

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ХАРТИЯ: Противодействие бездействием

Андрей Конопляник

Сейчас формируются правила игры на мировом энергетическом рынке. Россия как один из ведущих поставщиков энергоресурсов заинтересована участвовать в выработке этих правил больше, чем кто-либо другой. Однако в последнее время российские чиновники самоустранились от участия в переговорах. Эта неконструктивная позиция явно не на пользу стране.

Срыв переговоров?

24 - 25 октября в Брюсселе состоится последняя, решающая сессия многосторонних переговоров по Протоколу по транзиту к Договору к Энергетической хартии (ДЭХ). В июне 51 государство - член хартии решили, что переговоры должны быть завершены в конце 2002 г. вне зависимости от результата. Руководящие органы хартии неоднократно призывали все входящие в ее состав государства дать участвующим в сессии делегациям полномочия идти на взаимоприемлемые компромиссы, чтобы разрешить остающиеся вопросы.

Однако в последние месяцы Россия на переговорах все более пассивна, что говорит об отсутствии консолидированной переговорной позиции. А в последние дни из Москвы поступают неофициальные сигналы, что под вопросом и сам факт участия должным образом уполномоченной делегации в сессии. Оставляя в стороне дипломатический этикет, я бы назвал эту позицию «противодействие бездействием». В чем причина такого поведения моей страны? Может быть, транзитный протокол к ДЭХ не важен для России? Может, и сам договор ратифицировать не стоит (наша страна подписала ДЭХ в 1994 г., но до сих пор его не ратифицировала)? Отнюдь.

Формирующийся единый мировой энергорынок должен получить единые правила игры, построенные на принципах справедливой конкуренции, недискриминации, взаимной выгоды в области инвестиций и торговли (включая транспортировку и транзит). Первые шаги к единому энергорынку предпринимаются в рамках Энергетической хартии. Формируется согласованный механизм разрешения споров.

Ключевой элемент будущего «общего энергорынка» Евразии - Россия с ее богатейшими газовыми ресурсами. Без активного участия России формирование единого рынка существенно замедлится. Но процесс не остановить. Свои интересы при переходе от монопольного к конкурентному энергорынку Россия может защитить, только отстаивая на переговорах свое видение будущего экономико-правового устройства.

Затягивание или срыв переговоров по транзитному протоколу - в интересах противников ратификации ДЭХ Россией (Дума назвала успешное завершение этих переговоров условием прогресса в ратификации), в интересах противников построения открытого конкурентного энергорынка в России и Евразии.

ДЭХ: за и против.

«Газпром» выдвинул против ратификации ДЭХ три основных аргумента:

- ратификация ослабит позицию «Газпрома» на европейских рынках, вынуждая Россию открыть систему газопроводов для дешевого газа из Средней Азии,
- ратификация потребует дать государствам Средней Азии доступ к российской трубе по субсидируемым внутренним тарифам,
- ратификация поставит под угрозу систему долгосрочных контрактов на поставки российского газа в Европу.

Первый аргумент основан на неправильном прочтении договора, который специально исключает обязательный доступ третьих сторон к трубопроводным системам стран - участниц ДЭХ.

Второй аргумент также безоснователен: в договоре нет такого обязательства. Более того, сама же Россия переходит к расчету тарифов по принципу «затраты-плюс», отходя от субсидируемых тарифов. Эти тарифы, защищающие монопольные позиции «Газпрома» внутри страны, являются трансфертными ценами, применяемыми «Газпромом» для консолидации прибыли в холдинговой компании. Принцип «затраты-плюс» логично применять и к внешним транзитным тарифам, и к внутренним.

Вопреки третьему возражению ДЭХ не содержит положений, ограничивающих или ставящих под угрозу долгосрочные контракты. Им «угрожает» не ДЭХ, а либерализация энергорынка ЕС, объективно сокращающая зону применения таких контрактов. Она ставит под вопрос сохранение в контрактах оговорок о конечных пунктах назначения, ограничивающих право покупателей на перепродажу газа внутри ЕС. Сейчас эти вопросы рассматриваются в рамках двустороннего энергодIALOGА ЕС и России, и Европа официально подтвердила, что признает важность долгосрочных контрактов как инструмента финансирования проектов по добыче и транспортировке газа.

Кроме «Газпрома», против ратификации ДЭХ выступает Минатом: договор-де не решает проблему экспорта ядерного топлива в ЕС. Но это не является недостатком договора. Просто в 1994 г. , еще до подписания ДЭХ, ЕС и Россия согласились регулировать вопросы торговли ядерными материалами двусторонним соглашением. Это было подтверждено и в совместной декларации при подписании ДЭХ. Любая попытка пересмотра этого соглашения возможна только в рамках двустороннего диалога, отдельно от дебатов по ДЭХ.

Ратификация ДЭХ не только находится в русле объективных закономерностей развития рынков, но и полностью соответствует национальным интересам как минимум в двух областях, которые президент России объявил законодательными приоритетами на этот год.

Во-первых, Россия (как и другие страны-участницы) примет на себя обязательство в соответствии с международным правом защищать инвесторов в энергосекторе (защита от экспроприации, недискриминационный режим для иностранных инвестиций, свобода репатриации капитала). Тем самым будут минимизированы риски инвестиций в ТЭК. ДЭХ - это свод правовых норм и правил, нацеленных на развитие открытого, конкурентного, прозрачного, недискриминационного рынка. Он будет весьма полезен при реформировании естественных монополий - в частности, для введения конкуренции в газовом секторе на базе единых с основными экономическими партнерами России правовых норм и принципов.

Во-вторых, ратификация ДЭХ приблизит Россию к ВТО. По сути, договор распространяет правила ВТО на энерготорговлю. Ратифицировав ДЭХ, Россия фактически примет на себя обязательства ВТО в области энерготорговли и начнет пользоваться в этой сфере правовой защитой. Ратификация ДЭХ сведет на нет возражения тех членов ВТО, которые сейчас замедляют присоединение России к этой организации. Поэтому удивительно, что российские официальные лица всемерно поддерживают вступление в ВТО, а внятной государственной позиции в отношении ДЭХ нет.

Переговорная монополия.

Протокол по транзиту к ДЭХ - юридически обязательный документ, разрабатываемый странами - участницами хартии с 2000 г. Для России проблема транзитных поставок энергоресурсов на экспорт важнее, чем для любой другой страны. Доля транзита через третьи страны при экспорте газа Нидерландами составляет 24% , Норвегией - 32% , Алжиром - 55% , а Россией - 95%.

Между делегациями России и ЕС сохраняются расхождения по ряду позиций транзитного протокола («интеграционная поправка» ЕС, «право первого отказа», механизм определения транзитных тарифов). Для интенсификации переговоров России и ЕС было рекомендовано провести серию двусторонних консультаций. Однако Россия фактически торпедировала эти консультации, не явившись на них без объяснения причин. Решению Конференции Энергетической хартии, попыткам ее секретариата и делегации ЕС интенсифицировать диалог с Россией противопоставлена абсолютно неконструктивная, на мой взгляд, позиция министерства, уполномоченного вести переговоры по вопросам ДЭХ от имени России.

Выработка, представление и отстаивание позиции России на переговорах де-факто монополизированы Министерством энергетики (позиция которого в этом вопросе, насколько я понимаю, сводится сегодня к личной позиции министра) и «Газпромом». Остальные ведомства,

насколько мне известно, практически отстранены от участия в переговорах и от выработки позиции для них. Но если раньше «Газпром», по крайней мере, вел активную содержательную полемику и по ряду позиций смог (совершенно обоснованно, на мой взгляд) отстоять свою правоту, то сегодня Минэнерго придерживается иной тактики - «противодействия бездействием».

Отказ (обычно немотивированный, как правило, в последний момент и зачастую постфактум) от участия в содержательных дискуссиях в рамках переговоров и консультаций - это худшая из возможных политик. Она противоречит интересам России и ставит мою страну в двусмысленное положение в международном сообществе. Если мы хотим, чтобы правила игры формировались с учетом наших интересов, нужно участвовать в их формировании. Противодействие бездействием - не в интересах России. Деструктивным поведением не добиться созидательных целей.

Автор - заместитель генерального секретаря, Секретариат Энергетической хартии