

В статье рассматривается развитие норм международной управляемости в мировой энергетике, применяется институциональный подход к развитию международного правового режима Энергетической хартии. Определение управляемости связано с развитием международных норм разрешения споров, которые достаточно широко представлены в данном документе. В общем контексте вопроса управляемости рассматриваются интересы России – защита инвестиций в ЕС и поощрение экологических инвестиций.

Ключевые слова: мировое управление и управляемость, мировая экономика, международное экономическое право, Энергетическая хартия

Россия и Договор Энергетической хартии*

А. В. БЕЛЫЙ,

*Государственный университет – Высшая школа экономики,
Москва*

E-mail: belyiand@hotmail.com

Энергетика и международные отношения

Глобальная управляемость заключается в совмещении государственных и рыночных механизмов, которые стимулируют функционирование отрасли (в отличие от «управления», которое подразумевает прямое государственное воздействие на экономику). Знание механизмов управляемости мировой экономики позволяет оценить уровень ее предсказуемости.

На заре формирования управляемости в сфере международной торговли переговорщики ГАТТ оставили в стороне сферу энергетики – ведь в конце 1940-х годов международная торговля нефтью и газом только зарождалась. Сегодня связь между технологическим прогрессом, во многом обусловленным ситуацией в нефтегазовой отрасли, и институциональным развитием международных отношений очевидна.

* Исследование подготовлено в рамках проекта 09-01-0107 Научного фонда ГУ-ВШЭ.

По мере развития нефтяной и газовый рынки характеризовались более диверсифицированной структурой торговли и инвестиций, а значит, и более сложными отношениями между рынком и государством; возростала роль этих рынков и в финансовом секторе.

Для обеспечения доступа к рынкам и инфраструктуре были созданы новые международные нормы. Сложность торговых и инвестиционных структур диктовала необходимость создания механизмов разрешения международных споров.

Появление Энергетической хартии – первого многостороннего института энергетического сотрудничества, изначально связано с переходом энергетического сектора СССР (в начале 1990-х годов) к рыночным отношениям. Энергетическую хартию можно считать ответной реакцией на появление новых трансграничных рынков (с иными требованиями к институционализации в сфере торговли, транзита и инвестиций).

Сложности, сопровождавшие процесс, обусловлены чрезмерной политизацией рынков нефти и в особенности газа. Усиленная политизация в отношениях определяется как «секьюритизация»¹, термин, идущий от английского слова, обозначающего «безопасность». Именно секьюритизация отрасли приводит к ослаблению международных организаций: есть многочисленные примеры, когда переговорный процесс в Совете безопасности ООН блокировался из-за несогласия между государствами. И напротив, снижение уровня секьюритизации позволяет говорить о международной управляемости. Например, Конвенция о морском праве смогла превратиться в международный правовой режим только после того, как морские судоходные пути утратили свой долгосрочный стратегический статус.

Сегодня на очереди энергетика: она как важный стратегический элемент является основным препятствием на пути формирования многосторонней системы управляемости.

Можно сослаться на слова Д. Питерса²: «Хорошие институты создают такой международный режим, который успешно

¹ *Buzan B., Waever O., De Wilde J. Security: a New Framework for Analysis. London: Lynne Rienner, 1998.*

² *Peters G. Institutional Theory in Political Science (London: continuum, 1999).*

ограничивает поведение своих участников». Соответственно, неэффективность международных отношений в энергетической сфере означает их несоответствие определенным требованиям. Причина – в том, что либо институт базируется на неверных началах, либо неэффективность является следствием доминирующих предпочтений, убеждений, идеологии.

Таким образом, несмотря на изначальный консенсус о необходимости многостороннего режима управления в сфере энергетики, вопросы, связанные с инвестициями и транзитом, вызвали конфликт ценностей, в основе которого лежат различия в представлениях о том, как должна выглядеть международная система энергетической безопасности.

Договор Энергетической хартии: структура и цели

Декларация об Энергетической хартии базируется на новых общих экономических приоритетах, но у основных участников процесса – России, США и ЕС, очень разное понимание международного режима управления энергетическим сектором, что обусловило множество противоречий.

Россия и другие страны бывшего СССР, несмотря на всю важность их нефтегазовых ресурсов, долго оставались пассивными участниками, позволяя ЕС играть ведущую роль в подготовке Энергетической хартии.

В результате переговоров, продолжавшихся в 1991–1994 гг., Договор Энергетической хартии (ДЭХ) был заключен между 52 странами, среди которых – основные поставщики энерго-ресурсов в Евразии (Азербайджан, Казахстан, Норвегия и Россия), страны-члены ЕС, Япония и Австралия. Многие производители и экспортеры углеводородов, в том числе и Саудовская Аравия, Иран и Венесуэла, получили статус наблюдателя без подписания Договора. Позднее Китай и Пакистан вошли в клуб обозревателей. Увеличение числа стран-обозревателей (отказавшихся подписывать сам Договор) отражает их осторожность в институционализации управляемости в мировой энергетике.

Тем не менее Договор стал первым в истории международного права документом, охватывающим практически все аспекты сотрудничества в энергетической сфере.

Договор включает восемь частей:

1) определение энергетических материалов и товаров; цели Хартии – создать юридические рамки долгосрочного сотрудничества;

2) коммерция, торговля и транзит, положения которых основаны на нормах ГАТТ и ВТО по принципу недискриминации и режима наибольшего благоприятствования. Здесь особый интерес представляет правило облегчения условий транзита энергии и строительства мощностей, что является достаточно новаторским правилом международного экономического права;

3) защита инвестиций, которая представляет наиболее полный международный документ, касающийся защиты инвестиций, принципов равного подхода к существующим инвестициям, определения необходимости компенсаций в случае экспроприации, а также условий, которые позволяют государству не применять данные положения для доступа к инвестициям по соображениям безопасности;

4) разное (констатация суверенитета над энергоресурсами, вопросы охраны окружающей среды, прозрачность, государственные и привилегированные компании, обеспечение безопасности и т.д.). Данные принципы вписывают ДЭХ в существующие международные нормы экономических и политических взаимоотношений;

5) механизмы урегулирования споров (между инвестором и государством и между государствами) (будут рассмотрены ниже);

6) положения о переходном этапе, то есть пункты, связывающие торговые положения ДЭХ с процессом ВТО и ставшие впоследствии объектом торговых поправок;

7) органы Энергетической хартии (Конференция и Секретариат);

8) заключительные положения, которые рассматривают возможность изменения Договора, а также условия его применения.

С 1994 по 2009 г. Россия применяла Договор на временной основе, согласно положениям ст. 45 ч. 8 Договора. Временное применение означает, что документом руководствуются тогда, когда это не противоречит конституции и законодательству. В 2009 г. Россия приняла решение выйти из временного применения ДЭХ, но как сторона, подписавшая Договор, остается участником процесса Хартии.

На более поздних стадиях переговорного процесса в Договор включены Торговая поправка, Транзитный протокол, а также Дополнительное соглашение по инвестициям. Появление новых аспектов Энергетической хартии в рамках торговли, инвестиций и транзита показывает, что условия Договора постоянно эволюционируют, поэтому часто используется термин «процесс Энергетической хартии», чтобы подчеркнуть, что версия 1994 г. не является окончательной.

Конференция Энергетической хартии и Секретариат (размещенный в Брюсселе) сформированы как максимально гибкие международные организации. Договор предусматривает мониторинг процесса каждые пять лет.

Механизмы урегулирования споров как основа управляемости

Договор Энергетической хартии ставит целью создать условия управляемости через систему разрешения споров по всему кругу проблем мировой энергетики.

Механизм урегулирования споров служит частью международных отношений и охватывает различные формы разрешения конфликтов, в том числе, мирные: посредничество, примирение, арбитраж и др.³. Существование как общих, так и специфических международных правовых режимов урегулирования споров обеспечивает отправную точку любой системы управляемости.

Первый третейский институт урегулирования споров был создан еще в 1794 г. для разрешения спора между США и Великобританией. В настоящее время общие принципы

³ Collier J., Lowe V. *The Settlement of Disputes in International Law*, Oxford University Press, 1999.

урегулирования споров заложены в Уставе ООН, где одной из задач организации названо «урегулирование и разрешение мирными способами и в соответствии с принципами справедливости и международного права международных споров или ситуаций, которые могут вести к нарушению мира».

В Договоре Энергетической хартии нет попытки заново изобрести велосипед – там просто учтены существующие методы мирного урегулирования применительно к сфере энергетики. Ведь данный сектор является стратегическим, доступ к энергоресурсам зависим от военных и политических конфликтов.

Договор включает четыре модели урегулирования.

1. Споры в сфере транзита (ст. 7). Сформулирован механизм посредничества, дающий определенную свободу действий участникам спора. Отличительная черта данного механизма – запрет на приостановку транзита в случае спора. Вместо этого посредник должен определить временные условия относительно объемов поставок. Этот пункт порождает наибольшее число противоречий. Сразу после подписания документа Россия запросила разъяснения относительно того, что посредник может устанавливать тариф и объемы поставок на 90 дней (период посредничества). Поскольку объемы поставок являются вопросом стратегическим, Россия постоянно демонстрирует свое несогласие со ст. 7. И даже отказалась урегулировать недавний транзитный спор с Украиной на условиях, оговоренных в этой статье.

2. Инвестиционные споры. Ст. 26 определяет механизм третейских разбирательств между государством и инвестором с учетом общих принципов международного инвестиционного арбитража. И требует безусловного согласия на третейскую процедуру, хотя применение самой процедуры может варьироваться. Инвестиционный арбитраж должен защищать инвестора от дискриминации, неравноправия и несправедливой экспроприации без компенсации.

Защита от политических рисков очерчена в Договоре довольно широко, поэтому механизм инвестиционного арбитража может выходить за рамки углеводородов и включать защиту инвестиций в высокотехнологичных сферах, охватывать

вопросы введения тарифов и общих принципов регулирования. Например, использоваться для урегулирования вопросов инвестиционной деятельности, связанных с охраной окружающей среды⁴. Точно так же Договор – единственный механизм защиты инвестиций, осуществляемых в рамках механизмов гибкости Киотского протокола. А значит, и всех неуглеводородных инвестиций международных компаний.

3. *Третейские разбирательства между государствами.* Ст. 27 определяет межгосударственные споры как проистекающие из различных интерпретаций Договора. Согласно этой статье стороны должны пытаться урегулировать споры относительно применения или интерпретации Договора Энергетической хартии через дипломатические каналы. И если в разумных временных пределах спор не был урегулирован, он может перейти в третейскую инстанцию.

Интересно, что ст. 27 покрывает все вопросы ДЭХ, за исключением конкуренции. Это может означать, что вопросы конфликтов по транзиту могут быть рассмотрены именно в этих рамках, без повторения противоречий ст. 7. Данная статья касается и разрешения инвестиционных споров. Разделение между конкуренцией, с одной стороны, транзитом и инвестициями – с другой, вполне логично, ведь разрешение споров конкуренции исходит из самого процесса ВТО, который требует не ущемить возможную (т.е. будущую) прибыль, которую сторона может потерять в результате невыполнения норм недискриминации. В случае транзита и инвестиций спор касается компенсации уже ущемленных интересов⁵.

4. Именно поэтому Договор предусматривает отдельно *механизм разрешения торговых споров*, в том числе для стран, не вступивших в ВТО (или споров, где лишь одна сторона является членом ВТО). Если торговый спор возникает между участниками ВТО, то должны применяться механизмы этой организации. Во всех упомянутых сферах Договор Энергетической хартии регулирует споры в случаях разногласий

⁴ *Waelde T.* The Energy Charter Treaty. In: Marta Roggenkamp, Catherine Regwell, Inigo Del Guayo and Anita Ronne, *Energy Law in Europe*. Oxford: OUP, 2007. С. 145–195.

⁵ *Collier J., Lowe V.*, *The Settlement of Disputes in International Law*, Oxford University Press, 1999.

по поводу права или интереса сторон, а именно – государств (ст. 7, 27 и 29); государств и коммерческих структур (ст. 26). В случае споров на уровне государство – инвестор ДЭХ имеет так называемый «прямой эффект», то есть инвестор не должен использовать судебные механизмы государства, принявшего инвестицию.

Энергетическая хартия не касается ситуации конфликтов интересов, которые, в отличие от споров, как правило, возникают в результате чрезмерной политизации энергетических отношений. Именно поэтому процесс Энергетической хартии столкнулся с рядом практических сложностей.

Сложности процесса Энергетической хартии после 1994 г. заключаются не в самой формулировке Договора, а в том, что он затрагивает наиболее острые вопросы международных отношений в энергетической отрасли. А именно: развитие торгового режима, развитие более гибких норм по доступу к инвестициям, а также вопросы транзита.

Торговые поправки и отношения с ВТО

С середины 1990-х годов энергетические рынки – нефтяной, газовый, СПГ и даже электрической энергии, стали трансграничными. Договор Энергетической хартии был подписан в начале процесса получения энергоресурсами статуса сырьевого товара. Несколько лет спустя сфера применения торговых норм начала расширяться. И тогда возник вопрос соответствия Договора правилам международной торговли.

Договор был заключен всего лишь через несколько месяцев после завершения Уругвайского раунда, результатом которого стало решение о создании ВТО как платформы для формирования глобального торгового режима. Более того, некоторые из стран, подписавших Договор Энергетической хартии, на тот момент еще не являлись членами ВТО (а некоторые, например, Россия, не входят в нее до сих пор).

Торговая поправка, оформленная в 1998 г., но вступившая в силу только в 2010 г., включила в себя ст. 29 Договора Энергетической хартии, касающуюся промежуточных торговых мер, применяемых в переходном периоде (в статье повторяется, что цель стран, подписавших договор, – вступление в ВТО).

Задача Торговой поправки состоит в создании рамочной структуры для торговых отношений между государствами, из которых хотя бы одно не входит в ВТО. Данная поправка расширила применение ДЭХ на товары энергетического оборудования.

Торговая поправка также утверждает обязательство информировать Секретариат о таможенных пошлинах на импорт и экспорт в энергетическом секторе. Если государство решает увеличить пошлину, данное повышение не должно противоречить правилам ВТО, например, Соглашению о субсидиях и мерах противодействия, которое определяет недопустимые виды субсидий⁶.

С введением новых стандартов по энергоэффективности и выбросам парниковых газов вероятен рост споров вокруг международных норм по субсидиям. Текст Договора не содержит конкретного определения субсидий, оставляя возможность различных трактовок. Многие стратегические вопросы, к которым относится, например двойное ценообразование, не находят однозначного ответа в Соглашении о ВТО. При существенных отличиях принципа ведения торговли в ЕС и постсоветских государствах это может привести к дисбалансу между трактовкой энергоресурсов как сырьевых товаров среди западных и восточных стран, подписавших Договор⁷.

ДЭХ и инвестиционный режим в сфере энергетики

Несмотря на прогресс, достигнутый в сфере создания международного торгового режима, вопрос о многостороннем инвестиционном режиме долгое время откладывался. Вместо этого заключались двусторонние инвестиционные соглашения, охватывающие различные области инвестирования, в том числе и энергоресурсы. Большое количество таких соглашений было подписано во второй половине XX в., когда инвестиции в энергетический сектор шли, в основном, в разведку и добычу.

⁶ *Salem-Haighighi S.* Legal aspects of the EU External energy security policy, 2007, Florence European University Institute.

⁷ *Mitrova T.* Natural Gas in Transition: systemic reform issues, in Pirani S. (ed), Russian and CIS Gas Markets and their Impact on Europe, Oxford University Press. P. 13–54.

В Договоре Энергетической хартии определение инвестиций в энергетическом секторе охватывает все области, включая трубопроводы и следующие за добычей и разведкой операции технологического цикла.

Ст. 10 Договора по существу вводит в сферу инвестиций в энергетике положение о режиме наибольшего благоприятствования. В отношениях между странами-производителями энергоресурсов и инвесторами пункт о таком режиме вызывает разногласия, поскольку оговаривается общий механизм защиты инвестиций как в пред-, так и в постинвестиционной фазе:

«В соответствии с положениями настоящего Договора, каждый участник контракта должен способствовать созданию стабильных, равных, благоприятных и прозрачных условий для инвесторов... и осуществления ими инвестиционной деятельности. Такие условия должны включать в себя обязательства по постоянному обеспечению справедливых и равных условий инвесторам и инвестициям, представляющим другую сторону контракта. Подобные инвестиции должны также находиться под постоянной защитой, и ни один участник контракта никоим образом не должен быть ущемлен нерациональными и дискриминационными мерами в отношении их деятельности».

Энергетическая хартия не исключает возможности проведения третьей процедуры в отношении предполагаемых вопросов инвестиционной деятельности. Тем не менее довольно расплывчатые формулировки оставляют большое пространство для политических интерпретаций с режимом наибольшего благоприятствования и определением доступа. В политическом отношении и Россия, и ЕС выражали готовность обеспечить защиту инвестиций за пределами своей территории, но они не готовы предоставлять свободный доступ (без дискриминации) на прединвестиционной стадии.

Именно по данной причине Дополнительное соглашение по инвестициям не было принято. Вместо него Конференция Энергетической хартии проводит мониторинг норм доступа к инвестициям.

Процесс Энергетической хартии предоставляет единственную возможность защиты инвестиций на многостороннем уровне. Это означает, что **ДЭХ — единственный договор, по которому Россия может защищать свои права напрямую перед европейскими сообществами.**

ДЭХ и евро-российские отношения

В сегодняшнем политическом контексте в отношениях между Россией и ЕС стороны пытаются принять нормы, ограничивающие свободу инвестиций на основании политических принципов.

Например, либерализация газового рынка ЕС привела к появлению новой системы, в рамках которой национальные рынки утрачивают свои границы. Принцип взаимности – один из основных политических вопросов, обсуждаемых в рамках европейской системы права. С момента появления первых директив по электроэнергии и газу взаимовыгодность играла роль компромисса между правилами либерализации и политическими ограничениями в вопросах открытия трансграничных рынков. Принцип взаимности в европейской трактовке может усложнить доступ российского газового монополиста к европейским инвестициям. ДЭХ при этом становится опорой, противостоящей принципу «взаимности».

Для России сложность применения Договора Энергетической хартии состоит в том, чтобы избежать ответных мер со стороны ЕС. Она обусловлена позицией самой России в отношении предоставления доступа иностранным инвесторам к национальному нефтегазовому сектору. Для России энергетика является стратегическим сектором, доступ к которому необходимо согласовывать на политических началах. Таким образом, политизация отрасли в самой России усугубляет развитие международного инвестиционного режима в энергетике.

Принятый Россией закон о стратегических отраслях позволяет ограничивать или увеличивать присутствие в них иностранных инвесторов. Он применяется к инвестициям со стороны нероссийских инвесторов, которые превышают определенный порог. Ст. 6 данного закона выделяет 42 вида деятельности, к которым должен применяться национальный режим. Это положение явно противоречит принципам обоюдного соглашения о режиме наибольшего благоприятствования.

Россия ввела и механизм определения квот, который допускает определенный объем иностранных инвестиций в энергетику посредством пакетных соглашений между компаниями. Таким образом **создается механизм политического**

влияния на доступ к разведке и добыче. В рамках этого механизма есть количественное определение обоюдной выгоды для сторон, которое зависит от объема инвестиций иностранной компании.

Немало аналитических работ было посвящено развитию отношений Россия – ЕС. Непредсказуемость отношений связана с отсутствием долгосрочных рамок сотрудничества. Шансы двустороннего Договора Россия – ЕС достаточно малы из-за необходимости провести 29 ратификаций стран-членов ЕС, Европейского сообщества и самой России. Кроме того, ЕС связывает любое соглашение в энергетической сфере с принятием европейского законодательства, что не всегда соответствует интересам России⁸. Таким образом, процесс Энергетической хартии остается единственным соглашением, охватывающим и ЕС, и Россию, позволяет создать условия предсказуемости для инвестиций.

Транзитный режим: ложные надежды Европы или упущенные возможности России?

В ст. 7 Договора описаны три ключевых аспекта транзитного режима:

1) недискриминация при доступе к зарубежным транзитным системам трубопроводов;

2) недискриминация при предоставлении прав на строительство за рубежом новых транзитных мощностей (то есть содействие обеспечению доступа иностранных инвесторов);

3) включение механизмов урегулирования споров в параметры транзита. (Правила урегулирования споров подразумевают участие посредника – третьей стороны, что позволяет государствам найти решение конфликта посредством третьей процедуры.)

При описании общих принципов транзитного режима в ст. 7 встречается понятие «облегчение транзита». Чтобы прояснить этот термин, в 2000 г. Конференция Энергетической

⁸ *Konoplyanik A.* A common Russia – EU energy space: the new EU – Russia partnership agreement, *acquis communautaires* and the Energy Charter // *Journal of Energy and Natural Resources Law.* 27:2, 2009.

хартии предложила ее участникам подписать Транзитный протокол. Этот документ включал определение доступа к трубопроводам, экономическую целесообразность транзитных тарифов, определение доступных мощностей и отбора в ходе транзита. Но **новый транзитный режим потерпел крах из-за глубоких разногласий между Россией и ЕС в регулировании торговли газом.**

Москва и Брюссель с самого начала по-разному понимали цели создания Протокола. Для российской стороны Протокол представлял собой возможность внести изменения в Договор, который она считала слишком ориентированным на Европу. После политического и экономического восстановления в начале 2000-х годов Россия предложила реформу механизма урегулирования споров в транзитных конфликтах⁹.

Для Европы роль Протокола сводилась к прояснению норм, а не к пересмотру действующего Договора. Страны-члены ЕС постоянно противостояли попыткам России пересмотреть Договор. Более того, в Европейском сообществе к тому моменту уже возник единый внутренний рынок энергоресурсов, что еще больше усложнило переговоры. На самом деле развитие событий на внутреннем рынке ЕС опережало положения Договора Энергетической хартии, особенно в вопросах, касающихся обеспечения доступа третьей стороны к газотранспортным инфраструктурам.

Новые директивы создали единый энергетический рынок и отменили существовавшие ранее положения о транзите. В свою очередь, ЕС настаивал на сохранении собственного независимого режима, предлагая ввести в Протокол о транзите положение о региональной организации экономической интеграции, на практике нацеленное на отмену положений о транзите: при продаже энергоресурсов внутри ЕС операции должны производиться в соответствии с правилами внутреннего энергетического рынка, а значит, вопрос о транзите отпадает сам собой.

Отмена транзитных норм внутри ЕС показала России, что главный интерес ЕС состоит в непрерывных поставках газа

⁹ *Belyi A., Klaus U. Dispute Resolution Mechanisms in Energy Transit – Missed opportunities for Gazprom or false hopes in Europe? // Journal of Energy and Natural Resources Law, 25: 3, 2007. С. 7–26.*

из Средней Азии через Россию. Тогда Москва подняла следующий вопрос: зачем ей соглашаться на условия, от которых ЕС уже отказался?

В результате ЕС и Россия не смогли прийти к соглашению, и с 2000 г. между крупнейшими игроками в газовой геополитике идет двусторонний энергетический диалог. Обе стороны отодвинули Договор Энергетической хартии на второй план¹⁰, однако причины тому разные: Россия считает, что транзит должен остаться вопросом широких межгосударственных политических договоренностей, тогда как ЕС продолжает идти по пути более тесной трансграничной интеграции рынков.

Последствия транзитных конфликтов

Глубинные причины транзитных конфликтов лежат в разрушении постсоветской системы управляемости. Конфликты вокруг тарифов за поставку и транзит были спровоцированы переходом к рыночным моделям торговли газом, подразумевающим создание либеральных механизмов управляемости, включая разрешение споров.

Отношения между Россией и Украиной в сфере торговли газом и транзита определяются двусторонними политическими соглашениями, но не учитывают режим, предлагаемый Договором Энергетической хартии, а торговля газом определяется двусторонними межгосударственным соглашениями и договоренностями между компаниями.

Кроме рамочных политических соглашений, Россия и Украина установили отношения между компаниями, которые позволяли на базе политических договоренностей осуществлять сделки на основе бартера.

С 2002 г. «Газпром» предпринимал попытки изменить эти соглашения о тарифах и торговле и сделать их более прибыльными. В международной практике газовые тарифы связаны с ценами на нефтепродукты, что облегчает калькуляцию газовой ренты. Переход к новым методам начисления тарифов пролил свет на непрозрачные практики, установленные двусторонними соглашениями между Россией и Украиной.

¹⁰ *Konoplyanik A. A* common Russia – EU energy space...

Первый серьезный газовый кризис между двумя странами произошел в январе 2006 г., когда «Газпром» попытался отойти от прежних практик расчета тарифа. «Нафтогаз» не принял новые условия, и Россия в ответ стала оказывать на Украину давление в сфере поставок. В свою очередь Украина использовала свои транзитные мощности в качестве рычага политического влияния на Россию и сократила поставки газа в Европу. Более того, ради сближения с Европой Киев выставял себя как жертву своего большого восточного соседа.

Ни одна из сторон не обратилась к механизмам Договора Энергетической хартии для разрешения конфликта. Вместо этого Киев и Москва предпочли найти политический компромисс и внести незначительные изменения в существующие практики ведения двусторонней торговли и транзита.

Кризис 2006 г. был разрешен через подписание нового соглашения, которое привело к созданию «РосУкрЭнерго» – совместного предприятия «Газпрома» и «Нафтогаза». Цель новой структуры состояла в обеспечении Украины газом, тогда как вопросы транзита в Европу оставались в компетенции «Газпрома». Несмотря на очевидные изменения во взаимоотношениях, Россия и Украина сохранили существовавшую структуру, в которой тарифы регулировались на политических основаниях, вне зависимости от цен на нефть, а механизмы урегулирования споров оставались неясными, и все вопросы об объемах поставок согласовывались через подписание ежегодных протоколов.

Три года спустя произошел новый, более серьезный кризис: к концу 2008 г. Украина все еще не могла и не хотела адаптироваться к тарифной политике, основанной на том, что таможенная пошлина вычиталась из экспортной цены, и продолжала отвергать предложения, в которых «Газпрому» доставался контроль над сетями. Серьезные политические разногласия появились в результате отсутствия согласованных правовых рамок регулирования торговли энергоресурсов, тарифов и транзита.

Необходимо также отметить непрозрачность этих переговоров и отсутствие транспарентности в вопросах транзита. Россия обвиняла Украину в отборе большего количества газа,

чем требовалось для обеспечения транзита. В свою очередь Украина обвиняла Россию в невыполнении объемов поставок.

От 2006 г. ситуация отличалась тем, что ни одна из сторон не предпринимала дальнейших усилий для заключения соглашений, что привело к новому газовому кризису, причинившему гораздо больший вред вовлеченным сторонам, а также энергетически зависимым странам ЕС.

Россия могла бы применить механизмы урегулирования споров Энергетической хартии в вопросах транзита, но отказалась от этого шага, в основном, из-за политических ее аспектов. В частности, механизмы ст. 27 даже не были рассмотрены. Как уже говорилось, основная проблема для России заключается в ориентированности данного документа на ЕС, что для Москвы является основным препятствием для ратификации договора.

Предложения России: новый вызов или отказ от Договора Энергетической хартии?

После газового кризиса января 2009 г. высокопоставленные российские чиновники предложили пересмотреть Договор Энергетической хартии. 20 апреля Д. А. Медведев внес «альтернативу»: «Концептуальный подход к новым правовым рамкам энергетического сотрудничества». Документ характеризуется широкими формулировками и общей констатацией принципов: в него включены многие принципы и практики, которые ранее обсуждались и применялись (суверенитет над природными ресурсами, обеспечение недискриминационного доступа на рынки, транспарентность, доступ к технологиям, обмен информацией и т.д.). Россия поддерживает идею распространения Договора Энергетической хартии на другие страны (в том числе США и страны-производители), а также на более широкий спектр энергоресурсов (например, на атомную энергетику).

Поскольку транзитные конфликты выходят на глобальный уровень, Россия предложила разрешать их через третейскую систему ООН. Это расширило бы систему регулирования

энергетических рынков и построило бы ее на политических и правовых началах. Из-за серьезности пережитых транзитных конфликтов новое предложение России касается, в основном, реформирования механизмов разрешения транзитных споров.

Через несколько месяцев после формулировки предложения Россия объявила, что не будет ратифицировать сам Договор. В то же время эффективность российского предложения во многом зависит от поддержки данной инициативы Украиной. Важно, что Россия не вышла из Договора Энергетической хартии, несмотря на заявление о его нератификации.

Российский «концептуальный подход» нацелен на создание политической основы нового раунда дискуссий по Энергетической хартии. Российское предложение было проигнорировано европейскими лидерами, несмотря на умеренный энтузиазм со стороны Секретариата Энергетической хартии. Данное поведение европейских государств можно объяснить высоким уровнем секьюритизации вопроса поставок российского газа, в контексте которого любое предложение России воспринимается негативно.

Выводы

Специфический режим в энергетическом секторе до сих пор зависит от ряда независимых переменных общего характера, например, политизации и секьюритизации инвестиций, торговли и транзита в энергетическом секторе. Следовательно, успех специфического режима в энергетике во многом зависит от уровня секьюритизации. Это будет значить, что энергетический сектор, в первую очередь, надо деполитизировать, чтобы многостороннее управление энергетикой основывалось на многостороннем правовом режиме.

Энергетическая хартия прошла путь от политической декларации до глубинной и многоэтапной проработки правовых вопросов. Поскольку процесс, в первую очередь, затрагивал страны бывшего СССР, который не участвовал в процессах ГАТТ, Договор Энергетической хартии развивался параллельно созданию ВТО. Однако трансформация российских и европейских энергетических рынков испытала на себе влияние

политических аспектов энергетики. Секьюритизация стала естественным препятствием для многосторонних процессов. Более того, отношения в энергетической сфере показывают, что управление – не только вопрос независимости, но и принятия общих норм и ценностей.

Россия отреагировала на европейские практики либерализации и рыночной экспансии ограничением регулирования торговли газом на постсоветском пространстве и выходом из Договора, что привело к отказам сторон от использования существующих механизмов. Несмотря на очень широкие и практически ориентированные модели урегулирования споров, реализации Договора препятствовали конфликты между его участниками.

Однако нынешние трудности не означают, что специфический режим в энергетической сфере не имеет перспектив. Усложнение структуры мировой энергетики, рост потребности в защите инвестиций, разрешении транзитных и торговых споров потребуют развития международной управляемости и создания гибких и взаимовыгодных механизмов в энергетической сфере. Энергетическая хартия становится основным многосторонним соглашением, предлагающим широкий спектр разрешения инвестиционных споров, включая экологические инвестиции и новые технологии. ДЭХ также стал альтернативой практике закрытия инвестиций на основе «взаимности». Кроме того, ДЭХ является единственным соглашением в сфере торговли и транзита энергией, объединяющим ЕС, Россию и Украину.