

Либерализация газового рынка в Европе и Европейская энергетическая хартия (позиция России)

© 2009 О. Григорьева

Московский государственный институт международных отношений

Отсутствие надежного и стабильного доступа к энергии угрожает европейской безопасности. Как одну из мер по решению этой проблемы ЕС выбрал либерализацию. Ее смысл заключается в следующем: в результате открытия для честной конкуренции газовых рынков потребители получают возможность выбирать между поставщиками газа, что приведет к снижению розничных цен на газ и общему оживлению экономики. Уже в 2003 г. к европейским газовым компаниям было выдвинуто требование предоставить часть розничного рынка и свободный доступ к трубопроводам независимым производителям. Однако приведут ли подобные меры к желаемым результатам и сменятся ли полностью долгосрочные контракты на поставки газа краткосрочным рынком, еще предстоит узнать.

Ключевые слова: газовый рынок, либерализация, Евросоюз, европейская безопасность, Европейская энергетическая хартия.

Хотя цели ЕС не ограничиваются международным сотрудничеством в энергетической сфере, но нельзя не вспомнить, что два самых первых договора, принятые еще до Римского договора, учредившего Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), были связаны с энергетической сферой. В соответствии с Парижским договором 1951 г. было образовано Европейское объединение угля и стали (ЕОУС)¹, а в соответствии с Договором о Евратоме 1957 г. было учреждено Европейское сообщество по атомной энергии². Эти организации отвечали за проведение общей угольной и ядерной политики, ведущей к последующей интеграции. В 60-е гг. XX в. европейская энергетическая политика была широко обсуждаемой темой на основе данных об увеличивающейся зависимости Европы от импорта нефти и газа. Так, европейскими экспертами делались выводы о риске энергетического кризиса в середине 1970-х гг.³, в результате чего в 1968 г. Сообщество установило режим для создания обязательных запасов нефти.

Международно-правовую базу энергетической политики и дипломатии ЕС составляет ряд документов, основными среди которых являются: Договор о ЕС, Европейская энергетическая хартия, Договор к Энергетической хартии, Белая и Зеленая книги ЕС.

¹ Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали, 18 апр. 1951 г., с изм. Амстердамского договора, ОJ С 340/01 (1997). Договор прекратил свое действие в 2002 г.

² Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии, 25 марта 1957 г., с изм. Амстердамского договора, ОJ С 340/01 (1997).

³ См.: *Schumacher E.* The Struggle for a European Energy Policy. Vol. 2. P. 199, 203; *Com.Mark J.* Studies (1964) (цит. по: *Богучарский М.Е.* Энергетическая дипломатия Европейского союза: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. С. 20).

Идею Европейской энергетической хартии (ЕЭХ) выдвинул бывший премьер-министр Голландии Руд Любберс на заседании Европейского совета в Дублине 25 июня 1990 г. 17 декабря 1991 г. ЕЭХ была подписана в Гааге большинством европейских государств, ЕС, Австралией, Канадой, Турцией, США и Японией.

ЕЭХ представляет собой политический документ, декларирующий общие принципы международных отношений в сфере энергетики. Для преобразования деклараций ЕЭХ в юридические обязательства было признано необходимым выработать многосторонний Договор к Энергетической хартии (ДЭХ) - как "продукт взаимных компромиссов и уступок, отражающих стремление участников переговоров найти баланс своих интересов"⁴.

Договор к Энергетической хартии базируется на пяти ключевых элементах:

- 1) государственный суверенитет над природными ресурсами;
- 2) поощрение капиталовложений в энергетику;
- 3) свобода доступа к энергетическим рынкам;
- 4) свобода транзита энергоресурсов;
- 5) свобода движения капиталов, связанных с инвестированием в энергетику.

ДЭХ и связанные с ним документы - Заключение Конференции по Европейской энергетической хартии (КЕЭХ) и Протокол

⁴ Продукт взаимных компромиссов и уступок. Договор к Энергетической хартии: Материалы семинара "Экономический рост в России: проблемы и перспективы" Института народохозяйственного прогнозирования РАН / МИД РФ. По источникам информационной службы "Интеррум". Режим доступа: <http://www.newsru.com/background/13nov2006/ecc.html>.

по вопросам энергетической эффективности и смежным экологическим аспектам - были открыты к подписанию 17 декабря 1994 г. в Лиссабоне. К настоящему времени их подписали ЕС и 51 государство, в том числе почти все государства Европы, включая страны СНГ и Балтии, а также Австралия, Турция, Япония и Монголия. Договор вступил в силу 16 апреля 1998 г.

Россия подписала Хартию и ДЭХ, но не ратифицировала ДЭХ. При подписании ДЭХ, Заключительного акта и Протокола российской стороной были высказана "озабоченность" по вопросам о переводах платежей, торговле ядерными материалами и некоторым другим вопросам.

США, несмотря на активное участие в процессе, не подписали ДЭХ, но обратились с просьбой о разрешении продолжить участие в дальнейших переговорах в качестве наблюдателей. Канада неоднократно заявляла о намерении присоединиться к ДЭХ после завершения консультаций между Оттавой и провинциями, но пока его не подписала.

Сейчас Россия применяет ДЭХ на временной основе в соответствии с частью II Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и разделом II федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" от 16 июня 1995 г. Согласно ст. 31 этого закона, международный договор подлежит исполнению с момента его вступления в силу для Российской Федерации. Пунктом 2 ст. 25 Венской конвенции установлено, что временное применение договора в отношении государства прекращается, если это государство уведомит другие государства о своем намерении не становиться его участником.

В настоящее время продолжают переговоры по ряду направлений, в том числе по вопросам транзита энергоресурсов. Делегациями России и Евросоюза обсуждаются нерешенные вопросы в проекте Протокола к Энергетической хартии по транзиту, основными задачами которого является создание международно-правовых рамок для обеспечения свободы транзита энергетических ресурсов по территории стран-участниц. Европейские страны, стремясь избежать монопольного контроля Газпрома над газо- и нефтепроводами в других странах, настаивают на согласии России подписать транспортный протокол, обязывающий нашу страну транспортировать по своим трубопроводам нефть и газ независимо от страны происхождения, что повысило бы конкурентные преимущества для нефти и газа из Средней Азии. Также ДЭХ обязывает нашу страну предоставлять западным партнерам более обширную информацию о наших энергетичес-

ких резервах, а также либерализовать внутренний газовый рынок, что неизбежно приведет к резкому росту цен на газ для российских потребителей. Россия пока не готова взять на себя такие обязательства.

В 1995 г. была подготовлена так называемая "Белая книга" ЕС, в которой излагались приоритеты европейской энергетики. В этой концепции подчеркивалась необходимость развития возобновляемых источников энергии. В 2000 г. Евросоюзом был принят новый документ, получивший название "Зеленая книга". Это более развернутая, комплексная и более детально проработанная стратегия, охватывающая перспективу до 2030-х гг. "Зеленая книга" является официальным документом Евросоюза, устанавливающим стратегические приоритеты и принципы энергетической политики. Согласно прогнозу, содержащемуся в "Зеленой книге", общая доля импорта в поставках энергоресурсов увеличится с 36% в 2000 г. до 52% в 2020 г. и 60% в 2030 г. Доля импортируемой нефти вырастет с 55 до 72% в 2020 г. и 80% в 2030 г. В отношении природного газа выражена та же тенденция, но зависимость в этой сфере от внешних поставок несколько меньше нефтяной. Согласно прогнозу "Зеленой книги", доля импортируемого газа увеличится с 40% потребляемого газа в 2000 г. до 62% в 2020 г. и 68% в 2030 г.⁵

Природный газ на рынок ЕС поступает из Каспийского региона через российские трубопроводные системы, а также из Алжира и Норвегии. Для России страны ЕС являются основными покупателями нефти и газа. Кроме того, ЕС обладает значительными финансовыми возможностями, необходимыми для модернизации российского топливно-энергетического комплекса. ЕС придает важное значение развитию сотрудничества с Россией в энергетической сфере, но в целях обеспечения своей энергетической безопасности стремится максимально диверсифицировать свои источники энергоресурсов. В этих условиях, с учетом конкуренции со стороны других экспортеров нефти и газа для России важно обеспечить надежные условия транзита энергоресурсов в Западную Европу, чтобы сохранить конкурентоспособность своих ресурсов на европейском рынке.

Экономические интересы Евросоюза в сотрудничестве с Россией во многом связаны с получением доступа к нашей ресурсно-сырьевой базе, участием в ее развитии, что даст ЕС не только экономическую прибыль, но и уверенность в надежных поставках.

⁵ Green Paper "Towards a European strategy for the security of energy supply". European Commission, Brussels, 2000. P. 25.

В отношении сотрудничества Евросоюза и России автор хотел бы отметить следующее. Законодательство ЕС в области энергетики основывается на общих принципах внутреннего рынка, таких как свободное передвижение товаров и услуг, капитала и людей, поощрение конкуренции между всеми участниками рынка Европейского сообщества. Важную роль играют требования в области охраны окружающей среды. Между тем развитие рынка ЕС стало выходить за пределы того, что было в начале 1990-х гг. сформулировано в Договоре к Энергетической хартии, и Европейский союз стал постепенно прописывать новые условия сотрудничества в области энергетики. В основном это были требования к странам-поставщикам энергетических ресурсов (в первую очередь, к России) сближать свое энергетическое законодательство с европейским. В то же время, согласно тезису о региональной интеграции, который возник в переговорном процессе по транзитному протоколу к ДЭХ, действие некоторых норм протокола ограничивается, не распространяясь на Евросоюз. Таким образом, основная тяжесть по выстраиванию единого регулятивного механизма переносится в область двусторонних отношений.

Основной механизм, используемый Еврокомиссией в своей энергетической политике, - это всемерное поощрение сближения национальных законодательств, причем поставщики энергии должны подстраивать свое законодательство под нормы, ориентированные, главным образом, на интересы потребителей энергии.

В подходе России к энергетическому сотрудничеству в начале 90-х гг. XX в. осмысленная долгосрочная политика отсутствовала, преобладали краткосрочные интересы отдельных компаний, ставились узкоотраслевые задачи, национальные интересы России в долгосрочной перспективе в энергетическом диалоге с ЕС не учитывались. Такова была ситуация в момент подписания ДЭХ. Тогда Еврокомиссии удавалось диктовать России свой подход.

Однако за прошедшие годы ситуация изменилась. За несколько лет произошла фундаментальная трансформация: идеалистическое видение Договора к Энергетической хартии сменилось реалистическим. Понятие энергетической безопасности стало более полным и дифференцированным, включив в себя не только гарантии для потребителей энергии, но и для поставщиков. На этой основе стал формироваться более критичный подход к модели либерализации рынка, разработанной Еврокомиссией. В ходе переговоров с Германией по строительству Северо-Европейского газопровода и разработке свя-

занного с ним Южно-Русского месторождения была впервые озвучена идея обмена активами, т.е. предоставление доли в российских месторождениях в обмен на доступ к распределительным сетям, самому прибыльному сегменту газовой цепочки Европейского союза.

Концепция энергетической безопасности, составляющая основу энергетической внешней политики России в отношении стран Евросоюза, окончательно оформилась во время подготовки к председательству России в "Большой восьмерке". Нашей страной было ясно заявлено, что гарантии безопасности должны получать не только потребители, но и поставщики энергии. Речь идет о безопасности спроса, т.е. гарантиях того, что добытые энергоресурсы дойдут до потребителя и, соответственно, инвестированные средства вернуться. Такие гарантии могут быть обеспечены путем выстраивания взаимной системы обязательств, в рамках которой поставщики обязуются добывать и поставлять энергетические ресурсы в необходимом количестве, а потребители - приобретать эти ресурсы по справедливым ценам. Один из возможных путей достижения этой цели - заключение долгосрочных контрактов. Другой, более перспективный путь, предполагающий более высокую степень интеграции, - развитие взаимосвязей между компаниями-поставщиками и компаниями-покупателями, обеспечение доступа российским добывающим предприятиям к распределительным активам стран-импортеров, а компаниям стран-импортеров - к добыче. Такое взаимное проникновение способствовало бы диверсификации бизнеса и укреплению глобальной системы энергетической безопасности, вовлекая в ее обеспечение частных игроков. Иными словами, реализация российской концепции энергетической безопасности опирается на тесное взаимодействие политики и бизнеса, вовлечение в систему энергетических международных отношений негосударственных факторов - энергетических компаний.

Данная концепция энергетического сотрудничества нашла отражение в итоговом документе по энергетике, принятом на саммите "Большой восьмерки" в Санкт-Петербурге в июле 2006 г. В течение последующего периода она обсуждалась на различных встречах представителей России и Европейского союза. В свете этой концепции и следует рассматривать конкретные события и факты, имевшие место в сфере энергетических отношений между Россией и странами ЕС, в частности, реакцию Еврокомиссии на попытку Газпрома приобрести активы в Великобритании и ее недовольство решением по Штокмановскому месторождению. Российская позиция в этих двух

эпизодах представляется логичной и последовательной: для Газпрома возможность проникновения в сегмент распределения и выход на рынок конечных потребителей представляли бы собой справедливую компенсацию изменения долгосрочных контрактов и допуска иностранных компаний в российский добывающий сектор. Но поскольку Запад еще не готов рассматривать проблему энергетической безопасности с позиций симметричного подхода, учитывающего интересы обеих сторон, с российской стороны последовал отказ от формирования консорциума по разработке Штокмановского месторождения. Этот отказ следует рассматривать как демонстрацию новой российской концепции энергетического сотрудничества. Монополия России на обладание природными ресурсами энергии сложилась естественным путем, в силу географических и природных условий. Западные партнеры (потребители энергии) во имя принципа энергетической безопасности требуют от России, чтобы она отказалась от этой монополии, открыв свои месторождения для западных компаний. Но справедливость требует, чтобы в ответ на это и Запад открыл для российских компаний свои рынки. Открытость российских месторождений может быть возможна лишь при условии открытости европейского рынка.

В свете данного простого и ясного принципа становится очевидным, что Договор к Энергетической хартии, который этого принципа не учитывает, отражая проблему энергетической

безопасности лишь с точки зрения потребителей, должен быть сначала изменен, а уже потом ратифицирован.

Надо заметить, что в стремлении распространить свое энергетическое законодательство Европейский союз не ограничивается Россией. Эту же линию он проводит и в отношении государств-кандидатов на вступление в ЕС, и в отношении партнеров по политике соседства. Существуют определенные противоречия внутри самого Евросоюза. С начала 1990-х гг. Еврокомиссия на всех межправительственных конференциях Евросоюза просила предоставить Сообществу полномочия в области внешней энергетической политики и всякий раз получала отказ. Во многом именно поэтому она выбрала тактику продвижения своего энергетического законодательства. Таким образом, Евросоюз относительно неоднороден, изложенная энергетическая политика Еврокомиссии не всегда вызывает поддержку отдельных государств - членов Евросоюза (например, Германии).

Со стороны же России государство и энергетические компании выступают единым фронтом: одна и та же концепция энергетической политики звучит и из уст главы государства и министров и воплощается в жизнь компаниями. Как раз такое единство составляет один из источников опасений со стороны западных партнеров: его трактуют как возможность использования Россией "энергетического фактора" в политических целях, для давления на другие государства.

Поступила в редакцию 07.09.2009 г.