

Первого января с.г. Россия начала свое председательство в «Группе восьми», объявив энергетическую безопасность одной из трех ключевых тем своего председательства. Четвертого января было подписано соглашение, завершившее многомесячный период российско-украинского газового диспута по вопросам транзитных тарифов и экспортных цен на газ. Оба события подчеркнули важную роль, которую Энергетическая хартия может играть в обеспечении международной энергетической безопасности как многосторонняя межправительственная организация, и привлекли дополнительное внимание международного сообщества к проблеме ратификации Договора об Энергетической хартии (ДЭХ) Россией.

На этом фоне стали раздаваться призывы со стороны стран «Группы восьми» к России ратифицировать ДЭХ и/или заявить об этом на саммите Группы в июле 2006 г. в Санкт-Петербурге. Эти призывы достигли своего апогея во время встречи министров энергетики стран «восьмерки» в Москве в середине марта. Однако позиция Государственной думы РФ, сформулированная еще в 2001 г., — только успешное завершение Протокола к Энергетической хартии по транзиту открывает дверь к ратификации ДЭХ Россией. Российская сторона считает, что завершение Транзитного протокола (ТП) может стать необходимым, но недостаточным условием ратификации. Условия, которые



РОССИЯ, «ВОСЬМЕРКА» И РАТИФИКАЦИЯ ДЭХ

Андрей КОНОПЛЯНИК,

заместитель генерального секретаря секретариата Энергетической хартии

Начало 2006 года ознаменовалось двумя важными событиями в международной энергетической сфере, имеющими непосредственное отношение к формированию единых, прозрачных, предсказуемых и надежных «правил игры» в мировой энергетике.

могут оказаться препятствием на пути к ратификации ДЭХ Россией, были озвучены 21 апреля с.г. на конференции в МГИМО (У) МИД РФ, начальником Департамента МИД А. Кондаковым. Помимо незавершенного ТП, он отметил еще два — торговлю ядерными материалами и Дополнительный протокол по инвестициям.

ТРАНЗИТНЫЙ ПРОТОКОЛ

В октябре 2005 г. новая редакция проекта Транзитного протокола, подготовленная по итогам встреч экспертов России и ЕС, была направлена секретариатом Энергетической хартии (СЭХ) обеим сторонам.

Позже на веб-сайте Энергетической хартии (www.encharter.org) был размещен документ СС299 с описанием прогресса, достигнутого в ходе этих консультаций. Декабрьская (2005 г.) конференция по Энергетической хартии приняла решение о скорейшем завершении переговоров по ТП и просила обе стороны до конца февраля 2006 г. предоставить график их завершения. В марте — апреле состоялись две встречи экспертов, две запланированы на май.

Из трех вопросов, которые оставались несогласованными между Россией и ЕС, на мой взгляд, сегодня остается открытым всего один — решение проблемы несоот-

ветствия между сроками контрактов на поставку и связанных с ними контрактов на транспортировку. Механизм решения проблемы в принципе обговорен, но пока юридически не сформулирован. Два других вопроса — о методологии формирования транзитных тарифов и применении ТП в границах ЕС сформулированы и согласовываются. Если в мае стороны согласятся с этими формулировками, то до летних каникул можно ожидать проведения консультации официальных делегаций России и ЕС и формального закрепления ими достигнутых экспертами договоренностей, а до конца года могут быть проведены многосторонние

переговоры стран — участниц ДЭХ по обсуждению достигнутых Россией и ЕС развязок и завершению переговоров по ТП.

ДЭХ И ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ ДТС

Помимо требований завершения переговоров по ТП, у России существовал ряд претензий к транзитной статье в ДЭХ. Некоторые из них носят обоснованный, а некоторые надуманный характер.

Одна из таких «надуманных» претензий состоит в том, что якобы ДЭХ требует предоставлять обязательный доступ третьих сторон (ДТС) к газотранспортной системе (ГТС) «Газпрома» для газа из Средней Азии. Однако такого обязательства в ДЭХ нет. Во-первых, как записано в самом ДЭХ, «Положения Договора не обязывают никакую договаривающуюся сторону открывать обязательный доступ для третьих сторон». Во-вторых, транзит является лишь одним из трех возможных (наряду со свопами и продажей на границе) способов перемещения энергетических материалов и продуктов (ЭМП) через территорию страны, разделяющей производителя и потребителя.

Поэтому требование поставщика или потребителя, пусть даже и подкрепленное заключенным между ними договором поставки, не является для этой третьей страны необходимым и достаточным условием и тем более обязательством для предоставления транзита. Потенциальная транзитная страна вправе выбирать — предоставить транзит или один из двух других указанных способов. Отказ от предоставления транзита, но предоставление взамен возможности пересечения своей территории на условиях, скажем, «продажи на границе» не будет являться нарушением положений ДЭХ. Но если страна приняла решение о предоставлении транзита и вступила в переговоры об условиях его предоставления, в дело вступают положения ст. 7 ДЭХ и ТП. Даже вступив в указанные переговоры, стороны могут в итоге не договориться об условиях транзита — это тоже не будет являться нарушением положений ДЭХ, поскольку у потенциальной транзитной страны в соответствии со статьей 7 ДЭХ есть пять уровней «защиты» своих интересов в этом вопросе.

ДЭХ И РАВЕНСТВО ТАРИФОВ

Еще одна претензия России к ДЭХ состоит в том, что он якобы содержит обязательство транзита газа из Средней Азии через территорию России по субсидированным внутренним тарифам на транспортировку. В результате обсуждения выяснилось, что действительно существует возможность интерпретации положения ст. 7.3, в соответствии с которым тарифы на экспорт, импорт, транзит и внутреннюю транспортировку должны быть равны.

Эту интерпретацию ст. 7.3 предлагала делегация ЕС в ходе переговоров

по Транзитному протоколу и по вступлению России в ВТО. Это требование является как минимум спорным и, на мой взгляд, просто неверным, тем более в условиях, когда эти тарифы не равны в самом ЕС.

В связи с этим длительное время противники ратификации требовали внесения изменений в ДЭХ или начала переговоров по новому Договору. Но улучшать ДЭХ, внося в него изменения, можно только став его полноправным членом, то есть после ратификации (это признают и официальные представители российской стороны).

Стороны пошли по пути учета озабоченностей российской стороны. Во-первых, СЭХ провел исследование «Тарифы за транзит газа в отдельных странах ДЭХ», которое дважды обсуждалось на заседаниях Группы по транзиту и торговле странами — членами Энергетической хартии. Оказалось, 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: 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 оказались лишь в Германии.

Договаривающиеся стороны по своему усмотрению разрабатывают методики, которые наиболее подходят для их транспортных и транзитных систем исходя из базового принципа, что тарифы основываются на издержках и являются недискриминационными. Поэтому в качестве решения проблемы интерпретации ст. 7.3 ДЭХ в проекте ТП предложен вариант понимания — транзитные тарифы и тарифы на внутреннюю транспортировку не обязаны быть равными. Это полностью отвечает интересам России.

ЯДЕРНАЯ ТОРГОВЛЯ РОССИЯ — ЕС

Оппоненты ратификации ДЭХ считают, что Договор не регулирует двустороннюю торговлю ядерными материалами между Россией и ЕС. При этом российская сторона отмечает, что если раньше ограничения распространялись на 15 стран ЕС, затем — на 25, а теперь более чем на 30. Понятно, что речь идет о процессе расширения ЕС, включая договор о создании Энергетического сообщества ЕС с государствами Юго-Восточной Европы.



Действительно, неотъемлемой частью Заключительного акта Конференции по Европейской Энергетической хартии, подписанного в декабре 1994 г., является «Совместный меморандум делегаций Российской Федерации и Европейского Сообщества по ядерной торговле». В Меморандуме зафиксирован интерес России в отношении увеличения объемов ядерной торговли с ЕС. Положения Меморандума отражают двусторонние взаимоотношения сторон и в случае неполной удовлетворенности одной из сторон развитием отношений не могут рассматриваться как изъяны многостороннего Договора.

Суверенное право РФ и ЕС — пересмотреть свое двустороннее решение, если оно более их не устраивает. При чем здесь сам ДЭХ?

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ДОГОВОР ПО ИНВЕСТИЦИЯМ

Еще одна претензия к ДЭХ — ситуация с Дополнительным договором (ДД) по инвестициям. Претензия была высказана в адрес ЕС, по инициативе которого Дополнительный договор был убран в 1998 г. со стола переговоров «в долгий ящик» в связи с прекращением работы над Многосторонним соглашением по инвестициям, проводимым в то время в рамках ОЭСР. Предполагается, что Россия заинтересована в возобновлении переговоров по ДД, его подготовке и подписании. Но возникают два соображения.

Первое. Существующий ДЭХ и отсутствующий пока ДД по инвестициям — самостоятельные юридические документы. Увязывание завершения работы над ДД с ратификацией ДЭХ можно было бы понять, если бы он прояснял принципиально важные для России вопросы, недостаточно проясненные в ДЭХ. Однако ДД должен лишь расширить зону применения национального режима инвестиций с постинвестиционной стадии на прединвестиционную.

Второе. Сегодня ситуация с заинтересованностью принятия ДД Россией может быть, скорее, обратной — страна не готова к применению национального режима инвестиций на прединвестиционной стадии. Дискуссия вокруг новой редакции закона «О недрах» и, в частности, содержащиеся в нем предложения о введении некоторых ограничений для иностранных инвесторов в отношении доступа к недрам, со всей очевидностью показывают это.

Поэтому, может быть, эти два соображения являются не столько претензией по существу ДЭХ, сколько переговорным инструментом для решения каких-то иных вопросов во взаимоотношениях с ЕС? Если это так, то хочется надеяться, что завершение Транзитного протокола будет действительно необходимым и достаточным условием для начала процедуры ратификации ДЭХ Россией.