

Выход России из временного применения ДЭХ: мифические угрозы оказались сильнее реальных выгод?

А. Конопляник

доктор экономических наук, консультант правления «Газпромбанка»,
профессор Российского Государственного Университета нефти и газа им. Губкина,
в 2002-2008 гг. – заместитель Генерального секретаря Секретариата Энергетической Хартии

30 июля Премьер-министр РФ В. Путин подписал распоряжение правительства № 1055-р о прекращении Российской Федерацией временного применения Договора к Энергетической Хартии (ДЭХ). **24 августа**, в соответствии со статьей 45 (3-а) ДЭХ, Россия письменно уведомила депозитарий хартии (эти функции выполняет правительство Португалии) о своем намерении не становиться Договаривающейся Стороной ДЭХ. Через 60 дней после этой даты Россия перестает быть стороной, применяющей ДЭХ на временной основе. С 20 октября она станет (наряду с Австралией, Исландией, Норвегией) страной, которая подписала, но не ратифицировала Договор.



Российские предложения о создании новой системы взамен ДЭХ не вызвали у потенциальных партнеров особого энтузиазма. Брюссель и отдельные члены ЕС заявили, что об отказе от Энергохартии речи быть не может. И это понятно – ДЭХ, после вступления в силу в 1998 г., является частью системы международного права, он подписан 51-й страной, 46 из них его ратифицировали. Наблюдателями в хартийном процессе являются 23 страны и 10 международных организаций.

Альтернативы ДЭХ в современном мире нет. Поэтому его надо не отменять, а постоянно совершенствовать по мере развития мировых энергетических рынков. Тем не

менее, Москва выходит из временного применения ДЭХ. Каковы возможные последствия этого? На мой взгляд, они кругом негативные для страны. При этом я не вижу никаких аргументированных выгод для России от такого шага.

На выходе – одни «минусы»

Во-первых, своим выходом из временного применения ДЭХ Россия сыграет на руку антироссийским силам в мировой политике, которые в очередной раз станут утверждать, что Россия подтвердила свою репутацию страны, не уважающей верховенство закона.

Во-вторых, ДЭХ – единственный многосторонний инструмент по защите и поощрению инвестиций в наиболее капиталоемкой и высокорискованной сфере предпринимательской деятельности – энергетике. С течением времени ДЭХ все больше защищает не только иностранные инвестиции в России, но и защищал бы (в случае ратификации ДЭХ парламентом) российские инвестиции за рубежом, в первую очередь от «рисков либерализации» на рынке ЕС, которые усилились в связи с принятием «Третьего либерализационного пакета» ЕС, ряд положений которого многие обозреватели расценивают как антироссийские.

В-третьих, неучастие России в ДЭХ не приведет к ликвидации договора. Просто его позитивными сторонами (как механизма снижения рисков) будут пользоваться другие страны, у которых финансовые издержки реализации энергетических проектов снизятся относительно российских, а конкурентоспособность повысится. Может произойти то же, что произошло с ГАТТ/ВТО: в 1947 г. СССР пригласили участвовать в создании правил мировой торговли – мы отказались. Правила ГАТТ были разработаны без нашего участия и без учета наших интересов. Теперь мы 16 лет подряд пытаемся (пока безуспешно) вступить в этот всемирный клуб, сформированный без нас.

В-четвертых, отказ России от ДЭХ не означает, что нашей стране удастся в обозримый срок добиться создания альтернативного и более эффективного многостороннего инструмента. Окно политических возможностей, приведшее к быстрому завершению переговоров и подписанию ДЭХ в начале 1990-х годов, сегодня резко сузилось. Нужно было бы продолжать работать над постепенным улучшением многогранного процесса Энергетической хартии и его инструментов. Для этого в хартийном процессе предусмотрены встроенные в него адаптационные механизмы.

Отсутствие в ДЭХ механизма эффективного предотвращения кризисных ситуаций и быстрого их разрешения, как и бездействие политического руководства Секретариата Энергетической Хартии в преддверии январского российско-украинского газового кризиса, – это был повод запустить и возглавить процесс модернизации Договора, добавив к нему новое соответствующее соглашение (тем более, что проект его подготовлен «Газпромом»), а не выходить из временного применения ДЭХ.

ДЭХ как механизм снижения «рисков либерализации» ЕС

Наконец, система заключения международных договоров ЕС с третьими странами выстроена таким образом, что с ЕС (в лице Еврокомиссии) крайне трудно, чтобы не сказать невозможно, договориться на условиях, совместимость которых с европейским правом не вполне очевидна. Через систему своих международных договоров ЕС проводит политику экспорта своего законодательства. Сегодня только ДЭХ дает возможность противостоять этой тенденции.

В начале 1990-х годов, когда велись переговоры по ДЭХ, одновременно готовились первые энергетические директивы ЕС (принятые в 1996 и 1998 гг.); между ДЭХ и этими директивами нет принципиальных разногласий. С тех пор в ЕС приняты новые, более либеральные вторые директивы (2003 г.) и еще более радикальные третьи (2009 г.), в результате чего разрыв по уровню либерализации «открытых и конкурентных рынков» между ДЭХ и европейским энергетическим правом резко увеличился.

Однако ДЭХ является частью законодательства ЕС. А принцип применения ДЭХ – это принцип «минимального стандарта», когда каждая страна может идти дальше в своем национальном законодательстве, чем того требует ДЭХ, в отношении уровня конкуренции, либерализации, недискриминации, но не может того же требовать от других стран-членов ДЭХ на основании ДЭХ, а тем более наказывать их за неприменение таких, более либеральных, чем в ДЭХ, норм. Отказ от

ДЭХ в этих условиях лишит возможности страны-члены ЕС договариваться с европейцами о «новом мировом энергетическом порядке» на отличных от законодательства ЕС условиях.

Евросоюз постоянно навязывал России такую интерпретацию положений ДЭХ, которая соответствовала все более и более либеральному внутреннему законодательству ЕС, но противоречила заложенному в ДЭХ принципу «минимального стандарта применения». Особо крупные негативные последствия такой принудительно-ускоренной либерализации по модели ЕС испытали бы страны-производители, перед которыми стоит задача реализации крупномасштабных капиталоемких проектов по добыче и транспортировке, в первую очередь, газа. Такие нормы либерального рынка, характерные для стран-импортеров, как сегментация вертикально-интегрированных компаний (unbundling), обязательный доступ третьих сторон (ОДТС) к энергетической инфраструктуре, повышают риски финансирования инвестиционных проектов и сдерживают инвестиции в них. Ведь не случайно все основные капиталоемкие инфраструктурные проекты в газовой сфере в ЕС (приемные терминалы СПГ, трубопроводы-интерконнекторы) в последние годы осуществляются не на базе законодательства ЕС (Второй Газовой Директивы 2003 г.), а на основе изъятий из него, предусмотренных ст.21-22 этой самой Директивы. Причина: только так (отказом от ОДТС на период окупаемости инвестиций в проект, например) можно повысить и ускорить окупаемость инвестиций в проекты, стимулируя развитие инфраструктуры, необходимой для увеличения объемов и расширения географии поставок в ЕС энергоресурсов извне ЕС.

ДЭХ и Транзитный протокол

В ходе парламентских слушаний в январе 2001 г. по вопросу о ратификации ДЭХ Госдума приняла прагматичное и юридически выполненное решение, что обоснованные озабоченности России в отношении транзитных положений ДЭХ должны быть разрешены в специальном

юридически обязательном протоколе к Энергетической хартии по транзиту (переговоры по нему начались в 2000 г.). В ходе многолетних двусторонних консультаций экспертов России и ЕС по проекту Транзитного протокола в нем были выработаны специальные взаимоприемлемые понимания в отношении положений ДЭХ о транзите, согласованные на многостороннем уровне.

Заявление России о намерении не становиться Договаривающейся Стороной ДЭХ либо останавливает завершение Транзитного протокола, либо (как в свое время с ГАТТ/ВТО), приведет к его завершению без учета обоснованных озабоченностей России. Страна в итоге не получит необходимый ей (или в приемлемом для нее виде) многосторонний юридически обязательный инструмент по вопросам транзита, на котором сама же и настаивала и на подготовку которого было затрачено десять лет.

А ведь к сегодняшнему дню все спорные вопросы по Транзитному протоколу, за исключением одного положения, решены. Суть оставшегося разногласия: предложение ЕС (ст. 20), 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 гг. значительная часть этих поставок – до пунктов сдачи-приемки газа – проходит по территории ЕС. Однако в рамках сценария «Энергохартия-плюс» (см. ниже) наметился было очень важный новый момент, открывавший путь радикального решения этой проблемы – возможность включения в Транзитный протокол положения, что статья 20 автоматически изымается из него в случае его ратификации Россией. А значит, это происходит и при ратификации Россией ДЭХ, поскольку ДЭХ и Транзитный протокол могут быть ратифицированы нашей страной только одновременно.

Однако, похоже, не сложилось. В завершающую стадию переговоров по Транзитному протоколу страны вошли без России (она не присутствовала на заседании) и, как следствие, с сохраненной в нем статьей 20.

■ Россия поддерживает идею продления нефтепровода «Дружба»

Россия поддерживает идею продления нефтепровода «Дружба» от Братиславы до Вены. Об этом заявил Премьер-министр России Владимир Путин по итогам встречи с федеральным канцлером Австрии Вернером Файманом.

Трубопровод «Дружба» – крупнейшая в мире система магистральных нефтепроводов. Построена в 1960-е годы предприятием СССР «Ленгазспецстрой» для транспортировки нефти из Волгоуральского нефтегазоносного района в социалистические страны Совета экономической взаимопомощи (СЭВ): Венгрии, Чехословакию, Польшу и ГДР, расположенные в Восточной Европе.

Маршрут нефтепровода проходит от Альметьевска через Самару, Брянск до Мозыря, затем разветвляется на два участка: северный (по территории Беларуси, Польши, Германии, Латвии и Литвы) и южный (по территории Украины, Чехии, Словакии и Венгрии).

В систему входит 8900 км трубопроводов. По нефтепроводу в страны дальнего зарубежья ежегодно экспортируется 66,5 млн. т нефти, в том числе по северной ветке – 49,8 млн. т.

■ «Газпром» может стать эксклюзивным поставщиком СПГ в Сингапур

ОАО «Газпром» может стать эксклюзивным поставщиком сжиженного природного газа в Сингапур после окончания действующего контракта с британской British Gas, сообщил президент крупной сингапурской компании Керрел Чао Бэнг Чу. «В будущем «Газпром» станет поставщиком энергоносителей для Сингапура, и мы постараемся сделать так, чтобы обеспечить эксклюзивные права, когда закончится сотрудничество с British Gas», – сказал он, выступая на встрече президента Д. Медведева с руководителями крупнейших российских и сингапурских компаний.

Со своей стороны заместитель председателя правления ОАО «Газпром» Александр Медведев подтвердил готовность компании поставлять топливо. «Мы зарегистрировали в Сингапуре свою компанию «Газпром Маркетинг энд Трейдинг» и в начале 2010 года начинаем маркетинговые и трейдинговые операции здесь», – сказал г-н Медведев.

Транзит: расхочее заблуждение

Некоторые российские политики регулярно высказывают опасения, что, в случае заключения прямых контрактов на поставку газа в Европу среднеазиатскими производителями и европейскими покупателями, ДЭХ, якобы, обяжет Россию предоставить этим компаниям доступ дешевого среднеазиатского газа в газотранспортную систему (ГТС) РФ для его транзита в ЕС по внутренним низким транспортным тарифам. В итоге среднеазиатский газ, пройдя через территорию России, станет конкурировать с российским газом на европейском рынке и будет иметь там конкурентное (ценовое) преимущество.

Это – расхочее заблуждение. Во-первых, ДЭХ не говорит об обязанности предоставлять доступ к транзитным мощностям для третьих сторон. Всего в ст. 7 ДЭХ («Транзит») предусматривается пять уровней доказательной защиты транзитной страной своих интересов, если она не хочет предоставлять третьим сторонам новый транзит. Таким образом, ДЭХ не обязывает предоставлять доступ к ГТС «Газпрома», а, наоборот, предоставляет международно-признанные механизмы обоснованного недопущения в национальную ГТС нового (потенциального) транзита.

Во-вторых, вопрос о соотношении транзитных и внутренних тарифов решен в рамках Энергетической Хартии на содержательном уровне – с полным учетом интересов России – в рамках подготовки Транзитного протокола (требуется его закрепление на политическом уровне).

В-третьих, среднеазиатский газ более не является «дешевым». С 2009 г. ценообразование на весь экспортный газ как в ЕС, так и на постсоветском пространстве производится по единой методологии – по принципу нет-бэк (net back) от стоимости замещения газа на рынке ЕС к пунктам сдачи-приемки газа. Продажа газа среднеазиатскими странами по такой формуле цены на их внешней границе является более выгодным для этих стран сценарием экспорта, чем транзитные поставки в Европу. А для западноевропейских компаний с 2009 г. утрачены экономические стимулы бороться за

прямые закупки среднеазиатского газа, поскольку исчезла ценовая рента (т.н. «рента Хотеллинга»), составлявшая разницу между «стоимостью замещения» газа (ценой для конечного потребителя в Европе), приведенной к границе среднеазиатских стран-экспортеров газа, и экспортной ценой на внешней границе этих стран, рассчитываемой до нынешнего года по принципу «издержки+плюс».

ДЭХ и «дело ЮКОСа»

Приходилось также слышать нарекания в адрес ДЭХ из-за «дела ЮКОСа»: дескать, Энергетическая хартия предоставила возможность акционерам ЮКОСа подать иск против России на основании ДЭХ, и надо, «выйдя из ДЭХ», исключить эту и аналогичные возможности в будущем. Тем более, что озвучиваемые акционерами ЮКОСа суммы имущественных претензий к России постоянно растут: сначала 33 млрд.долл., потом 50 млрд., сейчас уже 100 млрд. долл. «Магия цифр», видимо, все же оказала свое негативное влияние на принятие решения в отношении судьбы ДЭХ в России...

Однако выход из временного применения ДЭХ 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 решения о выходе). Отказ от временного применения не имеет обратной силы и Россия, согласно статье 45 (3-б) ДЭХ, будет в течение последующих 20 лет (до 2029 г.) связана обязательствами по выполнению инвестиционных положений договора и процедур разрешения споров. Поэтому решение этого вопроса («дело ЮКОСа») лежит не в выводе из временного применения ДЭХ, а в процессуальной сфере в ходе арбитражных разбирательств.

Разрушить нельзя модернизировать

Ряд претензий, выдвигаемых российским руководством к процессу Энергетической Хартии и к ее основному юридически-обязательному документу – ДЭХ, являются вполне обоснованными. ДЭХ не может заста-

вить страны, его подписавшие и ратифицировавшие, выполнять положения договора, 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. Однако 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.

Предложенный Россией в апреле с.г. «Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики (цели и принципы)» нельзя всерьез рассматривать как альтернативу ДЭХ и связанным с ним документам, но он, вероятно, был бы принят международным сообществом в качестве стартового предложения по дальнейшему совершенствованию процесса Энергетической Хартии как единственного универсального механизма правового регулирования международных отношений в энергетике.

Раз в пять лет проводится Обзор деятельности Энергетической Хартии и обсуждается процесс ее адаптации к новым условиям на энергетических рынках (это происходит в рамках специальной группы по стратегии). Очередные решения должны быть приняты в конце 2009 года по итогам проходящего в этом году Обзора. Это – хорошая возможность внести целый ряд доказательных изменений и дополнений в процесс Энергетической Хартии и ее документы, что позволило бы снять обоснованные озабоченности России. Но для этого надо активно участвовать в адаптационном процессе.

Сценарий «Энергохартия-плюс» – упущенная возможность?

России могла предложить хартийному сообществу сценарий действий, при котором инициативы от 21 апреля были бы реализованы в рамках процесса Энергетической

хартии. Вплоть до выхода правительства распоряжения от 30 июля сценарий реформирования процесса Энергетической хартии (условное название «Энергохартия-плюс») обсуждался на неформальном уровне с некоторыми ключевыми фигурами этого процесса, а через них – с представителями ряда европейских государств и получил принципиальную поддержку. Первые шаги в этом направлении были сделаны российской делегацией в ходе состоявшегося 16 июня заседания рабочей группы Энергохартии по стратегии. Дальнейшее движение вперед имело бы целью выработку детальной «дорожной карты» на основе российской инициативы от 21 апреля. Эта «дорожная карта» стала бы частью сбалансированного пакетного решения очередной конференции по Энергетической хартии (высшего органа хартийного процесса) в декабре 2009 г.

Такое пакетное решение удовлетворяло бы обоснованные озабоченности России в отношении Энергетической Хартии. Конечно, над этим надо было бы интенсивно работать с другими странами, чтобы успеть в срок до декабря. Однако движение вперед было остановлено распоряжением правительства России от 30 июля.

Выход из временного применения ДЭХ в принципе не мешает России продолжить участвовать вместе с другими странами в реализации сценария «Энергохартия-плюс». Так, Норвегия, которая также не применяет ДЭХ на временной основе, является одним из наиболее активных участников хартийного процесса. Однако, маловероятно, что Россия (российское руководство) в ближайшее время поменяет вектор своего отношения к Энергетической Хартии на противоположный.

Впрочем, Россия остается страной, подписавшей ДЭХ. Поэтому все обоснованные российские претензии остаются в силе, как и найденные по ним развязки. Поэтому, в принципе, ничто не мешает России в будущем вернуться к вопросу о ратификации ДЭХ из своего нового статуса.

■ Exxon Mobil и Royal Dutch Shell будут разрабатывать нефтяное месторождение в Ираке

Exxon Mobil и Royal Dutch Shell выиграли 20-летний контракт на разработку месторождения нефти. Консорциум двух нефтяных гигантов Exxon Mobil и Royal Dutch Shell обошел трех других претендентов и получил право разрабатывать нефтяное месторождение «Западная Курна-1» в Ираке. ExxonMobil и Royal Dutch Shell боролись за месторождение с российским «Лукойлом», французским Total и консорциумом во главе с китайской China National Petroleum Corporation.

Контракт, рассчитанный на 20 лет, может стать началом нового этапа развития экономики Ирака и вывести эту страну на третью позицию в списке крупнейших производителей сырой нефти.

ExxonMobil и Royal Dutch Shell в своей заявке обязались в течение 7 лет увеличить добычу на данном месторождении с 280 тыс. барр. в сутки до 2,1 млн. барр. в сутки.

Напомним, что впервые права на разработку месторождения «Западная Курна-1», были выставлены правительством Ирака на аукцион летом этого года. В июле иракские власти признали этот тендер несостоявшимся. Из многих месторождений, выставленных на аукцион властями Ирака летом, продать удалось лишь одно – консорциуму, состоящему из британской British Petroleum и китайской CNPC.

Запасы нефти на месторождении «Западная Курна-1» оцениваются в 8,7 млрд. барр.

■ «Лукойл» запустил установку СКА на НПЗ в Болгарии

НК «Лукойл» ввела в эксплуатацию новую установку сернокислотного алкилирования (СКА) на нефтеперерабатывающем заводе «Лукойл Нефтохим Бургас» АД (Болгария). Мощность новой установки – 300 тыс. т сырья в год. Инвестиции в новый производственный объект составили 92,5 млн. долл.

Новая установка СКА построена с применением технологий американской компании DuPont/CSTRATCO® и датской компании HALDOR TOPSOE, которые позволяют увеличить показатель октанового числа алкилата и повысить качество производимых автобензинов. Пуск новой установки СКА позволит полностью вывести из эксплуатации имеющуюся на НПЗ технологически устаревшую установку СКА мощностью 215 тыс. т в год.