

ЕС освобождает пространство для маневра

Еврокомиссия (ЕК) 7 июля предложила странам ЕС скоординированный выход из Договора к Энергетической хартии (ДЭХ). Если Европейский совет утвердит решение ЕК, это откроет новые возможности для России и государств Азии в рамках формирования Большого евразийского энергетического пространства (см. «Ведомости» от 20 марта). Консолидация Евразии для борьбы с энергетической бедностью требует единых правил игры по формированию благоприятного инвестиционного климата для создания энергетической инфраструктуры. Но на сей счет в мировой энергетике лучше ДЭХ пока ничего не придумано.

ИСТОРИЯ ДОГОВОРА

25 июня 1990 г. Рууд Любберс, премьер-министр председательствовавших тогда в ЕС Нидерландов, предложил план формирования общеевропейского энергетического пространства. «План Любберса» имел целью сформировать единые правила игры в энергетике. Поставки энергоресурсов и оборудования для энергетических отраслей составляли львиную долю товарооборота между Востоком и Западом в Европе. После распада СЭВ и СССР появившиеся новые суверенные государства переходили на рыночные отношения. Это создавало новую номенклатуру инвестиционных, торговых, транзитных рисков, которые можно было наиболее эффективно минимизировать за счет соответствующего многостороннего межгосударственного юридически обязывающего договора.

17 декабря 1991 г. в Гааге 51 государство, включая страны ЕС, СНГ, США, Канаду, Турцию, Австралию и Японию, подписали политическую декларацию – Европейскую энергетическую хартию. А спустя три года интенсивных переговоров, 17 декабря 1994 г., 49 стран из 51 (минус США и Канада) подписали юридически обязывающий ДЭХ. Который вступил в силу в апреле 1998 г., когда его ратифицировали первые 30 стран.

Россия подписала ДЭХ, но до ратификации дело так и не дошло. Наша страна применяла ДЭХ на временной основе до 2009 г., когда вышла из такого его применения. А в апреле 2018 г. Россия вышла и из самого ДЭХ, оставшись в нем тем не менее в качестве наблюдателя, хотя еще со второй половины 2000-х фактически самоустранилась от участия в хартийном процессе. В 2017 г. уже без участия России был запущен процесс модернизации ДЭХ. А значит, без учета интересов нашей страны.

В 2015 г. была подписана обновленная политическая декларация – Международная энергетическая хартия (МЭХ), подписание которой предшествует подписанию обновленного ДЭХ. Сегодня участники МЭХ – это 89 государств и межгосударственных объединений, но России в их числе также нет.

Практически все участники МЭХ – это государства Евразии,



Андрей Конопляник

член научного совета РАН по системным исследованиям в энергетике

Африки и Латинской Америки, не входящие в «западное сообщество», не участвующие в санкционной войне против России и не являющиеся «токсичными» для России. То есть те, с кем России предстоит развивать сотрудничество, в том числе торгово-инвестиционное в энергетической сфере – в первую очередь в Евразии.

УПУЩЕННАЯ ВЫГОДА И ИСКАЖЕННОЕ НЕПРИЯТИЕ РФ

То, что Россия не ратифицировала ДЭХ, а затем и вышла из него, – ошибка. Ибо в результате российские энергетические компании оказались лишены прямой правовой защиты на основе ДЭХ от «рисков либерализации» и дискриминационного отношения к себе в Европе. Что стало в Европе. Что становилось по нарастающей все более актуальным после принятия Второго (2003 г.), а затем и Третьего энергопакета ЕС (2009 г.), двухэтапного расширения ЕС (2004/2007 гг.), событий «крымской весны» (2014 г.), истории с «Северными потоками» и т. д.

ДЭХ включает мощную правовую новеллу – он предоставляет возможность инвесторам из стран – членов ДЭХ, ратифицировавших договор, подавать судебные иски против государств – членов ДЭХ в международный арбитраж напрямую, минуя суды национальной юрисдикции (ст. 26). Тем самым такие инвесторы могут рассчитывать на более нейтральное, независимое рассмотрение споров. Неизбежные административные риски при обращении в суды национальной юрисдикции в стране, которая нарушила те или иные положения ДЭХ (что явилось основанием для возникновения спора и подачи иска), исключены.

Можно также утверждать, что претензии России в отношении ДЭХ были направлены не против положений ДЭХ как таковых, а против их интерпретации, которую сторона ЕС навязывала другим странам в качестве общего правила. Более того, представи-

ДЭХ включает мощную правовую новеллу – он предоставляет возможность инвесторам из стран – членов ДЭХ, ратифицировавших договор, подавать судебные иски против государств – членов ДЭХ в международный арбитраж напрямую, минуя суды национальной юрисдикции (ст. 26)

тели российских госструктур зачастую абсолютизировали еэсовское видение положений ДЭХ и поэтому (вольно или невольно) подменяли неприятие еэсовской интерпретации ДЭХ неприятием самого договора. А некоторые чиновники вообще считали, что ДЭХ – это, по сути, двусторонний договор РФ – ЕС.

ПРОБЛЕМА ИНТЕРПРЕТАЦИИ И ОСОЗНАННОЕ НЕПРИЯТИЕ ЕС

Недовольство, а затем и неприятие ДЭХ в ЕС стало вызревать раньше и было гораздо более существенным, чем основания для неприятия договора со стороны РФ. Но имиджево, информационно ЕС переиграл Россию. В общественном сознании сложилось стойкое убеждение, что это именно Россия постоянно выражала свое недовольство ДЭХ, проводила политику «противодействия бездействием» в рамках хартийных мероприятий и первая вышла сначала из временного применения, а потом и из самого ДЭХ. Хотя Италия, скажем, вышла из ДЭХ в 2016 г.

ЕС последовательно навязывает участникам межгосударственных объединений со своим участием как свое видение мира, так и свои правила игры в этом меняющемся мире. С принятием Второго энергопакета ЕС (2003 г.) нормы ДЭХ и общего законодательства ЕС разошлись и ЕС стал либо навязывать странам – членам ДЭХ интерпретацию положений договора в соответствии с текущим состоянием законодательства ЕС, либо пытаться исключить применение соответствующих положений ДЭХ (например, о правилах транзита энергетических материалов и продуктов) на территории расширяющегося ЕС.

Нынешняя ситуация абсолютно того же происхождения. В 2019 г. ЕС принял новую зеленую повестку (Green Deal), в соответствии с которой объявил курс на отказ от ископаемого топлива (декарбо-

ОБ АВТОРЕ

Доктор экономических наук, профессор, член научного совета РАН по системным исследованиям в энергетике. В 1991 г. был назначен заместителем руководителя делегации СССР на переговорах по ДЭХ (тогда – Основное соглашение к Энергетической хартии), в 1991–1993 гг. возглавлял делегацию России на переговорах по ДЭХ, в 2002–2008 гг. работал заместителем генерального секретаря секретариата Энергетической хартии.

инвестиций) только в отношении инвестпроектов ВИЭ. В ходе модернизации ДЭХ Евросоюз говорил, что многосторонний ДЭХ не соответствует заявленным климатическим целям ЕС, и пытался подчинить все страны ДЭХ своему – еэсовскому – видению текущих приоритетов в энергетике. Об этом прямо заявили 7 июля Франс Тиммерманс (исполнительный вице-президент Еврокомиссии, ответственный за европейскую зеленую повестку) и Кадри Симсон (еврокомиссар по энергетике). А коль скоро убедить другие страны ДЭХ принять позицию ЕС не удалось, указанные еврочиновники призвали к выходу ЕС из договора.

Естественно, что государства вне ЕС, решившие развивать свою энергетику на основе оптимальной низкоэмиссионной комбинации невозобновляемых и возобновляемых энергоресурсов (у каждого государства такая комбинация своя), не могли поддержать такое ультимативное требование ЕС. Ведь оно опиралось на политические и экономически мотивированную внутреннюю повестку ЕС (опора только на ВИЭ), не характерную для других стран ДЭХ.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ ЕВРАЗИИ И ДЭХ

Главной целью устойчивого развития (ЦУР-1) ООН является борьба с нищетой, преодолеть которую невозможно без борьбы с энергетической бедностью, ибо без энергии нет развития (климатическая повестка является лишь ЦУР-13 ООН). Борьба с энергетической бедностью в Евразии предопределяет необходимость формирования капиталоемкой трансграничной энергетической инфраструктуры, что требует соответствующего инвестиционного режима для минимизации рисков ее создания. Нужен единый минимальный стандарт защиты инвестиций и торговли, учитывающий специфику энергетических отраслей. Единственный многосторонний международно-правовой инструмент, учитывающий специфику энергетики, – это ДЭХ, от которого отказывается ЕС, но не государства Евразии: сегодняшние и основные завтрасные партнеры России.

Россия остается наблюдателем в хартийном процессе, так что никогда не поздно полномасштабно вернуться – и в процесс, и в обновленный договор, работа по модернизации которого продолжается, несмотря на заявленный выход ЕС из ДЭХ и отзыв предложений ЕС по модернизации ДЭХ в интересах ЕС. Быстрый возврат России вряд ли возможен. Но подготовительную неформальную работу начинать вести можно и должно. Разногласий в отношении ДЭХ, аналогичных имевшим место между Россией и ЕС, в Евразии не должно возникнуть. –



Евросоюз пытался подчинить все страны ДЭХ своему видению приоритетов в энергетике – опоре только на возобновляемые источники энергии / АВТОР / ВЕДОМОСТИ