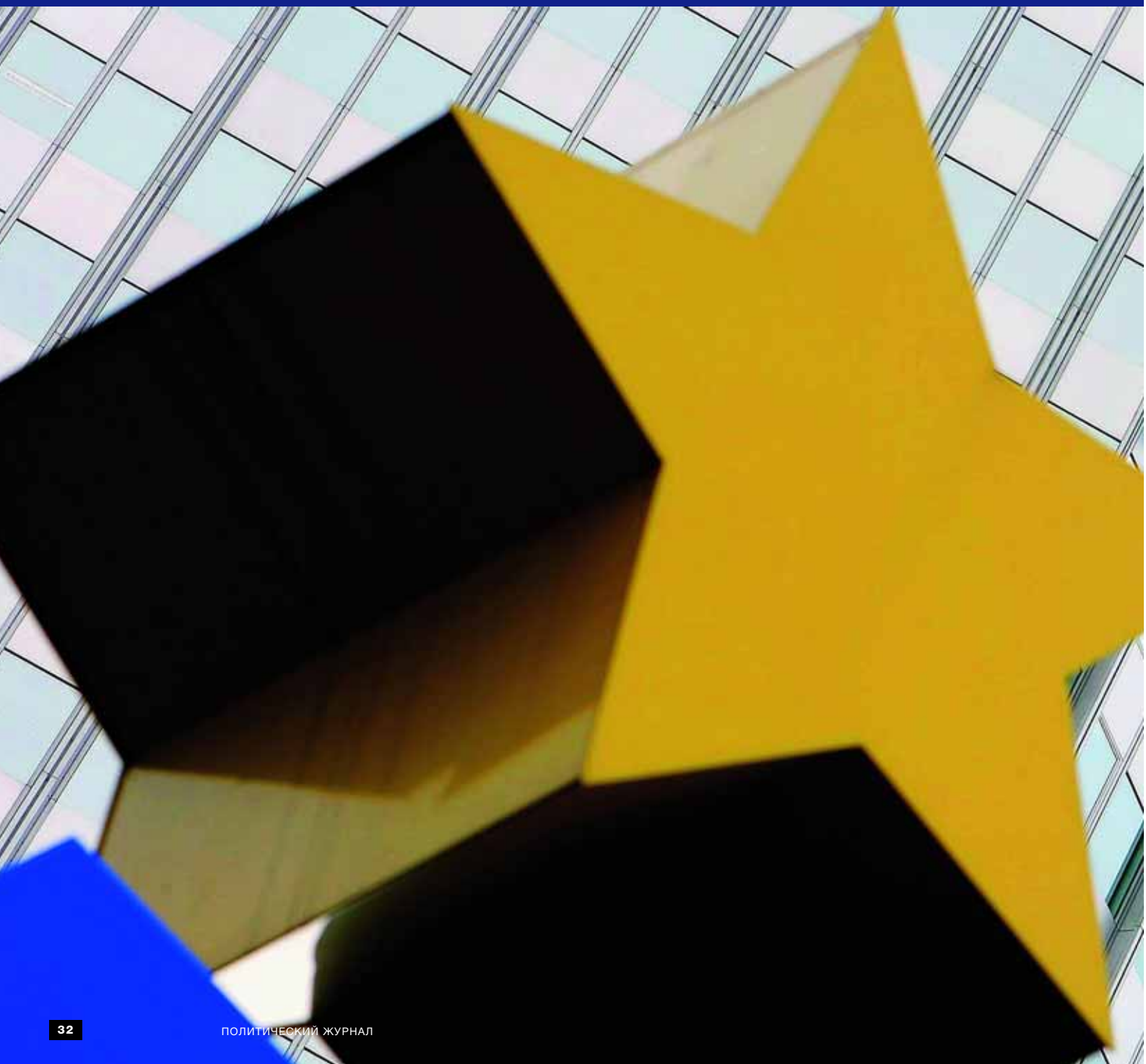


# БОРЬБА С МИФАМИ



# О МНИМЫХ ВЫГОДАХ И УГРОЗАХ ДОГОВОРА К ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ

Андрей КОНОПЛЯНИК,  
заместитель генерального секретаря  
Секретариата Энергетической хартии  
(Брюссель)

**П**редседательство России в 2006 г. в «Группе восьми» с приоритетной темой «Энергетическая безопасность», российско-украинский транзитно-ценовой газовый спор конца прошлого – начала нынешнего года и ожидаемое завершение переговоров по Протоколу к Энергетической хартии по транзиту резко повысили интерес деловых и политических кругов, прессы и общественности к Энергетической хартии и ее инструментам. В Европе стали все чаще звучать призывы к России ратифицировать Договор к Энергетической хартии (ДЭХ), членами которого являются 51 страна Европы и Азии плюс ЕС как коллективный участник ДЭХ.

Договор вступил в силу в 1998 г. и с тех пор является неотъемлемой частью системы международного права. Россия подписала ДЭХ еще в 1994 г., но пока не ратифицировала и применяет его на временной основе.

Хартия и ее инструменты стали регулярно упоминаться в прессе, но и западные, и российские комментаторы зачастую грешат весьма расширительным (например, в отношении понимания «свободы транзита») и/или неверным толкованием положений ДЭХ. Например, в отношении обязанности предоставления того же транзита или доступа иностранных инвесторов к недрам. Многие продолжают повторять аргументы противников ратификации ДЭХ Россией, высказанные ими много лет назад и давно опровергнутые его сторонниками. Это, например, мнимые проблемы и фантомные боли в отношении якобы содержащихся в ДЭХ требований по приватизации ТЭК и сегментации энергетических компаний, или обязательного доступа для третьих сторон, или его якобы нацеленности на ликвидацию долгосрочных контрактов.

В западной прессе цитирование европейских политиков, призывающих Россию ратифицировать ДЭХ, обычно сопровождается комментариями, в том числе самой прессы, о выгодах от ратификации ДЭХ Россией для Запада. Многие из этих комментариев свидетельствуют о неправильном понимании рамок действия Хартии и применения Договора к ней. К глубокому сожалению, эти комментарии зачастую дают (намеренно или невольно) невер-

ную интерпретацию положений Договора – например, по особо актуальным для России и «Газпрома» вопросам, связанным с транзитом энергоресурсов или доступом к экспортным трубопроводам.

Неверная интерпретация ДЭХ, выдаваемая за фактическое положение дел и идущая вразрез с заявленными приоритетами российской энергетической политики, вызывает вполне предсказуемую ответную цепную негативную реакцию в России – и в политических, и в деловых кругах.

Некоторые российские политики, наиболее активно выступающие против ратификации ДЭХ, в своем стремлении быть «святейшей папой» и заработать политические очки в «борьбе за защиту национальных интересов», также обычно не утруждают себя прочтением ДЭХ и реагируют, как правило, на расхожие комментарии. Образуется заколдованный круг, в котором мифические ожидания или заблуждения одних порождают борьбу с мифами и заблуждениями других.

Таким образом, заметная часть дискуссии в отношении ДЭХ перемещается, по сути, в некое «виртуальное пространство», в котором горячо обсуждаются якобы присутствующие в ДЭХ, но на самом деле отсутствующие в нем положения.



Таким образом, заметная часть дискуссии в отношении ДЭХ перемещается, по сути, в некое «виртуальное пространство», в котором горячо обсуждаются якобы присутствующие в ДЭХ, но на самом деле отсутствующие в нем положения.

## ДЭХ И ТРАНЗИТНЫЙ ПРОТОКОЛ

Больше всего мифов связано с транзитными положениями ДЭХ. Справедливости ради следует отметить, что часть возражений против ДЭХ основана на том, что, как выяснилось в ходе многолетних дискуссий, несколько его транзитных положений (статья 7.3 о транзитных тарифах, статьи 7.6–7.7 о мировом посреднике) могут в принципе допускать такую расширительную интерпретацию, которая не соответствует интересам России и «Газпрома». Именно поэтому Государственная дума в 2001 г. заявила, что сможет вернуться к вопросу о ратификации ДЭХ только после завершения переговоров по Транзитному протоколу, в котором должны найти место соответствующие уточнения положений самого ДЭХ.

Именно поэтому ответственные российские политики неоднократно обращали внимание своих европейских коллег на невозможность ратификации ДЭХ Россией до завершения Транзитного протокола. Имен- ▶



но значимостью для России и ЕС его положений и экономическими последствиями соответствующих юридических формулировок объясняется длительность и интенсивность процесса двусторонних консультаций на экспертном уровне Россия – ЕС с целью нахождения развязок по остающимся деталям несогласованных вопросов Транзитного протокола между сторонами (именно в деталях, как известно, прячется дьявол).

В частности, в ходе неофициальных консультаций экспертов России и ЕС выяснилось, что ряд положений Второй газовой директивы ЕС не подкреплены пока еще адекватным законодательным регулированием, оставляют поле для интерпретаций и могут создавать дополнительные риски для поставщиков (результаты недавнего распределения дополнительных мощностей транзитного трансальпийского газопровода в Австрии являются тому наглядным подтверждением). Транзитный протокол призван закрыть и закрывает (причем, что особенно важно, коллективными усилиями, то есть с адекватным учетом обоснованных интересов всех заинтересованных стран Европы и Азии) эту и другие не заполненные пока ниши в законодательстве отдельных стран или групп стран – членов ДЭХ.

Сегодня, когда переговоры по Протоколу близки к завершению (по крайней мере на неофициальном экспертном уровне), можно говорить о том, что высказанные Россией озабоченности находят (нашли?) свое адекватное отражение во взаимоприемлемых юридических формулировках. Так это или нет, должны показать официальные консультации правительственных делегаций сторон.

С результатами договоренностей России и ЕС должны будут согласиться все без исключения остальные страны Энергетической хартии – только в этом случае Протокол может быть открыт для подписания. Таким образом, двусторонние договоренности России и ЕС должны в полной мере учитывать интересы других производителей, потребителей и транзитных стран Европы и Азии, входящих в ДЭХ.

#### ОСНОВНОЕ ЗАБЛУЖДЕНИЕ

Основное заблуждение заключается в том, что ДЭХ считают инструментом Европейского союза, обеспечивающим в случае его ратификации распространение норм внутреннего законодательства ЕС на страны ДЭХ, не входящие в Еврозону. Однако это не так.

Идея Энергетической хартии, с тем, чтобы содействовать международному сотрудничеству в энергетике, была действительно предложена Европейским сообществом в июне 1990 г. Все государства – члены расширенного ЕС также являются Подписавшими Сторонами ДЭХ (плюс к этому ЕС подписал ДЭХ как единая – и пока единственная в рамках ДЭХ – «организация региональной экономической интеграции»), а

Договор является частью так называемого *acquis communautaire*, то есть всего свода законов и норм сообщества. Ратификация ДЭХ является одним из необходимых условий для вступления той или иной страны в ЕС.

Но при этом законодательство ЕС идет намного дальше, чем ДЭХ, по пути либерализации и построения «открытого и конкурентного энергетического рынка» (что является заявленной в статье 3 Договора целью ДЭХ), и в первую очередь именно в тех вопросах, к которым столь трепетно и внимательно относятся в России. ДЭХ является общим для 52 его Сторон минимальным уровнем обеспечения требований такого рынка. Однако каждая из стран – членов ДЭХ может в своем внутреннем законодательстве поднять планку требований к уровню развития «открытого и конкурентного энергетического рынка» в своей стране выше того минимального уровня, который заложен и согласован в ДЭХ в качестве общей нормы.

Таким образом, цель у разных стран ДЭХ единая, но продвигаются они к ней по разным траекториям и разными темпами. И то, что является законодательным требованием для внутреннего рынка ЕС, вовсе не обязательно содержится в ДЭХ в качестве требования ко всем его членам (например, обязательный доступ для третьих сторон к транспортным мощностям, равенство экспортных, импортных, транзитных и внутренних тарифов на транспортировку). Поэтому рассматривать Энергетическую хартию в качестве «внутренней» организации Европейского союза, отражающей только его интересы, – большое заблуждение.

Энергетическая хартия является самостоятельной международной организацией, которая ставит цель заниматься поисками сбалансированных решений ключевых вопросов в энергетике среди широкого спектра государств-членов на всем пространстве Европы и Азии, включая производителей, потребителей и транзитные государства, которые участвуют в процессе Хартии на равноправной основе. И хотя процесс Энергетической хартии первоначально был задуман как форум сотрудничества между Востоком и Западом в «транслатлантической» Европе, в последние годы азиатская составляющая процесса Хартии становится все более важным приоритетом. В 1999 г. новым членом ДЭХ стала Монголия, Япония ратифицировала ДЭХ в 2003 г., наблюдателями в процессе Энергетической хартии стали Китай (2001), Южная Корея и Иран (2002), Нигерия (2002), страны АСЕАН (2003), Пакистан (2005).

#### МИФИЧЕСКИЕ ВЫГОДЫ ДЛЯ ЕВРОПЫ

Среди наиболее расхожего набора выгод для Европы от ратификации ДЭХ

**ОТКРЫВАТЬ ИЛИ  
НЕТ СВОЙ РЫНОК  
ДЛЯ ИНОСТРАННЫХ  
ИНВЕСТОРОВ —  
ДЕЛО САМОЙ  
СТРАНЫ, ОДНАКО,  
ДОПУСТИВ ИХ  
НА СВОЙ РЫНОК,  
ОНА ОБЯЗАНА  
ОТНОСИТЬСЯ К НИМ  
НА ОСНОВЕ  
НЕДИСКРИМИНАЦИ-  
ОННЫХ ПРИНЦИПОВ**

Россией чаще всего на Западе говорится о том, что ДЭХ якобы:

(1) обяжет Россию предоставлять иностранным инвесторам доступ к национальным энергетическим ресурсам;

(2) приведет к ликвидации «Газпрома» в качестве вертикально-интегрированной компании и его разделению на независимые подразделения по отдельным видам деятельности, что уменьшит его рыночную мощь и конкурентные позиции;

(3) поможет ликвидировать или сократить рыночную нишу долгосрочных контрактов, якобы препятствующих свободной конкуренции и повышению ликвидности торговли энергоресурсами;

(4) откроет свободный доступ к существующим экспортным трубопроводам «Газпрома» (через механизм обязательного доступа для третьих сторон) в том числе для независимых производителей и дешевого среднеазиатского газа. Это приведет к ликвидации экспортной монополии «Газпрома» и к кон-



курении между российскими поставщиками газа на восточных границах ЕС.

Однако все эти утверждения являются неверными, никоим образом не вытекающими из положений ДЭХ и не содержащимися в иных документах Энергетической хартии (например, в ее протоколах, в том числе в проекте Протокола Энергетической хартии по транзиту). Более того, являясь мнимыми выгодами для Европы, они воспринимаются в России как реальные угрозы для энергетической безопасности страны, лишь укрепляя позиции оппонентов ратификации ДЭХ. Будучи широко и многократно озвученными, эти мифы, с одной стороны (на Западе), создают устойчивые неверные ожидания на тему «что такое ДЭХ» (с неизбежным последующим разочарованием), с другой стороны (в России), порождают не столько борьбу с этими мифами, сколько борьбу против самого ДЭХ.

И такие мифические аргументы, построенные на мифических ожиданиях Евро-

пы, но воспринимаемые как реальные угрозы для России, должны якобы склонить Россию к ратификации ДЭХ?

#### МИФИЧЕСКИЕ УГРОЗЫ ДЛЯ РОССИИ

Необходимо сказать несколько слов в отношении несостоятельности самих мифов. Быть может, это поспособствует остановить борьбу оппонентов ДЭХ с якобы исходящими от него мифическими угрозами.

*(1) В отношении якобы обязательств России предоставлять иностранным инвесторам доступ к национальным энергетическим ресурсам.*

Энергетическая хартия основывается на идее, что международный поток инвестиций и технологий в энергетическом секторе взаимовыгоден. Однако национальный суверенитет над энергетическими ресурсами является основополагающим принципом Договора к ней (статья 18). Каждая страна – участник ДЭХ свободна решать, разрабатывать ли ей (и если да, то каким об-

разом) свои национальные энергетические ресурсы, а также устанавливать пределы открытости своего энергетического сектора для иностранных инвесторов. Итак, открывать или нет свой рынок для иностранных инвесторов – дело самой страны, однако, допустив их на свой рынок, она обязана относиться к ним на основе недискриминационных принципов, прописанных в ДЭХ.

*(2) В отношении якобы ликвидации «Газпрома» как вертикально-интегрированной компании.*

Цель Договора заключается в том, чтобы содействовать прозрачности и эффективности функционирования энергетических рынков, но только сами правительства стран должны определять структуру национального энергетического сектора. Не существует обязательства приватизировать энергетические компании, находящиеся в государственной собственности, или сегментировать вертикально интегрированные энергетические компании. Из определения «на- ▶

личных транзитных мощностей» (статья 1.2 Транзитного протокола) следует, что ДЭХ предусматривает возможность наличия в странах-членах вертикально интегрированных компаний, владеющих лицензиями на добычу и являющихся собственниками/операторами трубопроводных систем.

*(3) В отношении якобы ликвидации системы долгосрочных контрактов, являющихся основой российской внешней торговли природным газом.*

ДЭХ не затрагивает контрактные отношения в энергоснабжении между коммерческими организациями (контракты на поставки ЭМП заключаются обычно между отдельными субъектами предпринимательской деятельности). Контрактная структура энергетических рынков, включая срочность контрактов, меняется по мере эволюции самих рынков. Конкурентная рыночная ниша долгосрочных контрактов может изменяться (возможно, сокращаться) в результате появления на рынке новых типов контрактов с более короткими сроками, а не в результате административных действий тех или иных государственных органов или международных договоров. Существует широкое признание того, что долгосрочные контракты являются важным инструментом финансирования освоения долгосрочных капиталоемких инвестиционных энергетических проектов, гарантирующим устойчивый возврат вложенных средств.

Однако следует также признать, что на ранних этапах либерализации европейского энергетического рынка Еврокомиссия считала долгосрочные контракты препятствующими конкуренции и вела с ними борьбу. Роль долгосрочных контрактов в энергоснабжении была темой двусторонних дискуссий между Россией и ЕС. Сегодня Евросоюз признает, что долгосрочные контракты будут оставаться важной частью поставок газа странам – членам ЕС и должны поддерживаться в качестве возможного варианта соглашений по поставкам газа до тех пор, пока они соответствуют целям Второй газовой директивы и совместимы с [Римским 1958 г. об образовании ЕС] Договором, включая также правила конкуренции.

Однако следует также признать, что на ранних этапах либерализации европейского энергетического рынка Еврокомиссия считала долгосрочные контракты препятствующими конкуренции и вела с ними борьбу. Роль долгосрочных контрактов в энергоснабжении была темой двусторонних дискуссий между Россией и ЕС. Сегодня Евросоюз признает, что долгосрочные контракты будут оставаться важной частью поставок газа странам – членам ЕС и должны поддерживаться в качестве возможного варианта соглашений по поставкам газа до тех пор, пока они соответствуют целям Второй газовой директивы и совместимы с [Римским 1958 г. об образовании ЕС] Договором, включая также правила конкуренции.

*(4) В отношении якобы свободного (беспрепятственного) доступа к существующим трубопроводным мощностям, в том числе к экспортным трубопроводам «Газпрома».*

ДЭХ включает обязательство государств-членов облегчать транзит энергетических материалов и продуктов через свою территорию в соответствии с зафиксированным еще в 1947 г. в ГАТТ принципом свободы транзита (ст. V «Свобода транзита» ГАТТ/ВТО), а также обязательство обеспе-

чивать уже сложившиеся потоки транзита. В то же время в Договор включено Понимание, разъясняющее, что положения Договора «не обязывают никакую Договаривающуюся Сторону открывать обязательный доступ для третьих сторон».

Протокол к ДЭХ по транзиту нацелен на то, чтобы разъяснить, что означает на практике выражение «свобода транзита» для энергетического сектора на основе существ-



## НЕ СУЩЕСТВУЕТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПРИВАТИЗИРОВАТЬ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ КОМПАНИИ, НАХОДЯЩИЕСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

вующих положений Договора, то есть в этом вопросе идет существенно дальше ГАТТ/ВТО. Общая цель заключается в том, чтобы обеспечить ясные и прозрачные правила для международных потоков транзита энергетических материалов и продуктов (ЭМП), что может стимулировать эффективное развитие и использование инфраструктуры транспортировки энергоресурсов и уменьшить риск нарушения энергоснабжения. Транзитный протокол регламентирует порядок доступа к «наличным мощностям», которые представляют физические мощности транспортировки за чертой вычета, включая в том числе резерв мощностей под освоение будущих месторождений, лицензии на которые принадлежат владельцу трубопроводной системы. Это означает, что в той или иной трубе может не оказаться свободных «наличных мощностей» для транзита.

При этом из определения транзита в ДЭХ (статья 7) следует, что транзит по мо-

дели поставок российского газа через территорию Украины/Словакии/Чехии или Белоруссии/Польши в Европу (то есть с сохранением права собственности на нефть или газ в трубе на территории транзитной страны у поставщика/грузоотправителя) является лишь одним из как минимум трех способов транспортировки ЭМП из одной страны в другую через находящуюся между ними территорию третьей страны (продажи на границе, транзит (по указанной модели) и swaps/сделки замещения/встречная торговля). Поэтому требование поставщика или потребителя, пусть даже и подкрепленное заключенным между ними договором поставки, о предоставлении транзита (по указанной модели) через территорию третьей страны, не является для этой третьей страны ни необходимым, ни достаточным условием, ни тем более обязательством для предоставления такого транзита.

Потенциальная транзитная страна вправе выбирать, и это будет ее суверенное решение, предоставить для перемещения через свою территорию возможность транзита или один из двух других вышеуказанных способов. Отказ от предоставления транзита через свою территорию, но предоставление взамен возможности ее пересечения на условиях, скажем, «продажи на границе» не будет являться нарушением положений ДЭХ. Однако если страна приняла решение о предоставлении транзита и вступила в переговоры об условиях его предоставления, в дело вступают положения статьи 7 ДЭХ, в частности, о недискриминации, и Транзитного протокола. Но даже вступив в указанные переговоры, стороны, естественно, могут в итоге не договориться об условиях транзита – и это тоже не будет являться нарушением положений ДЭХ, поскольку у потенциальной транзитной страны есть несколько уровней защиты своих интересов в этом вопросе.

По сути ДЭХ и Транзитный протокол устанавливают систему взаимоприемлемых ограничений «свободы транзита», которые только и делают этот принцип применимым на практике. Таким образом, ДЭХ и Транзитный протокол предлагают (в рамках общего правового и энергетического пространства Энергетической хартии) коллективные решения вопросов, снимающие справедливые озабоченности России.

Поэтому оппонентам ратификации ДЭХ Россией можно посоветовать читать – и пытаться понять – в первую очередь сам Договор и связанные с ним документы, чтобы не стать жертвой очередных мифических угроз. ■

Фото EPA