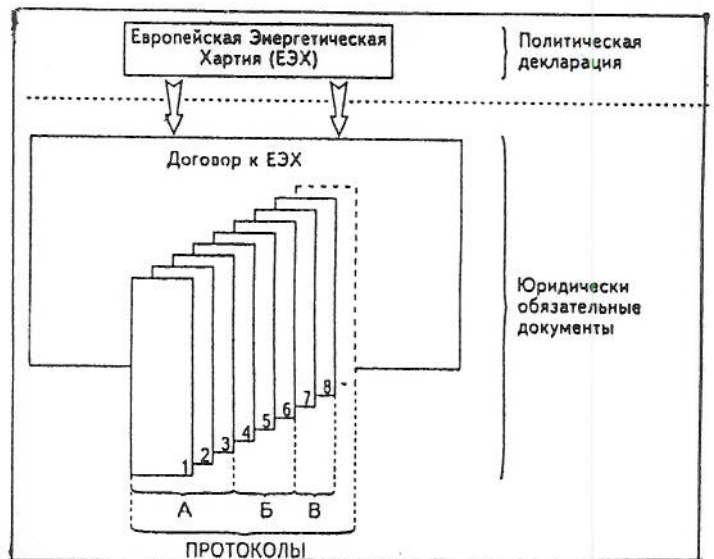


Рис. 3. Структура пакетов документов к ЕЭХ (Источник: Конопляник А.А. Комплексный подход к привлечению иностранных инвестиций в российскую энергетику (Диссертация в виде научного доклада на соискание ученой степени доктора экономических наук). - Государственная Академия Управления им. С.Орджоникидзе, Москва, 1995, с. 65.): А - протоколы, по проектам текстов которых ведутся переговоры; Б - протоколы, тематика которых согласована всеми странами, но переговоры будут начаты по завершении подготовки Договора к ЕЭХ; В - протоколы, тематика которых предложена российской делегацией в дополнение к А и Б; 1 - протокол по эффективному использованию энергии, включая вопросы охраны окружающей среды; 2 - протокол по углеводородам; 3 - протокол по ядерной энергетике, включая вопросы ядерной безопасности; 4 - протокол по углю; 5 - протокол по новым и возобновляемым источникам энергии; 6 - протокол по электроэнергетике; 7 - протокол по чрезвычайным ситуациям в энергетике, имеющим трансграничный характер; 8 - протокол по передаче прогрессивных технологий

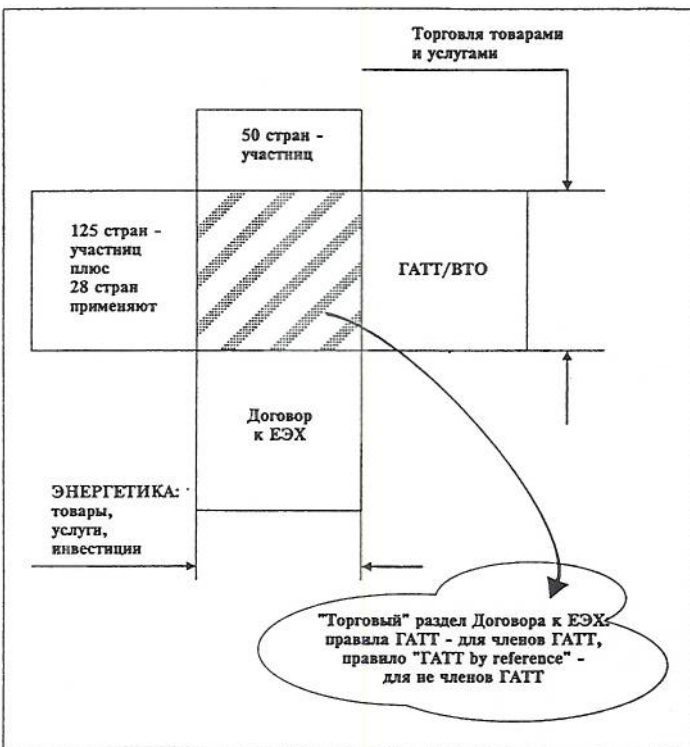


Рис. 2. Зона действия Договора к Европейской Энергетической Хартии в сравнении с ГАТТ/ВТО

энергоресурсов: если инвесторам доступны ресурсы на территории энергопроизводящих государств, то последние должны иметь выход на экспортные рынки, технологии и «ноу-хау» эффективного использования энергии. В противном случае не будет достигнут баланс интересов сторон.

Для России особое значение имело, с одной стороны, обеспечение своих прав в вопросах экспорта энергоресурсов, доступа к современным технологиям и надежности транзитных путей, с другой стороны, привлечение иностранных инвестиций и доступ западных инвесторов к нашим природным ресурсам. С близких к российским позиций выступали Норвегия и отчасти Канада, Австралия. Европейское Сообщество, Япония и США главное внимание уделяли обеспечению интересов своих инвесторов в доступе к природным ресурсам в других странах, а также интересов своих импортеров энергии в обеспечении ее поставок. К последней группе тяготели также страны Восточной Европы и Прибалтики как традиционные импортеры жидкого топлива. Объективные экономические интересы стран СНГ также оказались различными: интересы, близкие к российским, имели Казахстан, Азербайджан и не сразу присоединившийся к ЕЭХ Узбекистан. Остальным странам СНГ были свойственны интересы импортеров энергии.

Своими подписями под ЕЭХ государства заявили о готовности разработать и принять особый документ, называвшийся сначала Базисным Соглашением к ЕЭХ, впоследствии получившим название Договора к ЕЭХ (ДЕЭХ). ДЕЭХ по своей форме и содержанию должен был стать многосторонним международным инвестиционным и торгово-политическим договором, имеющим обязательную юридическую силу для всех присоединившихся к нему государств.

Программа начавшихся в 1992 г. в Брюсселе переговоров предусматривала согласование текста ДЕЭХ, а также нескольких связанных с ним протоколов: по углеводородам, по энергетической эффективности, по ядерной энергетике. Предполагается разработка протоколов по углю, электроэнергии, возобновляемым источникам энергии. Российская делегация предложила подготовить протоколы по передаче технологии и чрезвычайным мерам на случай аварий, имеющих трансграничные последствия. В конечном счете должен быть подготовлен беспрецедентный во многих отношениях комплект документов (рис. 3), которым будет оформлено создание единого экономико-правового пространства в энергетике всей промышленно развитой зоны современного мира. Здесь будут действовать единые «правила игры» для всех участников по доступу к природным ресурсам и рынкам энергоносителей, их транспортировке (в частности, о порядке транзита), учету требований охраны окружающей среды и безопасности энергетике, в том числе ядерной и др.

Затрагивая ключевую сферу российской экономики и ее внешнеэкономических связей, ДЕЭХ может оказать фундаментальное воздействие на формирование национального рыночного хозяйственного законодательства, особенно в таких областях, как иностранные инвестиции, правила конкуренции, контроль за поведением монополий, режим государственных закупок, режим внешнеэкономической деятельности. Во всех этих вопросах России предстоит адаптироваться к практике, сложившейся на Западе, которая и закреплена в ДЕЭХ, поскольку других методов регулирования рыночной экономики мы пока предложить не можем.

Занявшая три года разработка столь далеко идущего по интеграционным последствиям и, по сути, беспрецедентного в истории международных экономических отношений договора была весьма непростой. Руководство Конференции по ЕЭХ, западные страны-участницы переговорного процесса все время стремились завершить переговоры как можно скорее. Представители этих стран, особенно ЕС, желая всячески форсировать переговоры, часто апеллировали к членам российского Правительства Е.Гайдару, В.Черномырдину, А.Шохину, Ю.Шафраннику и бывшему Послу РФ в Брюсселе И.Силаеву с просьбами о соответствующих указаниях российской делегации. Линия поведения российских представителей на переговорах в противовес этому давлению была по-

стоянно направлена на тщательную проработку проекта ДЕЭХ и протоколов, поскольку в них содержатся такие положения, правила и нормы, которые российская сторона не всегда может сразу начать осуществлять на практике либо из-за отсутствия в стране адекватной правовой базы, либо из-за специфики функционирующей в стране экономической системы, находящейся в состоянии перехода от одной общественно-экономической формации к другой. Большинство же западных стран реализуют задачи экономического роста в рамках устоявшихся общественно-экономических формаций и не испытывают экономических потрясения, связанные с «фазовыми переходами» и структурными преобразованиями. Ход переговоров осложнялся также тем, что страны СНГ крайне медленно подключались к переговорам, нередко вели себя на них как наблюдатели, а не полноправные участники. В результате зачастую российским представителям на переговорах приходилось в одиночку отстаивать общие интересы России и стран СНГ.

Интересы стран-участниц переговорного процесса совпадали далеко не всегда и не по всем переговорным позициям. У западных стран, естественно, были свои интересы. Кроме выдвинутых в плане Любберса намерений способствовать поступательному ходу рыночно-ориентированных реформ в странах бывшего СССР и Восточной Европы с подписанием ДЕЭХ западные страны связывали надежды на широкий доступ к энергетическим ресурсам стран СНГ, на диверсификацию источников снабжения энергоносителями из государств бывшего СССР и на обеспечение своим инвесторам необходимых гарантий в столь огромном регионе. В то же время они не спешили предоставлять России и другим странам СНГ адекватный доступ к своим внутренним рынкам. Так, первоначально западноевропейские представители на переговорах предложили так называемый «двухуровневый» подход. Смысл его заключался в том, чтобы торговля между участниками ДЕЭХ, которые являются членами ГАТТ, регулировалась бы нормами и правилами ГАТТ, а между ними и теми участниками ДЕЭХ, которые не являются членами ГАТТ (Россия и другие страны СНГ) регулировалась бы специально разработанными правилами. Таким образом, изначально предлагалось закрепить в ДЕЭХ различный торговый режим для двух групп стран, что поставило бы Россию в неравноправное положение. Российская делегация в ходе напряженных дискуссий доказала неприемлемость данного подхода. В результате было предложено, чтобы вся торговля в рамках ДЕЭХ регулировалась бы нормами и правилами ГАТТ. Этот принцип и был закреплён в итоговом документе.

Для России участие в ДЕЭХ рассматривается как возможность сделать крупный шаг на пути интеграции в мировую экономику. Важно и другое: присоединение к ДЕЭХ остальных участников СНГ может обеспечить единообразие правового регулирования их отношений с Россией по всему комплексу энергетических проблем, что будет способствовать укреплению договорных основ Содружества. Именно поэтому с учетом сложившегося в рамках бывшего СССР единого энергетического пространства и сохраняющейся экономической взаимозависимости между Россией и другими участниками СНГ в ходе переговоров особое внимание уделялось взаимодействию с представителями стран-участниц Содружества.

ЕЭХ и ее юридически обязательные документы основываются на интеграционных принципах. Объединительные функции Хартии действуют как по линии Восток-Запад, так и по линии Восток-Восток, поэтому вносят свой позитивный вклад в дело нового экономического объединения ныне независимых государств - республик бывшего Советского Союза. Начавшись с энергетики, интеграционные процессы могут впоследствии распространиться через смежные отрасли и в иные сферы хозяйства вовлеченных в ЕЭХ стран СНГ.

Ключевыми элементами ДЕЭХ, тремя его главными блоками являются: 1) доступ к природным ресурсам (режим инвестиций); 2) доступ на рынки потребителей энергии (ре-

жим торговли); 3) сопутствующие меры (транзит, доступ к капиталам и технологиям, условия хозяйственной деятельности и др.). Важный элемент ДЕЭХ – положение о переходном периоде для стран бывшего СССР и Восточной Европы. В связи с этим более подробно рассмотрим *интересы* России в каждой из обозначенных сфер ДЕЭХ.

На переговорах российская делегация исходила из того, что ДЕЭХ и связанные с ним Протоколы должны обеспечить нашей стране сбалансированность потенциальной выгоды и разумных уступок с учетом долгосрочных экономических и политических интересов России, а также признанных международных норм и правил в сфере торговли и инвестиций.

В *инвестиционной* сфере в интересах России было добиваться закрепления в ДЕЭХ и Протоколах положений, стимулирующих приток иностранных инвестиций в топливно-энергетический комплекс и связанные с ним отрасли. При этом необходимо учитывать действующее и находящееся в стадии разработки российское законодательство и национальные интересы страны в данных сферах экономики. Требовалось обеспечить исключительный суверенитет России над своими природными ресурсами, а также принять во внимание законодательные механизмы и практику решения подобных вопросов в развитых энергопроизводящих странах. В интересах России входило добиваться того, чтобы утверждаемое в ДЕЭХ право свободного доступа и разработки энергетических ресурсов было разумно ограничено оговорками о необходимости обеспечения национальной безопасности, охраны окружающей среды и возможности издания специальных запретительных актов договаривающейся стороной, когда право свободного доступа может создать существенную угрозу жизни и здоровью населения, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде. Возможность издания такого рода актов ограничивается условием, что они издаются на основе принципов добросовестности и соизмеримости размера угрозы или ущерба.

В *торговой* сфере в интересах России входило распространить на все без исключения страны-участницы ДЕЭХ применение принципов и правил ГАТТ. При этом, естественно, предполагалось необходимым противодействовать возможным намерениям какого-либо участника переговорного процесса закрепить в ДЕЭХ различный режим торговли для стран-членов ГАТТ и государств, не являющихся участниками этого многостороннего международного договора.

При обсуждении положений проекта ДЕЭХ, касающихся условий *конкуренции* и роли *государственного регулирования* в деятельности энергетических предприятий, российская делегация исходила из принципиального курса на поэтапную демонаполизацию в сфере добычи, переработки и транспортировки энергоресурсов. В ходе переговоров мы ориентировались на постепенный отказ от практики преимущественно государственных субсидий, государственного ценообразования, других прямых или косвенных форм государственной поддержки энергетических предприятий. Выдерживалась линия на повсеместное внедрение норм свободной и справедливой конкуренции, уравнивание условий деятельности всех предприятий, действующих на российском рынке, независимо от форм собственности.

При обсуждении положений ДЕЭХ, касающихся режима защиты *интеллектуальной* и *промышленной* собственности, а также применения мер по охране окружающей среды в связи с деятельностью в энергетическом и связанных с ним секторах экономики, российская делегация исходила из принципиального курса на постепенное присоединение России - по мере создания необходимых предпосылок - к действующим международным конвенциям в этих областях.

Российская делегация стремилась добиться четкой договоренности о том, что странам, переходящим к рыночной экономике, будет представлена возможность постепенно адаптироваться к положениям ДЕЭХ и Протоколов, к реализации которых они не готовы. При этом мы стремились активно использовать возможности предусмотренной в ДЕЭХ концепции переходного периода для максимального облег-

чения адаптации России к нормам и правилам, вырабатываемым в ходе переговоров по ДЕЭХ. В частности, при согласовании временных изъятий для российской стороны на переходный период в ее интересах было добиваться возможно более льготных условий их применения и вести дело к тому, чтобы страны с развитой рыночной экономикой предоставляли России технико-экономическое и иное возможное содействие в реализации мер переходного периода.

ДОГОВОР К ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ И ПОЗИЦИЯ РОССИИ НА ПЕРЕГОВОРАХ.

На сегодняшний день ДЕЭХ является беспрецедентным экономическим договором, регулирующим вопросы взаимодействия принимающей страны и инвестора в энергетической сфере. В этом договоре регулируются как режим инвестиций в энергетике, так и вопросы доступа энергетических товаров (в том числе, продукции энергосырьевых отраслей) принимающих стран (например, России) на экспортные рынки других стран, являющихся сторонами ДЕЭХ, на их финансовые рынки, к лицензиям, «ноу-хау», капиталу и др.

Скорейшее вступление в силу ДЕЭХ (для этого он должен быть ратифицирован парламентами стран-участниц) может существенно ускорить формирование внутренней экономико-правовой среды России через ее систему внешних обязательств (т. е. через формирование внешнеэкономического среза законодательного обеспечения развития российской экономики, см. рис. 1). Тем самым можно существенно сократить номенклатуру и снизить уровень предпринимательских рисков как для западных, так и для отечественных инвесторов, которые испытывают серьезные колебания при принятии инвестиционных решений в отношении нашего энергетического комплекса.

При выработке переговорной позиции российской стороны в процессе подготовки ДЕЭХ мы принимали во внимание объективные процессы эволюции мировых финансовых рынков и международных торгово-экономических отношений, в том числе в энергетической сфере. В частности, исходили из того, что на мировых финансовых рынках существует избыток спроса на инвестиции. В то же время конкурентная зона России на мировом рынке капиталов незначительна и имеет тенденцию к сокращению [4].

В связи с этим мы допускали возможность предоставления некоторых юридических авансов (льгот) иностранным инвесторам, менее дискриминационных условий для них в отношении доступа к нашим недрам, чем могут получить взамен российские предприниматели в отношении возможностей выхода на товарные, финансовые, интеллектуальные рынки материнских стран этих инвесторов. Идя на это, мы понимали, что та недостаточность внешнего финансирования, с которой сталкивается наша страна, может смениться перераспределением в нашу пользу международных финансовых потоков только в том случае, если условия, предоставляемые инвесторам в России, будут более благоприятны, чем в районах традиционной нефтегазодобычи и других видов энергопроизводства или в тех секторах экономики промышленно развитых государств, куда устремлен основной международный поток прямых иностранных инвестиций.

В итоге баланс интересов в рамках ДЕЭХ, определявший позицию российской делегации на переговорах, мог быть, по нашему мнению, достигнут на следующем уровне.

1. В *торговой* части - за счет применения режима ГАТТ «*by reference*» (т. е. по умолчанию, де-факто). Правила Генерального Соглашения по Тарифам и Торговле в этом случае были бы единичными для стран, которые являются и не являются членами данного соглашения. Следовательно, российские энергетические товары получают не менее дискриминационный доступ на западные рынки, чем соответствующие товары стран-членов ГАТТ. Это, в свою очередь, сможет ускорить юридическое вхождение России в данную организацию, поскольку в соответствии с ДЕЭХ механизмы и процедуры ГАТТ будут применяться на практике в отношении части внешнеторговых операций России. Вхождение в ГАТТ распространит закрепляемый для торговли энергетическими товарами наименее дискриминационный режим – режим на-

ибольшего благоприятствования (РНБ) на торговлю всеми остальными российскими товарами и услугами на абсолютную большую часть мирового рынка¹.

2. В *инвестиционной* части - за счет применения «национального» режима капиталовложений. С самого начала переговоров в Брюсселе российская делегация неоднократно подтверждала, что Россия не намерена отходить от закрепленного в законе «Об иностранных инвестициях в РСФСР» национального режима (НР) инвестиций. В связи с этим инвесторам будет предоставляться продекларированный в российском законодательстве национальный режим с существующими изъятиями, т. е. с теми, которые в нем заложены. В то же время допустима коррекция этого подхода в рамках согласованных в ДЕЭХ положений концепции «переходного периода», о чем подробнее будет сказано ниже.

При выработке российской позиции на переговорах мы понимали, что режим ГАТТ, хотя и представляет собой высшую форму недискриминации в сфере внешнеэкономических связей, по сути своей не является национальным режимом. При национальном режиме отсутствует дискриминация между отечественными и иностранными участниками хозяйственной деятельности по национальному признаку, хозяйственный режим их уравнивает и является для них единым. В то же время режим ГАТТ по сути представляет собой режим наибольшего благоприятствования, где всегда есть разница между отечественными и иностранными участниками хозяйственной деятельности, в связи с чем отношение к иностранным участникам этой деятельности всегда является более дискриминационным, чем к отечественным, но ко всем иностранным - в одинаковой степени дискриминационным.

Таким образом, баланс интересов между торговой и инвестиционной частями ДЕЭХ и, тем самым, баланс интересов между странами - потенциальными инвесторами и странами-собственниками энергетических ресурсов (принимающими странами) достигается на основе применения принципа наименьшей дискриминации в обеих частях соглашения. В торговой части такому принципу соответствует применение режима ГАТТ (режима наибольшего благоприятствования) для всех стран, участвующих в переговорном процессе, в инвестиционной части - применение национального режима инвестиций с существующими изъятиями, поскольку «чистого» национального режима инвестиций не существует ни в одной стране. Мы понимали, что, идя на предоставление нескольких дополнительных льгот потенциальным иностранным инвесторам, могли бы считать, что Россия достигнет баланса интересов в рамках ДЕЭХ как бы «на своей территории». Однако мы пошли на это сознательно, причем не только исходя из анализа объективных процессов развития мировых рынков (другие причины укажем ниже), и получили в этом поддержку нашего Правительства.

Если все же считать, что Россия достигла баланса интересов в ДЕЭХ «на своей территории», то этот шаг на «свою территорию» по сути оказывается не столь и большим. Кратко проанализируем в этой связи переговорные позиции России и обосновывающие их аргументы по трем ключевым блокам ДЕЭХ.

Режим инвестиций. Переговаривающиеся стороны долго не могли достичь согласия в отношении условий допуска иностранных инвестиций на территорию каждого договаривающегося государства и последующей деятельности в связи с осуществленными капиталовложениями. Большинство стран полагало, что как на стадии получения права доступа к природным ресурсам (на доинвестиционной стадии), так и в последующем (на постинвестиционной стадии) инвесторам может быть предоставлен национальный режим инвестиций. При этом допускается, что договаривающиеся стороны могут сохранять изъятия из обязательств по предостав-

лению НР, которые должны соответствовать их национальному законодательству, действующему на дату подписания ДЕЭХ. После его подписания перечень таких изъятий расширять нельзя - правило «стэндстилл» (standstill), как нельзя придавать действующим изъятиям обратную силу - правило «роллбэк» (rollback). Наиболее активными сторонниками данного подхода являлись США.

Норвегия предложила иной вариант, заключающийся в том, что предоставление иностранным инвесторам права доступа к природным ресурсам принимающей страны следует осуществлять на условиях режима наибольшего благоприятствования, а национальный режим возможен только на постинвестиционной стадии. Право принимающего государства предоставлять преимущества национальным предприятиям по сравнению с иностранными при допуске к энергетическим ресурсам обосновывается наличием у государства суверенных прав над такими ресурсами.

При определении позиции российской стороны учитывалось следующее. Действующее российское законодательство предусматривает, что НР может представляться как в период допуска иностранных инвестиций, так и в последующем (ст. 6 закона «Об иностранных инвестициях в РСФСР» от 4 июля 1991 г.). При этом в законе подчеркивается возможность установления изъятий из НР. Применительно к комплексу энергетических отраслей в настоящее время следует констатировать отсутствие каких-либо изъятий прежде всего из-за того, что наше хозяйственное законодательство и инвестиционная политика находятся в стадии становления.

Именно по этой причине позиция США представлялась нам чрезмерно жесткой. Она была бы приемлемой лишь в том случае, если России предоставлялся переходный период, в течение которого будет в основном завершено формирование нового законодательства и государственной политики в области привлечения иностранных инвестиций. В течение его число исключений из НР могло, на наш взгляд, и возрасти, являясь неизбежным следствием идущего в стране интенсивного процесса наращивания законодательной массы. В таких условиях абсолютизация требования о неувеличении числа исключений из НР противоречило задачам быстрого увеличения числа принимаемых законов, готовящихся и вносимых в российский парламент большим числом субъектов законоотворчества.

В связи с этим российским интересам соответствовало такое прочтение правила «стэндстилл», при котором запрет на расширение числа изъятий из НР начинал бы действовать не с момента подписания ДЕЭХ, а с конца переходного периода. Данный подход поначалу категорически отвергался руководством Конференции по ЕЭХ.

Норвежский подход, основанный на концепции РНБ, представлялся весьма привлекательным для ряда российских ведомств и большинства организаций-производителей энергоресурсов. Такой подход закреплял бы их монопольные (или господствующие) позиции на российском рынке в условиях существующей недостаточной конкуренции среди производителей. При реальном же осуществлении НР конкуренция российским монополистам резко усилилась бы со стороны иностранных инвесторов, которые по ряду показателей находятся в более предпочтительном положении, чем отечественные инвесторы.

В ходе дискуссий при выработке позиции России на переговорах обсуждалось мнение, в соответствии с которым включение в международный договор положения о допуске иностранных инвестиций на условиях РНБ не противоречит российскому законодательству, поскольку в тех случаях, когда отсутствуют ограничения для иностранных инвесторов, будут действовать условия равенства с российскими инвесторами, т. е. НР. Эта позиция энергопроизводителей-монополистов не была поддержана по двум причинам.

¹ Наименее дискриминационной нормой во внешней торговле является режим наибольшего благоприятствования, поскольку национальный режим не применим во внешней торговле по определению, в противном случае она превращается во внутреннюю торговлю.

Во-первых, понимая, что НР с изъятиями эквивалентен НР, тем не менее нельзя согласиться с тезисом о непротиворечивости РНБ российскому законодательству, хотя бы потому, что сами базисные концепции режима инвестиций, заложенные в НР и РНБ, декларируют различные конечные их цели и принципиально не совпадают («де юре»), несмотря на то, что на текущем этапе могут совпадать «де факто»².

Во-вторых, такой подход явился бы менее привлекательным для иностранных инвесторов, так как РНБ означает большую свободу для государства в вопросах законодательства и допуска капиталовложений, что создает у инвесторов определенную неуверенность в стабильности условий осуществления предпринимательской деятельности.

Таким образом, российская делегация на переговорах выдерживала курс на предоставление инвесторам национально-режима возможности иметь новые изъятия из этого режима в течение переходного периода, достаточного для наработки необходимой законодательной массы. При этом российская делегация опиралась на действующее законодательство, где НР является базисным постулатом, расшифровывая в пользу НР связанные с ним положения в законодательстве, допускающие неоднозначное толкование.

Режим торговли (включая транзит). Очевидно, что ни о каком балансе интересов в ДЕЭХ не могло идти речи до тех пор, пока в торговой части Соглашения по отношению к России предлагалось применять дискриминационный режим. Этот режим во многом продолжал опираться на политические ограничения времен холодной войны: ограничения по экспорту российских товаров в промышленно развитые страны (например, как в случае со странами ЕС, что тормозило продвижение переговоров по торговому соглашению РФ-ЕС); увязку предоставляемого «де факто» России торгового режима с неприменимыми «де юре» по отношению к ней политическими ограничениями, действовавшими в отношении бывшего Советского Союза и других социалистических стран (американская «поправка Джексона-Вэника», ограничения КОКОМ и др.).

Тем не менее, первоначально западные страны пытались провести двухуровневый подход в отношении России в торговой части ДЕЭХ, стремясь зафиксировать два уровня обязательств: для стран-членов ГАТТ - в соответствии с требованиями ГАТТ и в рамках ГАТТ; - для стран, не являющихся членами ГАТТ, - в соответствии со специальными положениями ДЕЭХ, представляющими собой выдержки из отдельных статей ГАТТ, причем в перефразированном виде.

Такой подход не давал России никакого продвижения по сравнению с существующим режимом торговли со странами-участницами ДЕЭХ, так как фактически всего лишь повторял бы существующий в силу двусторонних соглашений с этими странами торговый режим, поэтому российская делегация его не поддержала.

На следующей стадии переговорного процесса был предложен качественно иной вариант торгового раздела, который и лег в основу компромиссной его редакции, вошедшей в окончательный текст ДЕЭХ. Его смысл сводился к следующему:

страны ДЕЭХ, являющиеся членами ГАТТ, руководствуются в отношениях между собой положениями ГАТТ и решают все вопросы в рамках ГАТТ;

страны ДЕЭХ, не являющиеся членами ГАТТ, руководствуются в отношениях между собой и со странами-членами ГАТТ всеми положениями ГАТТ, кроме тех, которые не совсем применимы для торговли энергоносителями (например, Multifiber arrangement, Milk and Dairy arrangement, Раздел IV ГАТТ и др.) или которые могут быть реализованы

только в рамках механизмов ГАТТ (например, Schedules of concessions, Dispute settlement);

одновременно для того, чтобы максимально сблизить права и обязательства сторон ДЕЭХ независимо от уровня их взаимоотношений с ГАТТ в рамках ДЕЭХ создаются квазимеханизмы ГАТТ - прежде всего механизм разрешения торговых споров, механизм замораживания импортных тарифов.

Реализация заложенных в разделе о торговле ДЕЭХ принципов означает для России не только получение равноправного торгового режима, но и принципиальный прорыв в наших отношениях с ГАТТ, где Россия находится на положении наблюдателя. По сути дела с подписанием ДЕЭХ на достигнутых условиях Россия, видимо, упростила и ускорила вступление в ГАТТ.

Переходный период. ДЕЭХ составлен применительно к условиям полноценной рыночной экономики. Россия и ряд других стран находятся пока на начальном этапе перехода к ней, поэтому по некоторым параметрам ДЕЭХ наша страна просто не может сразу приступить к их исполнению. Эта реальность была признана еще в период подготовки ЕЭХ, в связи с чем в ДЕЭХ была заложена возможность предоставления таким странам, как Россия, определенного переходного периода, до окончания которого они будут освобождены от необходимости выполнять некоторые положения ДЕЭХ в том случае, если в этот период они примут меры по созданию условий для того, чтобы затем приступить к полноценному исполнению ДЕЭХ.

Основная проблема в этой связи - проблема изъятий из национального режима в отношении иностранных инвесторов. ДЕЭХ допускает возможность для участвующих стран иметь ограниченное число изъятий из национального режима, которые строго фиксируются в специальном приложении к ДЕЭХ. После этого число изъятий должно не увеличиваться (правило «стэндстилл»), а последовательно сокращаться (правило «роллбэк»).

Поначалу на переговорах наметились две принципиально различающиеся позиции в отношении концепции переходного периода. С точки зрения большинства западных государств, выступающих в ходе переговоров в роли потенциальных инвесторов, реализация принципов «стэндстилл» и «роллбэк» должна осуществляться с начала переходного периода, к концу переходного периода число изъятий из НР в отношении режима инвестиций должно было быть сведено к приемлемому и взаимосогласованному минимуму (кривая АДЕ на рис.4). С точки зрения российской делегации и делегаций некоторых стран, в которых формирование экономико-правовой среды находится, как и в России, на начальной стадии, а также государств, которые подобно России, обладают значительными природными запасами энергетических ресурсов и потому выступают в качестве потенциальных реципиентов внешнего финансирования в энергосырьевой сфере, такая концепция переходного периода не являлась бы сбалансированной. Кроме того, она давала бы односторонние преимущества государствам, обладающим сформированной экономико-правовой средой и выступающим в роли потенциальных инвесторов.

Содержавшееся в западной концепции переходного периода требование зафиксировать число изъятий из НР на существующем уровне имеет разную степень «жесткости» для государств, в основном сформировавших свое законодательство (например, страны ОЭСР) и только его формирующих (например, Россия и страны СНГ). Страны ОЭСР пришли к существующему числу ограничений из НР, проделав длинный эволюционный путь формирования экономико-правовой среды, путь проб и ошибок, где отсеивались юридические нормы, дискриминирующие иностранных инвесторов, проис-

2 Национальный режим инвестиций с изъятиями, отличаясь в юридическом смысле от режима наибольшего благоприятствования, по сути своей в практическом смысле соответствует РНБ, поскольку временно закрывает отдельные сферы экономической деятельности для иностранных инвесторов или ставит их в этих областях в дискриминационное положение по сравнению с отечественными инвесторами. В связи с этим в предельном упрощении отличие НР с изъятиями от РНБ заключается в том, что РНБ делает нормой, общим правилом то, что в НР с изъятиями является исключением из правил, т. е. как бы временной мерой.

ходил постольку, поскольку эти нормы не выдерживали испытание временем в рамках эволюции конкретной структуры хозяйства отдельно взятой страны. Таким образом, это был сравнительно «мирный» путь выхода на существующее сегодня число и качество ограничений (изъятий) из НР, там где он применяется как базисная правовая норма, регулирующая режим инвестиций.

России же, например, предстоит пройти довольно длительный путь наработки «законодательной массы» прежде чем выйти на некую «критическую» ее массу, т. е. на необходимые количественные параметры, свидетельствующие о создании в стране экономико-правовой среды. Одновременно с этим, безусловно, должны и будут отрабатываться качественные параметры данной среды, поскольку безупречного согласования одних законов с другими сразу ожидать не приходится. Процесс качественной отшлифовки набравшей необходимые количественные параметры экономико-правовой среды, также займет значительное время. Требовать при этом моментального и безупречного согласования числа и качества принимаемых законов между собой было бы, видимо, неразумно, поскольку требование быстрейшего наращивания законодательной массы с точки зрения практической его реализации, противоречит требованию ее качественного совершенства. Таким образом, мы встаем перед дилеммой: либо ускорить наработку законодательной массы, временно пожертвовав столь же быстрым наращиванием его качества (качественные параметры законодательной среды будут наращиваться медленнее на первом этапе ее формирования, чем количественные характеристики), либо, в целях согласованного наращивания качественных и количественных параметров этой среды, пожертвовать темпом ее формирования. Требование перестройки с одновременным ускорением экономические нереализуемо.

В ходе переговоров по ДЕЭХ западные страны, особенно ЕС, подталкивали нас к быстрейшему завершению переговоров по ДЕЭХ, мотивируя это в основном политическими ожиданиями общественности в своих странах, а также экономическими ожиданиями потенциальных инвесторов. Речь, в первую очередь, шла о скорейшей наработке подпадающей под инвестиционный раздел ДЕЭХ законодательной массы во внутреннем законодательстве стран с переходной экономикой. Российская делегация на переговорах называла законопроекты о нефти и газе, концессиях и соглашениях о разделе продукции, законодательство в области ядерной энергетики, о континентальном шельфе, поправки к законам об иностранных инвестициях и о недрах, другие законодательные акты, обеспечивающие правовое закрепление энергетической стратегии России (см. таблицу).

Российской делегации представлялось логичным применение правил «стендстилл» и «роллбэк» в отношении нашей страны и других стран с переходной экономикой не с начала, а с конца переходного периода (правда, в этом случае, фактическое окончание переходного периода перемещается из точки *D* в точку *E* на рис. 4) с тем, чтобы в течение данного периода была завершена наработка необходимой законодательной массы (кривая *ABCE* на рис. 4).

В течение долгого времени такая позиция российской делегации на переговорах встречала категорические возражения со стороны большинства западных стран. Однако осенью 1993 г. произошла резкая подвижка позиции основных наших западных оппонентов, в первую очередь - ЕС, в сторону российских подходов. Примечательно, что эта подвижка произошла практически одновременно в группе взаимосвязанных переговорных процессов, в ходе которых формулируется и легализуется новое качество отношений Восток-Запад, т. е. там, где формируется «внешнеэкономический» срез законодотворческой деятельности российской экономики (см. рис. 1).

Так, в результате переговоров по Соглашению о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС, в октябре 1993 г. Сообщества наконец-таки отказались рассматривать Россию как «страну с государственной экономикой» и признали ее «страной с переходной экономикой». В соответствии с изме-

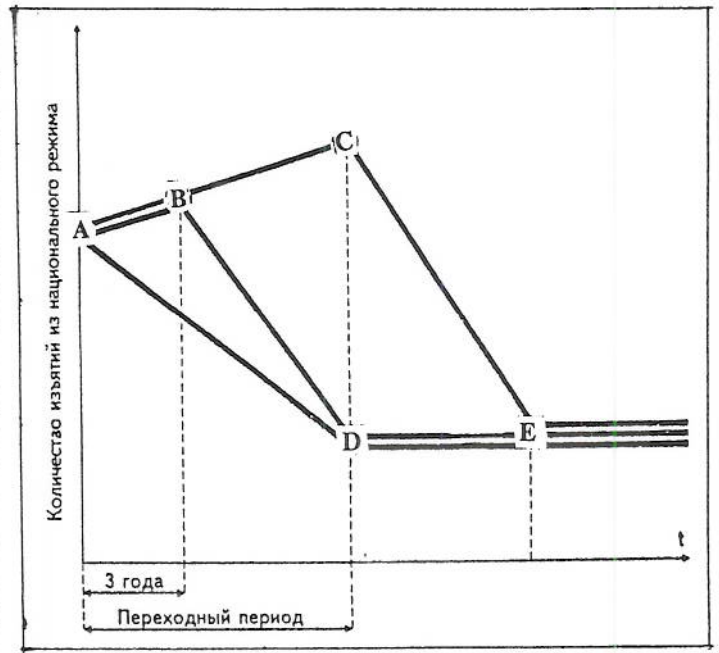


Рис. 4. Применение принципов "стендстилл" и "роллбэк" в различных концепциях переходного периода в ДЕЭХ (Источник: Конопляник А.А. Комплексный подход к привлечению иностранных инвестиций в российскую энергетику (Диссертация в виде научного доклада на соискание ученой степени доктора экономических наук). - Государственная Академия Управления им. С.Орджоникидзе, Москва, 1995, с. 66): ADE - концепция переходного периода, предлагаемая большинством западных стран; ABCE - концепция переходного периода, предлагаемая российской делегацией; ABDE - проект компромиссной концепции переходного периода

нением статуса должны быть пересмотрены специальные механизмы торговых ограничений, ранее автоматически применявшиеся к нашей стране. Торговые ограничения ЕС теперь должны применяться к России на тех же основаниях, что и к любой третьей стране, не входящей в ЕС. Это автоматически значительно продвинуло и переговоры по ДЕЭХ, поскольку были предложены конструктивные развязки в его торговой части.

Примерно в это же время страны ЕС по сути приняли и российскую концепцию «переходного периода» в ДЕЭХ, согласившись на введение трехлетнего моратория на принципы «стендстилл» и «роллбэк» с начала переходного периода, дабы предоставить возможность странам с переходной экономикой наработать необходимую законодательную массу (кривая *ABDE* на рис. 4). Таким образом, наметились реальные пути для форсированного продвижения переговоров в Брюсселе, которые завершились подписанием Договора к Европейской Энергетической Хартии в Лиссабоне 17 декабря 1994 г. - в третью годовщину подписания самой Хартии.

Список литературы.

1. Энергетическая Стратегия России (основные положения). - М.: «Энергия», 1995.- 37 с.
2. Конопляник А. Риск иностранных инвестиций в энергосырьевых отраслях России// Минеральные ресурсы России. - 1995.- № 3, 4.
3. Конопляник А., Селимов М. Российская нефтяная промышленность, налоговое законодательство и иностранные инвестиции// Нефтяное хозяйство.- 1993.- № 2. - С. 2-7.
4. Конопляник А. Российский ТЭК и мировой финансовый рынок: соотношение инвестиционного спроса и предложения// Экономика топливно-энергетического комплекса России.- 1994.- № 6.- С. 31-33.
5. Konoplyanik A. Foreign Energy Investments in Russia: Are the Doors Closing? - IAEE 17th Annual International Energy Conference (Stavanger, Norway 25-27 May 1994). Conference Proceedings, Vol. 1 (Plenary Session I), 20 pp.