

ДОГОВОР к Энергетической хартии

И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ РОССИИ¹

(статья вторая)

В первой статье² автор поставил задачу убедить читателя в том, что ДЭХ продолжает играть важную роль в качестве уникального рамочного, многостороннего международно-правового документа в сфере энергетики для 52 подписавших его государств, выделяя наиболее важные для России и других стран положения, регулирующие внешнеэкономические отношения в области инвестирования капиталов, осуществления транзитных операций, внешней торговли, юридической защиты.

Вторая статья имеет две цели. Первая — показать важнейшие недостатки ДЭХ, удерживающие Россию от его ратификации, что лишает других участников соглашения самого главного партнера — производителя и экспортера энергоресурсов. Достаточно отметить, что Россия удовлетворяет импортные потребности Евросоюза с его 27 членами по нефти более чем на одну треть, по газу — на 50%, по углю — на 20% и обогащенному урану — на 25%. Не за горами массированный выход России на рынки ЕС и с электроэнергией.

Второй целью написания статьи является желание показать пути реформирования ДЭХ, с тем чтобы дать возможность России стать полноправным его участником, не поступаясь своими национальными интересами, одновременно укрепляя глобальную энергетическую безопасность.

Самым главным недостатком ДЭХ на сегодняшний день является устарелость его положений, все увеличивающаяся неадекватность его основных норм современным реалиям мирового экономического развития. У автора сложилось твердое убеждение, что нынешняя ситуация на мировых энергетических рынках, проявляющаяся в неуклонном повышении цен на основные топливно-энергетические товары, и в первую очередь на нефть, нефтепродукты и привязанный к ним в ценообразовании природный газ, а также в сохранении высокого спроса на эти товары, является результатом проявления **структурного энергетического кризиса**, который начала переживать мировая экономика на переломе XX и XXI веков и который вызван воздействием по крайней мере трех основных факторов. Это в первую очередь последовательное ухудшение горно-геологических условий добычи важнейших энергетических ресурсов при длительном, практически хроническом недофинансировании мирового топливно-энергетического комплекса в предшествующую эпоху низких цен на энергоресурсы, что сдерживало соответствующее поступление топливно-энергетических товаров на мировой рынок и способствовало полной загрузке сохранявшихся долгое время резервных мощностей.

Теперь уже не единицы ученых, а практически большинство их считает, что пик добычи мировой нефтяной промышленности, предсказанный американским ученым Хаббертом, уже не за горами, вопрос лишь в том, наступит ли он до двадцатых годов этого столетия или несколько позже. С явлением падающей добычи сталкиваются Мексика, Индонезия, Алжир, Катар и многие другие страны. Президент «Роснефти» С. Богданчиков, выступая на XX Всемирном энергетическом конгрессе в ноябре 2007 г., отмечал, что месторождения Северного моря и Мексиканского залива уже в ближайшие годы исчерпают себя, а не подтвержденные международными аудиторами сообщения о некоторых открытых гигантских месторождениях на Ближнем Востоке являются вернее всего блефом с целью поддержать реноме стран [6].

Второй причиной, породившей кризис, явился оформившийся как постоянный фактор конъюнктуры существенный рост потребления всех видов топливно-энергетических ресурсов в таких проснувшихся для ускоренного экономического развития планетарных гигантах, как Китай и Индия, а также в ряде других государств из группы развивающихся, к чему мировой ТЭК оказался неприспособленным.

¹ Индивидуальный исследовательский проект № 08-01-0060 «Глобальная энергетическая безопасность и интересы России (монографическое исследование)» выполнен при поддержке ГУ-ВШЭ.

² См. № 12 за 2008 г.

И наконец, третий фактор, продолжающий воздействие на развитие энергетического кризиса — это отставание научно-технического прогресса, так и не сумевшего обеспечить экономическую альтернативу традиционному двигателю внутреннего сгорания и дешевому топливу для него. А это, даже в случае успеха, потребует много усилий, чтобы поменять на эффективный аналог 1,5—2 млрд двигателей внутреннего сгорания, оснащающих сейчас мировой парк автомобилей, сельхозтехники, самолетов и кораблей.

Широкое внедрение биотоплива взамен традиционного моторного пока что вызывает повсеместное удорожание продовольственных культур и существенное отвлечение бюджетных средств на субсидирование этой альтернативы. Получается парадокс: в поисках альтернативы ради сохранения мировой энергетической безопасности подрывается мировая продовольственная безопасность и наносится тем самым ощутимый удар по борьбе с голодом и нищетой.

Не лучше обстоит дело к началу века и с успехами в использовании альтернативных источников энергии — в 2005 г. на долю освоенной энергии ветра, солнечного тепла, морского прилива в мировом масштабе приходилось, по расчетам автора, всего лишь 0,6% производства электроэнергии.

Форсированное использование угля взамен экологически чистого газа на электростанциях ухудшает и без того критическое состояние природной среды, требующее принятия срочных неординарных мер по предотвращению надвигающегося глобального экологического кризиса.

Следует отметить, что развитие энергетического кризиса проходило и проходит в условиях весьма быстрого и практически безрецессионного развития мировой экономики. И даже начавшееся ухудшение мировой конъюнктуры в 2007 г. пока что не оказывает влияния на положение в мировой энергетике, связанное с недопроизводством энергоносителей, и наоборот, мы стали свидетелями исторических рекордов в динамике цены нефти, когда стоимость главного энергоносителя подошла к 150 долларам за баррель.

Сохранение высокого темпа экономического развития, особенно в группе развивающихся стран и стран с переходной экономикой и в меньшей степени в развитых странах, которые тем не менее сохраняют высокий удельный вес в мировом потреблении энергоресурсов, позволяет вполне определенно прогнозировать дальнейшее увеличение потребления энергоресурсов в перспективе. Так, Международное энергетическое агентство, учитывая фактор воздействия научно-технического прогресса на объем и структуру будущего потребления, прогнозирует, что потребление энергоресурсов на перспективу до 2030 г. будет развиваться ежегодным темпом в 1,8%, при этом прирост потребления нефти составит 1,3%, газа — 2,1%, угля — 2,2%, атомной энергии — 0,7%, биомассы и отходов — 1,4% [13]. Мир к 2030 г. будет потреблять энергии на 50% больше, чем сейчас, и при этом 45% прироста потребления придется на Китай и Индию.

Важнейшим последствием дальнейшего увеличения потребления энергоресурсов является обострение **проблемы обеспечения глобальной энергетической безопасности в условиях роста импортной зависимости стран-потребителей** от внешних источников снабжения. Так, по прогнозам МЭА, импортная зависимость США только по нефти возрастет к 2030 г. до 75%, стран Европы — до 80%, Китая — почти до 80%, Индии — почти до 90%. Япония сохранит свою полную зависимость от импорта.

Так же неблагоприятно, особенно для промышленно развитых стран, и положение с обеспечением собственными запасами природного газа. Доля импорта в потреблении газа в США возрастет с 3% в 2005 г. до 16% в 2030 г., в странах Европы — с 43 до 67% и лишь в странах ОЭСР азиатско-тихоокеанского региона уменьшится с 68 до 45%. К 2030 г. импортная зависимость Китая по газу возрастет до 54%, а Индии — до 55%.

Складывающаяся ситуация вызывает серьезное опасение в отношении сохранения глобальной энергетической безопасности, грозит будущими конфликтами из-за доступа к источникам снабжения нефтью и газом, ставшими в XXI веке важнейшими стратегическими товарами современности, а обеспеченность ими — главным мерилем энергетической безопасности.

В докладе «Суровая правда об энергетике», подготовленном по просьбе Минэнерго США американским Национальным советом по нефти, после двухлетней работы с привлечением 350 участников, из которых две трети тесно связаны с нефтегазовой промышленностью, отмечается, что суровая правда заключается в том, что предложение нефти и газа вряд ли будет поспевать за ростом спроса, который через 25 лет на 50—60% превысит нынешний уровень, а ввод новых мощностей и альтернативных источников будет стимулировать рост цен [2, 12]. Немало пессимизма и предчувствия угрозы в отношении будущего и в прогнозах МЭА и других организаций, исследующих состояние дел в мировом ТЭК. Так, в прогнозе развития энергетике за 2006 г. МЭА подчеркивает: «Мир находится перед лицом двойной угрозы, связанной с топливом и энергетикой: необеспечения адекватных и надежных поставок энергоресурсов по доступным ценам и нанесения вреда окружающей среде при слишком большом потреблении энергоресурсов» [14]. И далее это агентство отмечает, что высокие цены на энергоресурсы и разного рода геополитические события подчеркивают важнейшую роль, которую играют доступные энергоресурсы в экономическом росте и в развитии человечества, а также уязвимость мировой энергетике от перебоев в поставках.

Особое место занимают огромные последствия для мировой энергетике из-за ставшего явным глобального потепления климата, что может спровоцировать опасные столкновения между нациями из-за запасов энергоносителей, в первую очередь в Арктике, доступ к которым облегчается в связи с повышением уровня мирового океана в результате таяния полярных льдов. Угроза затопления огромной территории приведет к необходимости менять

географическое расположение отгрузочных портов, береговых нефтебаз, НПЗ и др., а также может вывести из строя и ряд месторождений нефти и газа, расположенных в прибрежных регионах. Огромный удар по электроэнергетике нанесет потепление и связанное с ним таяние горных ледников и обмеление рек, обеспечивающих базу для развития гидроэнергетики, особенно в горных регионах. С тревогой воспринимаются данные о том, что за последние сорок лет Киргизия потеряла безвозвратно более 1000 горных ледников, а Таджикистан — до трети площади под ледниками [11].

В складывающихся в мире политических, экономических и экологических условиях обеспечение гарантированной поставки энергоресурсов по приемлемым для продавца и покупателя ценам без нарушения их национального суверенитета следует рассматривать в качестве приоритетного направления международных экономических и политических отношений.

Развернувшийся энергетический кризис наглядно демонстрирует положение о том, что как его проявление, так и пути его преодоления требуют самого широкого, быстрого, скоординированного международного сотрудничества в целях обеспечения глобальной энергетической безопасности ради интересов всего мира и собственных национальных интересов, что возможно лишь совместными усилиями и стран-производителей, и стран-потребителей. Именно к такому подходу призвал «Санкт-Петербургский план действий — глобальная энергетическая безопасность», разработанный на встрече «большой восьмерки» в 2006 г. И именно такой подход отсутствует в ДЭХ, претендующем на роль уникального документа, регулирующего международное энергетическое сотрудничество, что и является главной его недоработкой.

Отмечая этот недостаток, первый заместитель министра иностранных дел России А. Денисов подчеркнул: «Для всех очевидно, что после подписания ДЭХ в 1994 г. в мире произошли значительные изменения: страны с переходной экономикой, остро нуждавшиеся в начале 90-х годов в использовании опыта построения рыночной модели, сегодня выступают полноправными партнерами в международном экономическом сотрудничестве. В новых условиях они не могут довольствоваться рамками схемы «энергетические ресурсы в обмен на инвестиции» и заинтересованы скорее во взаимных инвестициях, включая применение различных схем обмена активами» [4]. Еще более конкретно охарактеризовал новые задачи секретариат Энергетической хартии, который в докладе о задачах в свете последних изменений на международных энергетических рынках отмечал, что процесс изменения хартии должен отражать меняющиеся условия, учитывая широкий спектр сдерживающих факторов и препятствий осуществлению инвестиций не только в сфере разведки и добычи, но и в области переработки и сбыта, рассматривая вопросы доступа к капиталу и технологиям для новых международных инвесторов, а также обеспечивая форум для обсуждения условий осуществления взаимовыгодных инвестиций на всем протяжении энергетической цепочки [9].

Учитывая, что международное право не базируется на принятии законов, а формируется посредством разработки и заключения договоров, в складывающихся условиях срочной и приоритетной задачей для всех участников ДЭХ выступает доработка его положений, с тем чтобы превратить этот документ в важнейший, если не в единственный на сегодня, **правовой инструмент обеспечения глобальной и национальной энергетической безопасности для подписавших его стран.**

Для России с ее уникальным потенциалом закрепление как юридической нормы новых условий в развитии международного энергетического сотрудничества имеет приоритетное значение. Это четко сформулировано в проекте Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, опубликованной в марте 2008 г. Концепция, разъясняя целевые ориентиры будущего развития страны к концу следующего десятилетия, предусматривает сохранение за Россией лидерства «в поставках энергоресурсов на мировые рынки, в том числе за счет географической и продуктовой диверсификации поставок, превращения России в логистический узел глобальной энергетической инфраструктуры и **ключевого участника выработки правил функционирования глобальных энергетических рынков**» (выделено мной. — Ю. Е.) [8].

Начиная с 2006 г. вопрос о необходимости частичного изменения ДЭХ как условие его ратификации Россией стал **важным направлением в политической линии России по отношению к ДЭХ и к Конференции по Энергетической хартии.** «Мы готовы ратифицировать хартию, но в новой редакции, отвечающей современным реалиям», — заявил в интервью журналу «Итоги» министр промышленности и энергетики В. Христенко [1].

Российские делегаты на пленарных заседаниях Конференции по Энергетической хартии в 2006 и 2007 гг., а также на заседаниях рабочих групп секретариата Энергетической хартии обстоятельно разъясняли позицию российской стороны в отношении реформы договора. Однако конструктивные предложения России пока не получают единодушного одобрения всех стран, участвующих в ДЭХ. В качестве контраргументов в дискуссиях выдвигается тезис о том, что Россия — страна, которая сама пока не ратифицировала ДЭХ, не применяет его в полной мере и не пользуется его правами и обязанностями — не должна навязывать странам, где и как им этот документ следует переписывать [7]. Другая точка зрения по поводу осуществимости предложения России сводится к тому, что первоначально надо идентифицировать все новые проблемы и риски, с которыми столкнулась мировая энергетика, а затем уже принимать решение об изменении ДЭХ.

Тем не менее, пленарное заседание Конференции по Энергетической хартии, состоявшееся в Стамбуле в декабре 2007 г., приняло решение поручить **специальной группе Энергетической хартии по вопросам стратегии** организовать обсуждение проблем, связанных с новыми вызовами и рисками на

международных энергетических рынках и доложить о результатах обсуждения на следующей сессии конференции. Это решение, бесспорно, требует от российской делегации подготовить аргументированный и всеобъемлющий перечень положений ДЭХ, которые устарели и требуют изменения, а также выдвинуть новые положения, которые должны быть учтены, для того чтобы придать документу новую жизненную силу.

По мнению автора, в подготовительной работе российской стороне следовало бы прежде всего широко использовать уже апробированные мировым сообществом **документы Санкт-Петербургской встречи 2006 г. стран «большой восьмерки», и в первую очередь положения «Санкт-Петербургского плана действий — глобальной энергетической безопасности»,** учитывая при этом положительную оценку, которую дала встреча деятельности, связанной с осуществлением ДЭХ. В плане действий подчеркивается: «Мы поддерживаем принципы Энергетической хартии и усилия ее стран-участниц по укреплению международного сотрудничества в области энергетики».

Прежде всего следует использовать зафиксированную на встрече **новую формулу поведения на рынках энергоносителей,** предусматривающую равную ответственность и равное деление рисков между странами-производителями и странами-потребителями, базирующиеся на реальном изменении мирового рынка — переходе от конъюнктуры рынка покупателей, господствовавшей многие десятилетия из-за избыточного предложения, к конъюнктуре рынка продавцов, желающих гарантировать свой доход от вложенных крупных инвестиций. Это может быть достигнуто, в частности, зафиксированной формулировкой о гарантии не только предложения, но и спроса, для чего необходимо обеспечить равноправие между системой поставок по долгосрочным контрактам и системой поставок на принципах свободной конкуренции.

Бесспорно, в изменениях в ДЭХ должна найти юридическое отражение и другая важная формула, зафиксированная на встрече — это признание за энергетическими компаниями права на взаимовыгодной основе инвестировать и приобретать энергетические активы в любой части энергетической цепочки, от разведки и добычи до переработки, транспортировки и сбыта энергоресурсов как в странах-производителях, так и в странах-потребителях.

Очевидно, и другие принципы, сформулированные в плане действий в отношении обеспечения всеобщей энергетической безопасности, должны быть учтены при разработке поправок и дополнений.

По нашему мнению, положения о глобальной энергетической безопасности должны быть использованы в новой редакции преамбулы ДЭХ, а также в статьях о цели договора, о международных рынках, о доступе к капиталам и о суверенитете над энергетическими ресурсами, уравнив ее положения введением формулировки о доступе на правах взаимности инвесторов стран-производителей в распре-

делительную сеть, переработку, к электростанциям и инфраструктуре.

Выступая на 17-й сессии Конференции по Энергетической хартии в ноябре 2006 г., статс-секретарь — заместитель министра промышленности и энергетики России И. Матеров, призывая страны-участницы начать переговоры о реформировании ДЭХ, отмечал, что 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 строгое обязательство сторон. Бесспорным должен стать и принцип строгого обеспечения баланса интересов сторон через механизм ответных обязательств. Эти предложения российского делегата также должны быть внимательно изучены и обсуждены. В повышении степени ответственности за выполнение принимаемых обязательств особенно нуждаются положения ДЭХ о доступе к источникам финансирования и технологиям.

Особого внимания в ходе реформирования ДЭХ с целью повышения его практической значимости в обеспечении глобальной энергетической безопасности заслуживает разработка положений об **особой уязвимости ТЭК и средств доставки энергоносителей из-за угрозы террористических действий.** В этой статье должна быть также зафиксирована ответственность сторон ДЭХ за недопущение терактов во всех звеньях цепочки «добыча — транспортировка — хранение — сбыт». Особого внимания заслуживают меры в атомной энергетике и в сфере производства, перевозки и торговли СПГ.

Другим крупным недостатком ДЭХ являются положения **о транзите.** Они оказались явно недостаточными для обеспечения безопасного, предсказуемого, бесперебойного, гарантированного транзита, что потребовало разработки Протокола к ДЭХ по транзиту, работа над которым уже заняла восемь лет сложных переговоров и пока не закончена (исходя из формулы: ничто не является согласованным, пока не согласован весь текст). Тем не менее к настоящему времени удалось согласовать с участием делегаций стран-участниц весь текст за исключением трех статей, по двум из которых выявились принципиальные разногласия.

В согласованную часть проекта протокола вошли очень важные для России новые положения, в частности о недопустимости несанкционированного отбора транзитных энергоносителей, о прерывании, сокращении или приостановке транзита по техническим причинам; введены положения о международных энергетических соглашениях типа «swop» и дано разъяснение этого типа обменных соглашений и др. Очевидно, эти положения войдут в договор как согласованные. Протокол, как договорились стороны, не будет включать новые принципиальные положения, отличные от зафиксированных в ДЭХ.

К числу несогласованных в настоящее время относятся три статьи, которые длительное время обсуждались экспертами российской делегации и делегации ЕС и по которым так и не был достигнут консенсус. Это

прежде всего статья 20 о транзите в рамках провозглашенной ЕС Организации региональной экономической интеграции (ОРЭИ), объединяющей территорию Европейского союза единым транспортным пространством, что позволяет ЕС объявлять транзитом только перемещение товаров через его территорию в другие, не входящие в него страны, например в Швейцарию. На товары, поступающие в ЕС для его членов, должен распространяться так называемый «всеобщий стандарт», «по меньшей мере эквивалентный тому, который является результатом действия положений протокола». На деле эта формулировка выводит всю территорию ЕС из-под действия Протокола по транзиту до разработки набора документов, обеспечивающих, по заверению ЕС, режим для транспортируемых транзитом товаров, по меньшей мере эквивалентный режиму, устанавливаемому ДЭХ и протоколом. При этом ЕС сохраняет за собой право на использование транзитного режима, устанавливаемого Протоколом, при транзите своих товаров через другие страны, участвующие в Протоколе по транзиту и не входящие в ЕС. На практике это может означать, что, например, Россия должна будет предоставлять на невзаимной основе право свободного транзита через свою территорию газа, добытого в других странах как национальными, так и иностранными, в том числе из ЕС, компаниями, и обеспечивать его транспортировку на рынки ЕС. Более того, она будет вынуждена без пока что не существующего взаимного юридического обязательства предоставлять зарубежным инвесторам, в том числе из ЕС, право строительства на своей территории дополнительных транспортных сетей в случае хронической загрузки своих основных магистралей. В практике международных договоров трудно найти пример заключения документа, содержащего конкретные обязательства сторон под данное одной стороной обещание разработать соответствующее законодательство.

Второе принципиальное разногласие относится к статье 8 Протокола по транзиту о так называемом «праве первого отказа», предоставляющем экспортеру, имеющему долгосрочный контракт на поставку, первоочередное право транзита, тогда как по предложению ЕС первоочередное право транзита должно гарантироваться только владельцам краткосрочных транзитных контрактов, заключаемых на конкурентных условиях, что ставит Россию и других экспортеров, торгующих на условиях долгосрочных контрактов, в крайне тяжелое положение.

Отрицание «права первого отказа» может привести к подрыву института долгосрочных контрактов, обеспечивающих предсказуемый, гарантированный крупномасштабный поток энергоресурсов, в первую очередь газа, в страны-импортеры, что создает основу энергетической безопасности как для производителей ресурсов, так и для их потребителей, а также способствует реализации на деле одной из важнейших целей ДЭХ — обеспечения принципа взаимодополняемости экономик стран — его участниц.

И наконец, третьим сохраняющимся разногласием на переговорах экспертов является вопрос о принципе

установления тарифов в условиях перегруженности передающих мощностей при транзите. По этой проблеме участниками переговоров был найден компромисс, предусматривающий применение системы аукционов для определения тарифов с последующим использованием полученного в результате этого дополнительного дохода для расширения пропускной способности мощностей и для компенсации экспортеру за понесенные дополнительные расходы.

Таким образом, из трех несогласованных вопросов на переговорах экспертов остались лишь два, причем разногласия по обоим носят принципиальный характер и не могут быть преодолены нахождением компромисса на экспертном уровне.

Поскольку конференция по Энергетической хартии на своей 18-й сессии в декабре 2007 г. постановила **продолжить многосторонние консультации по проекту Протокола о транзите в течение 2008 г.**, рассмотреть итоги своей деятельности на очередной сессии и дать рекомендации в отношении модальности и процедур дальнейшей работы, могут появиться новые положения для включения в ДЭХ и протокол.

По мнению автора, в ходе предстоящих консультаций российская сторона могла бы предложить дополнительно внесение в ДЭХ и в проект протокола положение, усиливающее ответственность за несанкционированный отбор, добавив возможное применение санкций за такое деяние и квалификацию отбора как фактора нарушения глобальной энергетической безопасности. Следует добавить также положение об ответственности стран транзита за его осуществление как за фактор обеспечения глобальной энергетической безопасности. Возможной ревизии могли бы быть подвергнуты и положения ДЭХ о назначении мирового посредника и его полномочии назначать на временной основе тарифы за транзит в случае отсутствия согласия стран о разрешении спора. Важным вкладом в новый ДЭХ и протокол было бы разъяснение принципа свободы транзита как отсутствия неоправданного и дискриминационного ограничения на пересечение территории страны транзита.

В ходе предстоящих консультаций по проекту протокола необходимо также решить вопрос о необходимости разработки положений о транзите электроэнергии, который имеет свою специфику, отличную от транзита газа или нефти.

В свете учета новых веяний в международных экономических отношениях в области энергетики серьезной реформе могли бы быть подвергнуты положения ДЭХ **о доступе к технологиям и капиталам**, в которых необходимо устранить юридически необязательные обещания о доступе, принимая во внимание нежизнеспособность на практике существующих формулировок об устранении дискриминации. Эксперты должны в этой связи разработать формулировки, не только предусматривающие исключение дискриминации в доступе, но и поощряющие либерализацию доступа к капиталу и технологиям, особенно в рамках финансирования ключевых энергетических проектов, вносящих большой вклад в изменение ситуации на мировых рынках энергетики и в преодолении на этой

основе структурного энергетического кризиса. Кстати, проблема содействия развитию крупномасштабных энергетических проектов заслуживает специальной статьи в реформируемом ДЭХ, равно как и проблема развития альтернативных источников энергии.

Новые тенденции в развитии мировой энергетики, связанные с повсеместным улучшением основ **государственного сектора**, требуют более взвешенного подхода к изменению положений ДЭХ о государственных и привилегированных предприятиях, ставящих в неравное положение предприятия государственного сектора в ТЭК по сравнению с частным бизнесом.

Важным является положение ДЭХ о том, что он не обязывает никакую договаривающуюся сторону открывать обязательный доступ для третьих сторон к своим ресурсам и транспортной инфраструктуре. Это положение требует более четкой формулировки, достаточного разъяснения и переноса предложения в основной текст ДЭХ, поскольку в том виде, в каком оно приведено в сопутствующих договору документах, оно уже породило значительное число произвольных толкований о якобы свободном доступе иностранного капитала к природным ресурсам, транспортной инфраструктуре российского ТЭК.

ДЭХ часто критикуют за то, что он не распространяет свое действие на проблемы сотрудничества в области развития и использования **атомной энергетики**. Однако этот вопрос требует специального исследования, базирующегося на фактическом состоянии дел в настоящее время. Дело в том, что ко времени подписания ДЭХ в 1994 г. между ЕС и Россией было достигнуто соглашение, о чем говорится в заключительном акте Конференции по Энергетической хартии, предусматривающее регулирование торговли ядерными материалами не ДЭХ, а Соглашением о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Аналогичные документы были приняты и в отношении торговли ЕС с Украиной, Казахстаном, Узбекистаном, Таджикистаном и Киргизией. Более того, в специальном приложении в виде совместного меморандума делегаций России и ЕС по ядерной торговле делегации эти согласились: 1) что ЕС и Евроатом не делают своей политикой применение квот на импорт ядерных материалов из России; 2) что в отношении ядерных материалов, импортируемых из России, полностью применяется национальный режим, что зафиксировано в СПС, и 3) что ЕС рассмотрит осуществляемую Евроатомом политику, с тем чтобы учесть интересы России в отношении увеличения объема торговли.

Вместе с тем следует отметить, что ДЭХ распространяет действие на энергетические материалы и продукты, включая урановую и ториевую руду, радиоактивные химические элементы, включая уран, на использованные топливные элементы (ТВЭЛ) ядерных реакторов, на все виды электроэнергии, а также на такие виды хозяйственной деятельности в энергосекторе, как поисково-разведочные работы и добыча урана, строительство и эксплуатация электростанций, удаление и ликвидация отходов АЭС.

Таким образом, если у России, а также у перечисленных выше стран СНГ в настоящее время имеется

обоснованное намерение изменить отмеченные выше договоренности, то можно поставить вопрос о необходимости разработки специального «атомного протокола», устанавливающего рамочные нормы для инвестиций, торговли, транспортировки, транзита и др. в отношении ядерных материалов.

Учитывая быстрое развитие производства, транспортировки **сжиженного природного газа** и торговли им (ожидается, что к 2030 г. его доля в международной торговле сравняется с долей сетевого газа), в ДЭХ требуется внести ряд изменений, обеспечивающих распространение его действия на всю цепочку производства — транспортировки — регазификации — хранения сжиженного природного газа.

Особого обсуждения требует пересмотр положений договора об **экологических аспектах**. Проявляющееся все более зримо ухудшение состояния природной среды, изменение климата, угроза повышения уровня океана, поиск эффективных и дешевых альтернативных источников энергии ставят перед человечеством новые срочные задачи коллективного управления восстановлением нарушающегося равновесия в природе.

В эту работу уже вовлечено значительное число международных организаций, что требует от ДЭХ четкого определения границы своей юрисдикции, обеспечения координации с другими организациями и повышения степени ответственности сторон — участников договора. По нашему мнению, ДЭХ должен прежде всего концентрировать свое действие вокруг инвестиционных аспектов деятельности в области сохранения окружающей среды, энергоэффективности и развития альтернативных источников энергии. Эти направления работы должны быть закреплены в новом ДЭХ.

Новую роль договора нужно рассматривать и в обновленном **институциональном** контексте. За последние десять лет увеличился состав ЕС, границы европейского внутреннего рынка расширились за пределы Евросоюза как результат заключения Договора об Энергетическом сообществе, увеличилось число стран, вступивших в ВТО, что соответственно сокращает сферу применения положений о торговле в ДЭХ. Все это требует разработки ряда статей, меняющих административные и правовые механизмы ДЭХ и обеспечивающих равноправное участие в хартийном процессе стран-производителей на любом уровне, включая высшие эшелоны руководства.

Если ситуация, связанная с преодолением последствий военной агрессии Грузии, потребует использования ратификации ДЭХ как инструмента защиты российских интересов с помощью международного правового документа, о чем подробно говорилось в первой статье, необходимо, по мнению автора, осуществить этот акт. При этом имело бы смысл заявить, что Россия ратифицирует договор, исходя прежде всего из твердого намерения продолжать и развивать свою политику содействия поддержанию глобальной энергетической безопасности на принципах, заложенных на Санкт-Петербургской встрече стран «большой восьмерки» в 2006 г., учитывая, что

без обеспечения и поддержания такой безопасности мир может скатиться к глубокому экономическому кризису, экологической катастрофе и в конечном счете к возникновению топливно-сырьевых конфликтов и войн из-за доступа к ресурсам.

В заключение хотелось бы обратить внимание на проблему освещения в российских СМИ, в научных публикациях и в отдельных официальных материалах проблемы ратификации ДЭХ. Надо отметить, что положительный имидж договора сильно страдает от необъективной оценки этого документа общественным мнением. К сожалению, приходится констатировать, что существующая критика в адрес ДЭХ, лежащая в основе российской позиции в отношении его ратификации, является во многом надуманной или проистекает из недостаточного ознакомления с самим документом, а в ряде случаев отражает узкие недальновидные корпоративные или ведомственные интересы.

Ярким типичным примером такой необоснованной критики ДЭХ является позиция известного экономиста и публициста М. Делягина, который в своей книге «Россия для россиян» пишет по поводу якобы свободного доступа к российской трубопроводной системе иностранного капитала следующее: «Настойчивое стремление Евросоюза к лишению России ее естественного конкурентного преимущества, созданного трудом поколений советских людей, в том числе при помощи **принуждения к ратификации Договора к Энергетической хартии (обеспечивающего свободный доступ к нашей трубопроводной системе всех желающих)** [выделено мною — Ю. Е.] напоминает стремление наиболее оголтелых революционеров столетней давности к обобществлению чужих женщин. Оно является столь же безосновательным и должно оставаться столь же бесплодным» [3].

Отвечая М. Делягину — автору вышеприведенных строк, надо прежде всего разъяснить, что ДЭХ включает обязательство государств-членов **облег-**

чать лишь транзит ЭМП через свою территорию в соответствии с принципом свободы транзита, зафиксированным в документах ГАТТ — ВТО, а также обязательство обеспечивать уже сложившиеся потоки транзита, что является нормальным коммерческим процессом взаимоотношений между компаниями страны-производителя, страны-потребителя и страны, через которую осуществляется транзит.

Более того, важно подчеркнуть, что в документах ДЭХ имеется специальное положение о «недоступе третьих сторон», которое четко и недвусмысленно утверждает, что «положения Договора не обязывают никакую договаривающуюся сторону открывать обязательный доступ третьих сторон» [5].

Что же касается принуждения России со стороны ЕС к ратификации ДЭХ, отмечаемое М. Делягиным, то следует подчеркнуть, что в статье 105 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Европейским союзом (СПС), продолжающего действовать и сейчас, предусматривается особый порядок использования ДЭХ в решении энергетических проблем по соглашению. В СПС сказано, что в той степени, в которой вопросы, охватываемые соглашением, регулируются ДЭХ, применяется именно ДЭХ после его вступления в силу [10]. Учитывая это обстоятельство, можно объяснить настойчивость европейской стороны желанием получить ответ на вопрос о том, как быть с исполнением СПС в условиях нератификации ДЭХ Россией, имея в виду наиболее важный участок сотрудничества.

Заканчивая статью, автор, который предложил **свои решения** сложного вопроса о реформировании ДЭХ, хотел бы выразить глубокое убеждение в том, что складывающаяся в мировой экономике и энергетике ситуация требует срочных мер по обеспечению глобальной энергетической безопасности и в этой связи ратификация и обновление Договора к Энергетической хартии должны сыграть свою решающую роль.

Юрий ЕРШОВ,

профессор, доктор экономических наук,
заместитель директора
Института внешнеэкономических связей
Государственного университета —
Высшей школы экономики

ЛИТЕРАТУРА

1. Ведомости. 2007. 7 дек.
2. Ведомости. 2007. 17 июля.
3. Делягин М. Россия для россиян. — М.: Алгоритм, 2007. С. 168.
4. Денисов А. Итоги прошедшего года — залог успеха будущего // Мировая энергетика. 2008. Янв. № 2. С. 49.
5. Договор к Энергетической хартии и связанные с ним документы / Секретариат Энергетической хартии. — Брюссель, 2004. С. 27.
6. Коммерсант. 2007. 16 нояб.
7. Конопляник А. Энергетическая хартия: о понимании и доверии // Ведомости. 2007. 7 дек.
8. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации / Министерство экономического развития Российской Федерации. — М., 2008. Март. С. 10.
9. Материалы Секретариата Энергетической хартии. — Брюссель, 2007. 23 нояб. С. 334.
10. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (полный текст), 1994. С. 50.
11. Climate changes and international security / Council of the European Union. — Brussels, 2008. 3 March. P. 6.
12. Oil and gas journal. 2007. 6 авг. С. 26—28.
13. World energy outlook 2007 / International energy agency. — Paris, 2007. P. 79—92.
14. World energy outlook / International energy agency. — Paris, 2006. P. 37.