

# Договор к Энергетической хартии: быть или не быть - таков вопрос

Ю.А. Ершов

*Доктор экономических наук, профессор, эксперт Центра энергетической политики (Всероссийский научно-исследовательский институт внешнеэкономических связей)*

В поисках путей обеспечения глобальной энергетической безопасности большая роль отводится международным организациям, многочисленным форумам, дискуссионным клубам, международным симпозиумам, межгосударственным переговорам и диалогам.

На переднем фланге выделяется «большая восьмерка», или G-8, объединившая восемь наиболее авторитетных в международном отношении стран, взявших на себя миссию анализировать и оценивать глобальные проблемы, стоящие перед мировым сообществом и выносить свои рецепты по их решению. Однако «восьмерка» является лишь дискуссионным клубом, и никогда не регистрировалась как международная организация. Вместе с тем, «восьмерку» следует рассматривать как очень полезный клуб, объединяющий страны, несущие особую ответственность за международную безопасность. По мнению Президента России В.В. Путина, дискуссии, возникающие после проведения совещания G-8, приводят «к выработке общих подходов в решении тех или иных глобальных проблем, и если эти решения даже не найдены, то все равно вырабатывается какой-то общий подход и общие позиции для решения в том случае, если та или другая проблема на международном уровне обостряется. Решения «восьмерки» нужно бы доводить до конца. И если все что согласовывается, принимается как общее мнение, нужно реализовывать»<sup>1</sup>.

Вторым эшелонем в формировании решений и рекомендаций, связанных с разработкой энергетической политики, в том числе и глобальной энергетической безопасности, выступают многочисленные международные организации. Наиболее значимой из них является Международное энергетическое агентство (МЭА), созданное на базе ОЭСР и объединяющее в своих рамках 26 стран-членов ОЭСР, в подавляющем большинстве являющихся странами-потребителями. Из стран-производителей сюда входят лишь США, Великобритания, Канада и Норвегия. Созданное в 1974 г. как реакция на образование и деятельность ОПЕК, оно до сих пор ориентируется на разработку решений, отражающих интересы стран-потребителей, и лишь в последнее время стало более открытым клубом, осуществляя диалог с третьими странами, в том числе со странами-производителями, включая Россию.

Другой крупной организацией, влияющей на формирование мировой политики в отрасли снабжения мира нефтью, является Организация стран экспортеров нефти (ОПЕК). Эта организация была создана в целях и до сих пор сохраняет эти цели как орган защиты коллективных интересов нефтеперерабатывающих стран, входящих в эту организацию.

В последние годы возросло значение такой международной организации, как Всемирный энергетический форум (ВЭФ), в которую входит 90 стран. Эта организация занимается информационными, аналитически-

ми и консультативными функциями, ставя задачу «содействия устойчивому снабжению и использованию энергии на благо всех людей».

В тематике деятельности ООН энергетика пока не приобрела самостоятельного значения. Эта организация ограничивалась рассмотрением региональных энергетических проблем, вопросами экологии или проблемами устойчивого роста.

И, наконец, в начале 90-х годов появилась организация, в которую вошли как страны-производители, так и страны-потребители. Эта организация получила название Конференция по Энергетической хартии, а документ, учредивший ее и регламентирующий ее деятельность – Договор к Энергетической хартии.

Деятельность этой организации представляет для нас особый интерес, поскольку она, во-первых, базируется на договоре, положения которого обязательны для всех подписантов; во-вторых, она, в отличие от МЭА и ОПЕК, более гармонична по составу участников, представляя интересы различных групп мирового энергетического сообщества; в-третьих, эта организация более широко подходит к охвату видов деятельности в ТЭК и отраслей ТЭК, чем другие организации; в-четвертых, в ней активно участвует Россия и все остальные страны, входящие в СНГ.

Но самый главный интерес к этой организации связан с ответом на вопрос, насколько она отвечает реалиям сегодняшнего дня, и в какой степени она в состоянии ответить на исторический вызов, брошенный глобализацией в связи с появлением кризисных явлений в мировой энергетике.

Гамлетовский вопрос, вынесенный в заголовок статьи, быть или не быть ДЭХ – навеян еще и тем обстоятельством, что российское общественное мнение явно неоднозначно расценивает перспективы дальнейшего участия России в этом Договоре. Постараемся более подробно осветить складывающуюся ситуацию.

Как известно, Договор к Энергетической хартии и Протокол к Энергетической хартии по вопросам эффективности и соответствующим экологическим аспектам были

подписаны в декабре 1994 г. и вступили в юридическую силу в апреле 1998 г. К настоящему времени договор подписало или присоединилось к нему 51 государство Европы и Азии и Европейские сообщества. Восемнадцать стран и десять международных организаций получили статус наблюдателя.

Договор был разработан на основе Европейской Энергетической хартии 1991 г., которая была составлена как декларация о политических намерениях с целью поощрения энергетического сотрудничества между Востоком и Западом. Таким образом, ДЭХ представляет собой уникальный многосторонний международно-правовой документ, специально посвященный межгосударственному сотрудничеству в энергетическом секторе, охватывающему всю энергетическую производственно-сбытовую цепочку от разведки до конечного использования энергоресурсов и связанного с энергетикой оборудования.

Оценивая ДЭХ, следует иметь в виду, что Договор является многосторонним инвестиционно-торговым, а также транзитным документом, обеспечивающим комплексный подход к решению ключевых внешнеэкономических проблем ТЭК подписавших его стран. ДЭХ устанавливает единые для всех принявших его государств правила, нормы и гарантии, обеспечивающие правовую защиту интересов компаний и организаций участвующих в ДЭХ стран, действующих в ТЭК, распространяясь на такие сферы, как инвестиции, торговля, транзитные операции, передача технологий, доступ к капиталам, экология, а также регулирование споров.

ДЭХ и Протокол по энергоэффективности подписаны правительством РФ и внесены на ратификацию в Госдуму в августе 1996 г., однако до сегодняшнего дня их ратификация так и не состоялась. Россия приняла Договор на временной основе, что означает временное применение Договора в той степени, в которой такое применение не противоречит Конституции России, ее законам или нормативным актам.

К настоящему времени, кроме России, не ратифицировали ДЭХ еще только четыре страны из 51, подписавших Договор, – Белоруссия, Исландия, Норвегия и Австралия.

Участие России в разработке ДЭХ и его последующее подписание сыграли важную роль в формировании в стране адекватного принятым международным нормам инвестиционного режима. Особенно – в части создания благоприятного инвестиционного климата для иностранных инвесторов, повышения инвестиционного и кредитного рейтингов. Положения ДЭХ вошли составной частью во многие двусторонние соглашения о поощрении и взаимной защите инвестиций, заключенных Россией, а также легли в основу многосторонних инвестиционных и других соглашений между странами СНГ.

Однако в последние годы значение ДЭХ начало быстро ослабевать. Это особенно ускорило после неудач с разработкой и принятием Дополнительного договора к ДЭХ, нацеленного на дальнейшее совершенствование инвестиционных положений ДЭХ. В 1998 г. подписание согласованного проекта этого документа было практически заблокировано делегацией ЕС.

Другой крупнейшей неудачей до сих пор являются почти семилетние попытки разработать Протокол к Энергетической хартии по транзиту, имеющий для России приоритетное значение в силу ее исключительной зависимости от транзита нефти и газа. Так, при экспорте природного газа «Газпром» осуществляет транзит через территории 14 государств. 95% российского газа поступает к потребителям через территории третьих стран, при этом две трети объема торговли – через территории трех и более государств. В поставках нефти на долю российских портов приходится примерно половина экспорта, другая половина осуществляется через систему нефтепровода «Дружба». Высокий удельный вес транзита и при экспорте нефтепродуктов. Ожидаемое увеличение экспорта электроэнергии неизбежно столкнется с проблемой транзита через территории третьих стран.

Важность для России решения транзитных проблем четко сформулировал, выступая в 2003 г. в Брюсселе, тогдашний заместитель председателя правительства, а ныне – министр промышленности и энергетики Виктор Христенко, который сказал: *«Ратификация Энергетической хартии означает сегодня для России только одно: завершение*

*переговоров и согласование окончательных формулировок по единственному протоколу, не вошедшему в ДЭХ. То есть по транзитному протоколу... Как только мы достигнем здесь удовлетворительных результатов, мы будем готовы подписать его. Пока результата нет. Поэтому мы предлагаем продолжить работу, а затем, соответственно, будет открыта возможность рассмотрения ДЭХ в целом»<sup>2</sup>.*

К настоящему времени текст Протокола по транзиту практически разработан, за исключением трех весьма важных статей. К числу важнейших для России положений, уже согласованных делегациями, есть статьи о недопущении несанкционированного отбора, а также положение о прекращении транзита.

Одной из наиболее сложных несогласованных статей проекта Протокола является статья 20 о транзите в рамках провозглашенной ЕС Организации региональной экономической интеграции (ОРЭИ), объявляющей территорию Европейского союза единым транспортным пространством, что позволило бы объявлять транзитом только перемещение товара через государства ЕС в другие страны, не входящие в эту организацию, например, в Швейцарию. Нетрудно догадаться, что в силу географических особенностей ЕС подобный транзит может осуществляться лишь в незначительных объемах.

На товары, поступающие в ЕС, должен распространяться так называемый «всеобщий стандарт», *«по меньшей мере, эквивалентный тому, который является результатом действия положений протокола».* На деле эта туманная формула выводит всю территорию ЕС из-под действия Протокола до разработки набора документов, обеспечивающих уже упомянутый всеобщий стандарт, пока что – самого неясного свойства. При этом Европейский союз сохраняет за собой право на участие в разработке режима транзита через территории других стран-участниц ДЭХ, что серьезно нарушает баланс интересов этих государств, и в первую очередь – России. На практике это может означать, что РФ должна обеспечить свободный транзит газа, добытого в других странах, на рынки ЕС, а также предоставлять зарубежным инвесторам право строительства параллельных трубопроводов на своей территории, получая взамен обеща-

ния разработать некий загадочный всеобщий стандарт, в котором могут быть и не обеспечены аналогичные обязательства.

Расходятся взгляды ЕС и России и по статье 8 Протокола о так называемом «Праве первого отказа», предоставляющий экспортеру, имеющему долгосрочные контракты на поставку, первоочередные права транзита, тогда как по предложению ЕС право транзита должно гарантироваться только краткосрочными транзитными соглашениями, заключаемыми на конкурентных условиях. Принятие формулы, отстаиваемой ЕС, создало бы для российских экспортеров, работающих на базе долгосрочных контрактов, большие риски, суммы убытков по которым могли бы исчисляться многими сотнями миллионов долларов.

Нахождение компромисса по этой статье затруднено, поскольку ее положения относятся к традиционному принципиальному спору о статусе долгосрочных контрактов как гарантов бесперебойного снабжения в условиях интенсивно осуществляемой в ЕС политики либерализации рынка газа.

И, наконец, третьим яблоком раздора между российской стороной и ЕС явился вопрос о принципах установления тарифов в условиях дефицита передающих мощностей по транзиту. На этом участке эксперты двух делегаций – России и ЕС – уже нашли компромисс, предусматривающий использование механизма аукционов для определения тарифов в условиях трудностей из-за перегрузки транзитных сетей, с использованием полученных в результате действия этого механизма дополнительных доходов для расширения пропускной способности мощностей и в виде компенсации экспортеру за понесенные дополнительные расходы.

Оценивая перспективы продолжения переговоров, надо учитывать, что ресурс переговоров, которые велись неофициально между экспертами ЕС и России, практически исчерпан в связи с невозможностью нахождения компромисса по «праву первого отказа» и положений об ОРЭИ. Кроме того, можно предположить, что могут возникнуть и дополнительные трудности на пути согласованных решений, поскольку жизнь создает ряд новых ситуаций в сфере транзитных от-

ношений между ЕС и РФ, связанных с гигантскими объемами поставок в ЕС и с множественностью стран-членов ЕС, в которые направляются экспортные потоки, пока еще не располагающих тем самым «стандартом, эквивалентному тому, который являлся бы результатом действий положений Протокола».

В этой связи уместно вспомнить, что весной этого года осуществление положений, отстаиваемых ЕС на переговорах, уже привело к абсурдной ситуации, когда вместо того, чтобы пролонгировать истекающий по срокам долгосрочный контракт и предоставить потоку газа место в трубе, «Газпрому» было предложено продавать газ на границе ЕС различным трейдерам, имеющим «европейскую прописку». В результате объявленного конкурса победили 140 компаний, после чего 135 компаний обратились к «Газпрому» с требованием продать ресурсы по дисконтированным ценам.

Более того, положенная в основу будущего Протокола формула, что этот документ не может ни отменять, ни добавлять к прописанным в ДЭХ положениям что-то новое, сдерживает инициативу переговорщиков, которые давно усматривают в существующем ДЭХ ряд положений, которые уже безнадежно устарели, либо требуют поправок. Прокрустово ложе ДЭХ воссоздает новое аналогичное ложе и в лице Протокола по транзиту. Подчиненный ДЭХ статус Протокола не позволяет учесть специфику и масштабы взаимных отношений и в условиях интенсивно проводимой политики либерализации, создает угрозу институту долгосрочных контрактов, на котором покоятся гарантии обеспечения бесперебойности, надежности и предсказуемости поставок из России в ЕС.

Все это подсказывает возможность нахождения выхода из тупиковой ситуации на пути организации новых двусторонних переговоров по транспортным вопросам в рамках начинающегося переговорного процесса по перезаключению генерального Соглашения по партнерству и сотрудничеству между РФ и ЕС (СПС), срок действия которого истекает в 2007 г. В ходе этих переговоров, на которых можно лучше учесть специфические интересы обеих сторон, наверно было бы легче найти приемлемые решения по организации до-

ставки огромных количеств энергоресурсов в ЕС и зафиксировать эти решения в СПС.

Вопросы, связанные с разработкой общих обязательных для все положений, регулирующих транзитную торговлю в целом, могли бы обсуждаться в формате переговоров по Протоколу по транзиту и в них бы участвовали все страны-члены ДЭХ.

Таким образом, учитывая уже высказанный выше приоритетный интерес России в решении транзитных проблем, Россия выступает за скорейшее решение проблемы упорядочения транзитной торговли, ее строгой регламентации, привнесения в транзитный режим принципов, обеспечивающих при транзите соблюдение взаимовыгодности и взаимоуважения, обеспечение баланса интересов производителя, осуществляющего транзит, и потребителя — получателя транзитных грузов. Конечно, в равной степени должны учитываться и интересы стран, через территорию которых проходит транзит.

Семилетний опыт переговоров, однако, не дает основания предполагать, что искомая развязка будет быстро найдена. Принятая ныне схема переговоров — эксперты России и ЕС в неофициальном формате, затем те же партнеры, но уже на официальном уровне, а затем общее обсуждение очень громоздка и ее результаты трудно предсказать, учитывая, что на завершающем этапе это будет дискуссия, в которой будет участвовать 51 страна и у каждой страны могут найтись свои специфические интересы и требования. При этом следует учитывать, что ДЭХ предусматривает консенсус в решении главных вопросов, а это означает новый поиск приемлемых для всех решений.

Жизнь все больше и больше требует исключения транзитных вопросов, касающихся осуществления гигантских грузопотоков между ЕС и Россией, из общей схемы переговоров и перевода их в формат двусторонних переговоров по заключению нового СПС.

При этом Протокол по транзиту также должен иметь право на существование, поскольку он фиксирует общие правила транзита, обязательные для всех участников ДЭХ, например, запрет несанкционированного отбора, обеспечение непрерывности транзита и т.д.

Серьезные претензии к ДЭХ и органам, созданным на его основе, в отношении приоритетных для России транзитных проблем, не позволяющие ей ратифицировать ДЭХ, не единственные и у России, и у многих других стран. Жизнь слишком далеко ушла вперед и все дальше уходит от 1994 г. — года, когда был подписан ДЭХ. Постараемся перечислить основные претензии к ДЭХ.

**Во-первых**, укрепление и практически свершившееся расширение Евросоюза, усиление степени его интеграции и все большее превращение его в единое экономическое пространство с единой валютой, единой законодательной базой и, может быть, с единой конституцией создали невиданную до сих пор федерацию государств. С 1 мая 2004 г. ЕС охватывает 25 государств из 51, подписавшего к настоящему времени ДЭХ. Не за горами вступление в ЕС еще 6 стран, уже интенсивно готовящихся к вступлению в ЕС под принципиальное решение о принятии их в Союз. Вероятно, следующим этапом будет решение о приеме в ЕС Албании и полного набора балканских стран, учитывая их заявки и уже свершившееся подписание ими Соглашения о вхождении в Энергетическое сообщество, созданное ЕС. Не исключено, что к этому единению будет допущена и Турция. Таким образом, налицо уже созданное государство практически из 31 члена с перспективой дальнейшего расширения почти до 40 членов. Все это заставляет взглянуть на проблему с точки зрения изменений состава участников ДЭХ и вытекающих из этого положения последствий. А они сводятся к тому, что практически не объединенными в единый союз завтра останутся лишь страны СНГ, Норвегия, Швейцария и далекие от Европы и ее проблем Япония, Монголия и Австралия.

ДЭХ, предусматривающий наличие консенсуса в принятии принципиальных решений, тем не менее, имеет специальную процедуру голосования по ряду вопросов, в том числе по вопросам изменений самого ДЭХ. В этом случае при новом раскладе сил создается ситуация, когда страны-не члены ЕС при любой ситуации будут оставаться в меньшинстве. А это создаст патовую ситуацию по любому вопросу, связанному с изменением ДЭХ или Протокола по транзиту, в связи с изменениями, происходящими в

мире. В этой ситуации весьма трудно принять решение о ратификации ДЭХ, не будучи уверенным, что будешь иметь возможность принимать важнейшие решения.

Требует изменения не только процедура голосования, но и принципы назначения высших чиновников Конференции по Энергетической хартии. Наверное, было бы уместно при разработке новых процедур учитывать необходимость равного деления голосов и постов между представителями ЕС в расширенном составе и группой производителей, включающей, очевидно, и группу не входящих в ЕС других стран.

**Во-вторых**, страны с переходной экономикой, остро нуждавшиеся в начале 90-х годов в использовании опыта построения рыночной модели, далеко ушли от старта и больше и больше выступают в роли полноправных партнеров в международном сотрудничестве. Внутренние законы этих государств в большинстве случаев уже стали идентичными законам западных партнеров, что позволило существенно укрепить и расширить и торговые, и инвестиционные, и валютно-финансовые связи. В частности, важным подтверждением нового международного экономического статуса России является повсеместное признание ее страной с рыночной экономикой. 6 июня 2002 г. решение о предоставлении России статуса страны с рыночной экономикой приняло Министерство торговли США, а 6 ноября 2002 г. такой же статус присвоил ей и Евросоюз. В новых условиях страны с переходной экономикой больше не могут довольствоваться узкими рамками отдельных статей ДЭХ, в частности его инвестиционным блоком, разработанным под потребности этих государств в начале 90-х годов.

**В-третьих**, подходит к концу процесс присоединения стран-участниц ДЭХ, которые не входят в ВТО, к этой организации. А это делает ненужными те торговые положения ДЭХ, которые были разработаны специально для этой группы. Находящаяся в ней Россия вообще не воспользовалась этими положениями, поскольку они усложняли переговоры о присоединении к ВТО. С 1996 г. по сегодняшний день членами ВТО стали 16 стран, подписавших в свое время ДЭХ, увеличив число стран-участниц и ВТО, и ДЭХ до

41 из 51 участника ДЭХ. В разной степени завершенности находятся процессы присоединения к ВТО таких стран, как Россия, Азербайджан, Казахстан, Армения, Белоруссия, Узбекистан, Украина и отдельные государства, выделившиеся из Югославии. В складывающейся ситуации, когда уже не за горами присоединение к ВТО России и других стран СНГ, Конференции по Хартии как международной организации имело бы смысл максимально содействовать ускорению этого процесса, чем она никогда не занималась. С другой стороны, организация могла бы взять на себя новые функции в части разработки более углубленных, чем в документах ГАТТ/ВТО, правил, гарантий и торговых режимов в отношении торговли энергоресурсами и связанным с энергетикой оборудованием.

**В-четвертых**, изменилась ситуация на глобальных рынках энергетических товаров. В условиях нарастающих потребностей мировой экономики в энергоресурсах быстро формируется новый центр снабжения мира энергоресурсами в лице России, Казахстана, Азербайджана, Туркменистана, располагающих мощной сырьевой базой. Это особенно ценно в условиях сохраняющихся угроз дестабилизации снабжения в результате террористических действий и ликвидации последствий военных действий. Все это позволяет говорить о реальной потребности в разработке Евроазиатской Энергетической Хартии и соответствующего Договора к ней или, что еще более целесообразно, создание второй Азиатской Энергетической хартии, возможно, под эгидой ШОС. В документах новых организаций могли бы содержаться положения, претворяющие в жизнь главный принцип, сформулированный в статье 2 ДЭХ, - принцип «взаимодополняемости и взаимной выгоды». Именно взаимодополняемость экономик и экономических потенциалов в условиях прогрессирующей глобализации должны стать главным мотивом деятельности по дальнейшему развитию интеграционных процессов на пути к созданию единого энергетического пространства Евроазиатского региона.

В этой связи очевидно по-новому должны относиться отдельные участники ДЭХ к инициативе России, провозгласившей устами представителей «Газпрома» принцип вза-

имного обмена активами в энергетике, что позволяет связать в одну цепочку весь комплекс от добычи до потребления, что и позволит обеспечить искомую энергобезопасность. На деле это хорошо иллюстрируется подписанным 13 июля 2006 г. «Газпромом» рамочным соглашением об обмене активами. Российская монополия получает почти по 50% акций трех венгерских компаний, занимающихся хранением, транспортировкой и сбытом газа и поставками электроэнергии. Взамен «Газпром» отдает немецкой Е. Оп 25% минус одна акция в Южно-Русском месторождении.<sup>3</sup> Другими примерами взаимовыгодного бизнеса по новой схеме является обсуждаемая сейчас сделка между итальянской компанией ENI и «Газпромом» об участии итальянской компании в освоении месторождений в России, возможно, совместно с немецкой BASF в обмен на участие «Газпрома» в распределительных сетях на европейском рынке. ENI и «Газпром» могут также придти к соглашению о строительстве газопровода Самсун-Джейхан в Турции с выходом к побережью Средиземного моря, доведя тем самым газ, поставляемый по трубопроводу «Голубой поток» к Израилю, Греции и Италии.

Таким образом, совместный бизнес, выходящий за рамки привычных взаимоотношений покупателя и продавца будет наглядной иллюстрацией применения на практике принципа взаимодополняемости и взаимной выгоды, заложенного в статью 2 ДЭХ (Цель договора). Естественно, что Россия ожидает от Секретариата Хартии содействия по популяризации нового направления совместной деятельности России и ЕС, однако до сих пор такая помощь не оказывается. Более того, исследовательская работа секретариата многие годы концентрировалась на изучении в деталях инвестиционного климата и состояния реструктуризации экономик стран СНГ, практически полностью игнорируя возможность проведения аналогичных исследований западноевропейских стран-участниц ДЭХ, что сдерживает инвестиционную деятельность России и других стран СНГ в странах Западной Европы, где назрела необходимость вложения капиталов в складское хозяйство, сбытовую сеть, в НПЗ и другие объекты нефтегазовой инфраструктуры.

**В-пятых**, Конференция по Энергетической хартии в рамках ДЭХ так и не включилась в главную исследовательскую работу, направленную на нахождение «золотой середины» между интересами потребителя, проводящего политику либерализации рынков газа и электроэнергии, практически направленной против системы долгосрочных переговоров, и интересами производителя, усматривающего в институте долгосрочных контрактов единственную надежную гарантию обеспечения бесперебойности поставок. Секретариат так ничего и не сделал для разработки и предложения к принятию такого механизма действий, инкорпорированного в ДЭХ, который бы при соответствующем мониторинге мог бы обеспечить равенство интересов и производителей, и поставщиков. Зато усилия Секретариата по непонятным причинам направляются на проведение исследований, наносящих ущерб российским интересам. К примеру, вопреки настоятельным рекомендациям ограничиться единственным и оказавшимся неудачным исследованием системы ценообразования на газ в России, Секретариат вновь осуществляет работу, в которой вновь очевидно будет подвергаться критике существующую политику России в области ценообразования на газ, направленную на обеспечение компенсации через систему цен повышенного расхода газа в связи с тяжелыми климатическими условиями и необходимостью поддерживать складывающийся уровень социальной защиты населения.

**В-шестых**, обеспечение более высокого уровня энергетического сотрудничества требует изменения и самого механизма действия договора. На смену юридически необязательным обещаниям (типа «стороны будут стремиться...») должны прийти формулы, предусматривающие строгие обязательства сторон. При этом в область таких строгих юридических обязательств должны перейти и отдельные положения, формирующие рамочные условия развития сотрудничества в энергетических секторах и торговле энергетическими материалами и продуктами. Бесспорным должен стать и принцип строгого обеспечения баланса интересов сторон через механизм ответных обязательств. Например, обязательства по обеспечению доступа к ре-

сурсам должны предусматривать принятие ответных обязательств по доступу к источникам финансирования, товаропроводящим сетям, складскому хозяйству в портах, НПЗ и др.

**В-седьмых**, несмотря на неоднократные выступления российской делегации о необходимости активизации работы по оживлению таких «мертворожденных статей» ДЭХ, как «передача технологии» (статья 8) и «доступ к капиталу» (статья 9), Секретариат лишь в 2006 г. приступил к поиску путей решения этой проблемы. Первые результаты оказались весьма тревожными. Как показал доклад председателя Промышленной консультативной группы, директора BP Еугоре Чейни, условия финансирования в Европе для компаний стран СНГ намного хуже, чем для компаний из стран с развитой рыночной экономикой. В 2004 г. средняя процентная ставка для стран СНГ составила почти 20% против 8% для стран с развитой рыночной экономикой, а сроки внешнего финансирования для стран СНГ были в два раза меньше, чем для компаний стран ОЭСР. По вопросу о передаче технологий до сих пор так и не разработаны рекомендации по исследованию существующих в сфере энергетики препятствий правового, регулятивного, политического, экономического и технологического характера, устранению их и обеспечению доступа к ним на либерализованной и льготной основе.

В случае, если будет обновляться ДЭХ, имело бы смысл в новой редакции статьи 9 о доступе к капиталу предусмотреть организацию долгосрочного финансирования освоения новой добывающей базы и создания транспортной инфраструктуры, предоставление национального режима при доступе к капиталам для стран-участниц ДЭХ, осваивающих новые месторождения и создающих средства доставки. Все это могло бы частично компенсировать странам-производителям повышение степени риска от сокращения практики применения долгосрочных контрактов типа «бери и/или плати» в результате проводимой ЕС политики либерализации рынков энергоресурсов.

В целом либерализация режима доступа российских топливно-энергетических компаний к капиталам сыграла бы важную роль в решении инвестиционных проблем,

стоящих перед российским ТЭК, особенно в новых условиях, когда Россия включается в активную деятельность по поддержанию международной энергетической безопасности.

Перечень претензий к ДЭХ в его современном виде можно было бы продолжить. В частности, новых подходов требует статья об экологических аспектах, положения о мировом посреднике при решении споров по транзиту, система внесения изменений в ДЭХ и др. Время само диктует необходимость проведения пересмотра ряда положений ДЭХ и подчинения его новой редакции интересам обеспечения международной энергетической безопасности, закладывая в документ новые конструктивные механизмы его осуществления и контроля над ним. Проблему, как реорганизовать ДЭХ можно было бы обсудить на специальной сессии Конференции по Энергетической хартии или первоначально на совместном межгосударственном форуме ЕС – РФ. От принятых соответствующих решений, естественно, и будет зависеть позиция России по вопросу ратификации ДЭХ и его протоколов.

Перечисление важнейших недостатков ДЭХ не должно оставить впечатление, что ДЭХ безнадежно устарел и его надо игнорировать, как документ вообще. Он сохраняет для России важное значение, как единственный на сегодня документ, регулирующий определенные правила игры на мировом рынке энергетики, несмотря на то, что установленные его принципы и нормы требуют корректировки. Среди наиболее важных для России положений ДЭХ выделяются:

**Р** принцип национального суверенитета в ТЭК;

**Р** принцип «взаимодополняемости экономик», позволяющий вписать наш доступ к каналам продвижения наших товаров к потребителю – как цель ДЭХ;

**Р** инвестиционные статьи как основа для будущих модификаций или, наоборот, сохранение их как дополнительной защиты от чрезмерной иностранной экспансии в российский ТЭК;

**Р** как важный на сегодня документ, защищающий наши инвестиции в странах-участниках ДЭХ (это обстоятельство практи-



чески игнорируется при рассмотрении важности ДЭХ для России);

**Р**набор статей по урегулированию споров;

**Р**транзитные правила в случае достижения успеха в разработке Протокола по транзиту;

**Р**Протокол к Энергетической хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам до сих пор играет важную роль, особенно для стран с переходной экономикой, в отношении использования практического опыта Запада в энергоэффективности и энергосбережении.

В начале статьи уже отмечалось, что в настоящее время вокруг проблемы участия в ДЭХ в России развернулась ожесточенная дискуссия, в которой противники ратификации, помимо высказанных автором выше претензий, приводили ряд дополнительных аргументов, которые, как показывает анализ, не соответствуют действительности и создают превратный негативный имидж этому важному международному документу.

Автор считает своим долгом прокомментировать эти аргументы с тем, чтобы не приписывать ДЭХ того, что на самом деле не существует и что придумано по умыслу или по некомпетентности.

Постараемся перечислить наиболее распространенные неверные суждения о вреде ДЭХ для российской экономики и политики.

**Во-первых**, утверждается, что ДЭХ введет в российскую практику принцип «свободы транзита», что откроет границы для дешевого среднеазиатского газа на западноевропейские рынки. Это неправда, поскольку принцип «свободы транзита» стал международной правовой нормой еще в 1947 г. будучи зафиксирован в статье 5 ГАТТ, которая неизбежно распространится на Россию в случае ее вступления в ВТО. Рассчитывать на возможность оговорить его нераспространение на Россию на том основании, что в соответствующей статье договора ГАТТ-ВТО речь не идет о трубопроводном транспорте, — наивно. Это не удастся, поскольку статья говорит о транзите как виде деятельности, не

подразделяя его на отдельные сегменты. При этом надо иметь в виду и то, что соглашение ГАТС относит трубопроводный транспорт к видам услуг и распространяет на его свое действие. Да и сама процедура присоединения к ВТО требует согласования любого принципиального вопроса и переговоров со всеми участниками организации, число которых давно перевалило за 160 и все они признают принцип «свободы транзита».

Утверждается, что принцип «свободы транзита» в случае ратификации ДЭХ даст зеленый свет газу Казахстана, Туркменистана и Узбекистана на его пути в Западную Европу, что подорвет позиции «Газпрома». При этом называются даже объемы будущих потерь. *«Газпром» может потерять более трети своего рынка сбыта в Европе, а общий ущерб компании составит примерно 6,7-8,2 млрд долларов в год, что повлечет за собой 50-процентное снижение выплат в бюджет РФ<sup>4</sup>.*

Такое апокалипсическое видение будущего российского экспорта газа требует определенных комментариев. Признавая возможность обострения конкуренции на рынке, следует, тем не менее, иметь в виду, что речь о масштабном экспорте газа из Средней Азии может идти лишь в будущем со строительством дополнительных мощностей, поскольку ДЭХ в случае отсутствия свободных мощностей для транзита и невозможности осуществления транзита на коммерческих условиях с помощью существующей системы транспортировки предусматривает возможность строительства дополнительных транспортных сооружений для обеспечения транзита. При этом оговаривается, что в разрешении на такое строительство может быть отказано в случае предоставления доказательств о том, что предлагаемое строительство может «поставить под угрозу надежность или эффективность энергетических систем договаривающейся стороны, включая надежность снабжения». Ясно, что даже в случае, если зафиксированная в ДЭХ гипотетическая возможность будет реализована, пройдет достаточно много времени. К этому времени потребности Европы вырастут настолько, что смогут поглотить и российский газ (если, конечно, «Газпром» сумеет нарастить до нужных размеров добычу) и среднеазиатский газ<sup>5</sup>. Причем последний, как того не исклю-

чают эксперты, может пойти не только в Европу, но и в соседний Китай и даже в Индию, испытывающих острый дефицит в снабжении энергоресурсами, что снизит давление на европейский рынок. Не исключена возможность и создания совместных предприятий по реализации газа между Россией и отдельными странами, а также единого экспортного консорциума стран-экспортеров СНГ под эгидой «Газпрома». К тому же, решая проблему признавать или не признавать «свободу транзита», Россия не должна забывать, что отрицание этого принципа вызовет серию обид и недопонимание со стороны наших партнеров по всем видам интеграционных объединений стран бывшего СССР. Такой шаг осложняет процесс создания единого экономического и энергетического пространства и просто делает неизбежным (что уже широко осуществляется на деле) освоение новых путей в Европу для среднеазиатских ресурсов, минуя границы России, со всеми вытекающими отсюда геостратегическими и внешнеэкономическими последствиями. Так самым ближайшим последствием такой политики может стать подсоединение газовых месторождений среднеазиатского региона по транскаспийскому газопроводу к строящемуся магистральному газопроводу Баку-Эрзурум и далее к газопроводу «Набуку» с выходом на западноевропейские рынки.

**Во-вторых**, другой надуманной претензией к ДЭХ является утверждение, что Договор требует предоставлять обязательный доступ третьих стран к трубопроводным системам, что обеспечит Западу доступ к российским сетям и месторождениям углеводородов. На Западе *«горят желанием получить доступ к нашим месторождениям газа и нашей трубопроводной системе, чтобы добывать у нас газ и выкачать его за пределы России, при этом обрушить цены на газ в Западной Европе»*<sup>6</sup>.

Обязательства о доступе третьих лиц к трубе или месторождениям в ДЭХ нет. Более того, в ДЭХ записано: *«Положения Договора не обязывают никакую договаривающуюся сторону открывать обязательный доступ третьих сторон»*. Аналогичная формулиров-

ка включена и в проект Протокола по транзиту.

Однако если ДЭХ категорически отвергает «доступ третьих сторон» как принцип осуществления Договора, то разрабатываемая энергетическая политика ЕС в отношении европейского рынка газа предусматривает использование этого принципа в построении внешнеэкономических связей в области импорта газа. В «Зеленой книге», содержащей основные положения европейской стратегии в отношении устойчивого и конкурентоспособного энергоснабжения, «доступ третьей стороны» выделяется как инструмент проведения внешней политики в области поставок газа. При этом подчеркивается обоюдный, взаимный принцип его применения. (It would also mean fair and reciprocal access to markets and infrastructure including to particular third party access to pipelines)<sup>7</sup>

Следует иметь в виду, что наше высказанное желание на получение доступа к розничным сетям в ЕС также покоится на применении принципа «доступа третьей стороны» и к тому же оно осложнено тем, что в России, согласно ФЗ «О газоснабжении», доступ иностранного капитала к розничному снабжению ограничен 20%.

**Третье** популярное утверждение сводится к тому, что ДЭХ якобы содержит обязательство транзита газа через территорию России по субсидированным внутренним тарифам на транспортировку или, что еще хуже, наоборот, по высоким, близким к мировым тарифам, к которым будут вынуждены приравнять тарифы для внутреннего потребления, что повысит цену на газ на внутреннем рынке на 25 долл. за 1 тыс. куб. м<sup>8</sup>.

Анализируя положения ДЭХ о тарифах, необходимо отметить, что тарифы для транзита должны приравниваться к существующим тарифам для экспортных товаров и никак к тарифам для внутренней транспортировки (см. таблицу). Более того, для России выгоднее использовать формулу ДЭХ нежели формулу, прописанную в документах ГАТТ-ВТО, где в основу берутся транзитные тарифы для внутренних перевозок.

Таблица

**Сопоставление формулировок о режиме транзита по документам ГАТТ-ВТО и ДЭХ  
(включая Транзитный протокол)**

ГАТТ-ВТО	ДЭХ
Статья V(б): Договаривающаяся сторона должна предоставлять товарам, которые идут транзитом через территорию любой другой договаривающейся стороны, режим не менее благоприятный, чем режим, который был бы предоставлен таким товарам, если бы они транспортировались с места происхождения к месту назначения без прохода через территорию такой другой договаривающейся стороны	Статья 7 предусматривает «режим, не менее благоприятный, чем тот, который ее положения предусматривают для таких материалов, вывозимых из ее собственной территории (подчеркнуто мною – Ю.Е.) или предназначенных для нее...»

Проведенное Секретариатом ДЭХ исследование сопоставимости применяемых на практике тарифов показало, что в пяти из шести стран, где проводился сопоставительный анализ транзитных и внутренних тарифов, транзитные тарифы превышают внутренние, в том числе в четырех странах ЕС: в Австрии – в 1,9 раз, в Бельгии – в 2,8, в Польше – в 2,4, в Словакии – в 1,3 раза (для сравнения в России – в 1,6 раза), а равны тарифы оказались лишь в Германии<sup>9</sup>.

**Четвертое** предубеждение в отношении к ДЭХ сводится к тому, что ратификация ДЭХ открывает возможности западным ТНК захватить российские нефтегазовые месторождения. Для иллюстрации ошибочности этого утверждения процитируем статью 18 ДЭХ: «Суверенитет над энергетическими ресурсами». В ней говорится, что стороны ДЭХ «признают государственный суверенитет и суверенные права в отношении энергетических ресурсов». Там же зафиксировано, что ДЭХ «никоим образом не затрагивает нормы договаривающихся сторон,

*регулирующие систему владения собственностью на энергетические ресурсы». За каждым государством, - подчеркивается в ДЭХ, - сохраняется «право решить, какие географические районы в пределах его территории будут выделены для разведки и разработки его энергетических ресурсов, вопросы оптимизации их добычи, а также какими темпами они могут разрабатываться или эксплуатироваться иным образом, устанавливать и распоряжаться любыми налогами, роялти или другими финансовыми выплатами...» ДЭХ признает также право государства на прямое участие правительства или государственных предприятий в разведке и эксплуатации месторождений.*

Дополнительно к этому следует добавить, что статья 10 ДЭХ о режиме иностранных инвестиций предусматривает на прединвестиционной стадии (т.е. до осуществления инвестиции) мягкое юридическое обязательство, сформулированное в следующем виде: договаривающиеся стороны будут стремиться представлять иностранному инвестору национальный режим, равный режиму, предостав-

ляемому отечественным инвесторам. Это положение может допускать наличие определенных ограничений для деятельности иностранного капитала в нужной стране-реципиенту сфере. Более того, общие изъятия из национального режима предусматривают возможность ограничивать иностранный капитал в целях защиты важных интересов безопасности страны.

Таким образом, процитированная статья о суверенитете и упомянутый выше принцип отказа доступа третьих лиц надежно защищают нефтегазовую промышленность от каких-либо нежелательных интервенций.

И, наконец, **пятая** несурзаца в отношении ДЭХ. Противники ратификации ДЭХ утверждают, что Договор не регулирует двустороннюю торговлю ядерными материалами между РФ и ЕС. Однако они не принимают в расчет, что Совместный меморандум делегаций РФ и ЕС по ядерной торговле, подписанный в декабре 1994 г., практически исключает ядерную торговлю между двумя странами из-под ведения ДЭХ и переносит ее в сферу действия других организаций и договоренностей. По этой причине Россия может использовать свое суверенное право пересмотреть это двустороннее решение и вернуть ядерную торговлю между ЕС и РФ в лоно ДЭХ, если, конечно, это будет предметом обоюдного согласия между странами.

Заканчивая рассмотрение проблем, связанных с будущим Договора к Энергетичес-

кой хартии, важно отметить, что это будущее может быть обеспечено только путем достижения согласия стран-участниц ДЭХ. На вопрос «быть или не быть ДЭХ?» – есть только один ответ – быть, если будет проведена реформа Договора, нет – если процесс старения ДЭХ продолжится и завершится естественным концом. Российская сторона, по мнению автора, должна быть готова провозгласить: «ДЭХ – умер, да здравствует новый ДЭХ».

**Примечания:**

<sup>1</sup> «Российская газета», 7 июля 2006 г.

<sup>2</sup> Секретариат Энергетической хартии. Годовой доклад 2003 г., Брюссель. – с. 26.

<sup>3</sup> «Ведомости», 14 июля 2006 г.

<sup>4</sup> «Российский экономический журнал», № 2, 2004.

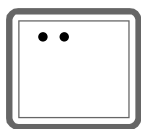
<sup>5</sup> Совет директоров «Газпрома» на заседании 12 июля 2006 г. утвердил основные параметры своего развития на десять лет, согласно которым добыча газа в конце периода будет составлять не менее 550 млрд куб. м против 548 млрд куб. м в 2005 г. («Ведомости», 13 июля 2006 г.)

<sup>6</sup> Ф. Чайка. У «Газпрома» будут свои экспортные законы // «Известия», 19 июля 2006 г.

<sup>7</sup> Commission of the European Communities, “Green Paper”, Brussels, 08.03.06, com. 2006, s. 105 final, p.15

<sup>8</sup> «Мировая энергетика». Май 2006, с.58.

<sup>9</sup> «Мировая энергетика». Указ. соч., с. 61.



*И.И. Дюмулен*

**Всемирная торговая организация от «А» до «Я».**  
*Теоретический справочник.*

– М.: ВАВТ, 2006. – 215 с.

Переговоры о присоединении к Всемирной торговой организации (ВТО) вызвали оживленный интерес к вопросам международной торговли, ее организации, правилам, определяющим порядок взаимодействия стран при осуществлении внешнеэкономических связей.

Поэтому очень важно, чтобы в ходе обсуждения проблем было обеспечено единое понимание применяемой специальной терминологии. Конечно, в данной книге удалось интерпретировать далеко не все необходимые термины и понятия. Но то, что представлено, уже немало.

Работа рассчитана на всех, кто интересуется вопросами деятельности ВТО и проблемами присоединения России к этой организации.

*Ознакомиться со справочником можно в библиотеке ВАВТ.*