

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМАТИКИ СОВРЕМЕННЫХ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ РФ И ЕС

В данной статье автор анализирует комплекс проблем, препятствующих выстраиванию партнерских и доверительных отношений между РФ и ЕС в энергетической сфере. Ключевое внимание при этом уделяется разногласиям, связанным с формированием нормативно-правовой базы энергетического сотрудничества.

Ключевые слова: Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, ДЭХ, Третий энергопакет.

На современном этапе развития, охватывающем период начала XXI в., вопросы энергетического сотрудничества и обеспечения энергобезопасности приобрели особо важную роль. Яркой иллюстрацией данного положения является развитие отношений между ЕС и РФ в энергетической сфере. Несмотря на высокую степень взаимозависимости сторон, их сотрудничество столкнулось со значительными затруднениями.

Одной из ключевых проблем является несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей отношения по энергетическим вопросам. Расхождение позиций сторон по принципиальным вопросам, связанным с правовым обеспечением их взаимодействия, препятствует созданию прочной основы для постепенного сближения правил, стандартов и рынков в области энергетики. Из-за этого снижается уровень взаимного доверия сторон, сдерживается увеличение объема взаимных инвестиций и обмена технологиями. В этих условиях размывается основа для построения долгосрочных взаимовыгодных партнерских отношений, которые в перспективе

могли бы привести к построению единого энергетического пространства Большой Европы.

Существующая правовая база энергетических отношений между ЕС и РФ была заложена в первой половине 1990-х гг. Ее основу составили Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) и Договор к Энергетической хартии (ДЭХ), принятые в 1994 г. По словам отечественного исследователя М. Энтина, принимавшего участие в разработке положений СПС, «российские переговорщики очень рассчитывали, что в его преамбулу в качестве возможной опции будет включена возможность будущего гипотетического членства России в ЕС, раз уж она была предусмотрена в европейских договорах ЕС со всеми бывшими союзниками СССР по социалистическому лагерю. Брюссель наотрез отказался включать в СПС такое положение. Все усилия российских переговорщиков оказались тщетными. Таким образом, сохранение разделенной Европы, сохранение раскола континента были вполне сознательно запрограммированы Брюсселем»¹.

Статья 1 СПС-94 провозглашала в качестве долгосрочных целей «обеспечение соответствующих рамок для постепенной интеграции между Россией и более широкой зоной сотрудничества в Европе», а также «создание необходимых условий для учреждения в будущем зоны свободной торговли между Россией и Сообществом»². Фактически Соглашение 1994 г. закладывало фундамент для постепенного вовлечения России в систему европейской интеграции, однако не в качестве полноправного участника, а в качестве зависимой стороны, принимающей на себя односторонние обязательства. При этом какие-либо встречные обязательства со стороны ЕС в тексте Соглашения не фиксировались.

В СПС-94 детально не рассматривались вопросы энергетических отношений между ЕС и РФ. Предполагалось, что они будут регулироваться в рамках другого, заключенного параллельно соглашения – Договора к Энергетической хартии (ДЭХ), открытого к подписанию в декабре 1994 г.³ По оценке отечественного исследователя ДЭХ А. Конопляника: «Договор имеет комплексный характер, являясь одновременно инвестиционным, торговым и транспортным (учитывая его положения о транзите) многосторонним международно-правовым соглашением. По ряду позиций ДЭХ носит “пионерный” характер в международной договорно-правовой практике, выступая в качестве первого в истории юридически обязательного многостороннего соглашения»⁴.

Официально декларируемой целью соглашения стало установление правовых рамок для долгосрочного сотрудничества в области

энергетики на основе взаимодополняемости и взаимной выгоды в соответствии с целями и принципами Хартии⁵. Как полагает исследователь данного вопроса Д. Доре, реальным мотивом для стран ЕС являлось «...обеспечение долгосрочных поставок энергоресурсов из государств бывшего Советского Союза. Ввиду возрастающей нестабильности на Ближнем Востоке обеспечение надежного снабжения нефтью и газом из других регионов стало важной задачей ЕС и многих его членов. Требовалось устранить препятствия для западных инвестиций и поддержать новые независимые государства, возникшие на территории СССР»⁶.

В исследовательской литературе достаточно подробно исследованы различные аспекты российской позиции по ДЭХ, в частности, принципиальное нежелание РФ предоставлять неограниченный свободный доступ к своей транзитной инфраструктуре⁷. В связи с этим Россия присоединилась к ДЭХ на выборочной основе.

СПС и ДЭХ заложили основу современных энергетических отношений ЕС и РФ. По своей сути они предполагали зависимую и одностороннюю интеграцию России в европейскую правовую систему. Энергетический сектор РФ ставился под косвенный контроль ЕС с помощью обязывающих нормативно-правовых соглашений. Реализация сценария, намеченного в начале 1990-х гг., в дальнейшем должна была привести к существенному ограничению российского суверенитета над энергетическими ресурсами страны. Фактически это превращало РФ в ресурсный придаток европейских сообществ. С этой точки зрения СПС и ДЭХ могут быть квалифицированы как невыгодные для России. В то же время слабость позиций новых российских властей в начале 1990-х гг. не оставляла им пространства для маневра. Альтернативным сценарием, как указывали отечественные эксперты, готовившие к подписанию СПС-94, могло стать лишь исключение России из процесса европейской интеграции: «В среднесрочной перспективе возможно ограничение присутствия России в Европе, вытеснение ее из Европы, ослабление влияния, исключение из общеевропейского интеграционного проекта»⁸.

Уже к началу XXI в. ситуация значительно изменилась. Механизм односторонних обязательств для РФ вызывал растущее неприятие российских властей. Как указывает отечественный эксперт Т. Бордачев: «Несмотря на заинтересованность в поддержании максимально дружественных отношений с Западом... государство не было заинтересовано в дальнейшем сокращении своих суверенных прав, а бизнес – в заметном усилении конкуренции со стороны европейских коллег. Признавая на практике

возможность дальнейшего сближения российского законодательства с европейским, Москва вполне серьезно рассчитывала при этом сохранить за собой весь комплекс своих суверенных прав»⁹. В начале 2000-х гг. Россия стала одним из наиболее активных поборников «ресурсного национализма» в энергетической сфере. Ярким примером этого стало начавшееся в 2003 г. «дело Юкоса», за которым последовали ренационализация значительной части нефтедобывающей промышленности РФ¹⁰.

Не ставя под сомнение линию на выстраивание пространства Единой Европы, Россия стала подчеркивать необходимость равноправия сторон и учета ее национальных интересов. С этой целью в 2004–2007 гг. предпринимались попытки изменить формат СПС, выработать новый текст договора, в котором фиксировались бы равные права и обязательства сторон. Однако усилия продвинуться в заключении адаптированного СПС-2 не увенчались успехом. По словам М. Энтина «сначала Еврокомиссия усиленно сопротивлялась. Ее официальная позиция заключалась во всяческом восхвалении действующего СПС. Мол, это оптимальный документ... Затем Брюссель сделал политическое сальто-мортале и стал настаивать не только на заключении нового обязывающего документа, но и включении в него нормативных положений, которые шли намного дальше»¹¹.

Необходимо отметить, что в 2000-е гг. и позиция официальных властей ЕС заметно ужесточилась по сравнению с началом 1990-х гг. Нормативно-правовые положения ДЭХ уже не отвечали реалиям формирования единого энергетического рынка Евросоюза. По мере развития процесса европейской интеграции официальные власти ЕС расширяли свои компетенции и в сфере энергетики. В области внутренней политики это выразилось в принятии так называемых первого (1996–1998 гг.), второго (2003 г.) и третьего (2009 г.) энергопакетов¹². Они были нацелены на либерализацию европейского рынка электроэнергии и газа. В области внешней энергополитики Брюссель стремился к распространению норм и требований внутренней европейской энергетической права на соседние государства.

Наиболее ярким примером такого рода стало подписание в 2005 г. Договора об учреждении Энергетического сообщества Юго-Восточной Европы. На основании заключенных соглашений страны-участницы обязались устранить все нетарифные барьеры для торговли и полностью открыть свои оптовые рынки электроэнергии и газа¹³. Это позволило ЕС получить беспрепятственный доступ к энергетическим ресурсам региона, реализовывать инве-

стиционные проекты на его территории, в том числе по строительству транзитной инфраструктуры. При этом механизмы Энергетического сообщества позволяли осуществлять оперативные изменения в законодательстве стран региона в соответствии с новациями европейского энергетического права. Например, в октябре 2012 г. страны – подписанты Договора Энергетического сообщества были вынуждены взять на себя обязательства по ограничению норм выбросов загрязняющих веществ и соблюдению целевых показателей по использованию возобновляемых источников энергии (ВИЭ), установленных Еврокомиссией¹⁴.

Нежелание России играть по правилам, устанавливаемым ЕС, ее самостоятельная энергетическая политика вызывали растущее неприятие в Брюсселе. В дискуссиях, развернувшихся в европейском экспертном и политическом сообществе в 2006–2008 гг., стал активно обсуждаться вопрос – достигла ли Европа предельной степени зависимости от российских энергоносителей, есть ли варианты ослабления этой зависимости в обозримом будущем и каковы они? «Чрезмерная» зависимость Европы от российских углеводородов способна была в обозримой перспективе ослабить ее привязку к трансатлантическому партнерству, что вызывало растущее беспокойство у США. В риторике ЕС (на уровне прессы) впервые зазвучали угрозы прервать энергетические отношения с Россией в качестве ответа на ее «неподобающее» поведение¹⁵.

В сложившихся условиях уже к середине 2000-х гг. разногласия России и ЕС по энергетическим вопросам достигли таких масштабов, что это затормозило процесс разработки и принятия новых нормативно-правовых соглашений, которые должны были заменить существующие СПС и ДЭХ. Стремление разрешить существующие противоречия и сблизить позиции сторон нашло свое выражение в принятии ряда компромиссных соглашений. К их числу можно отнести Санкт-Петербургскую инициативу о создании четырех общих пространств (май 2003 г.) Ее составной частью являлась Дорожная карта энергетического сотрудничества России и ЕС до 2050 г. В дальнейшем в июне 2010 г. было провозглашено Партнерство для модернизации. Однако все эти инициативы остались нереализованными¹⁶. На фоне нарастающих разногласий сторон в определении будущих параметров сотрудничества в первом десятилетии XXI в. шло интенсивное и во многом стихийное развитие их энергетических отношений, не подкреплявшееся адекватной правовой базой.

Начиная с 2009 г. разногласия сторон сконцентрировались вокруг попыток ЕС распространить на Россию действие Третьего

энергопакета. Наиболее чувствительной проблемой для РФ стало сохранение действующей системы контрактов и ценообразования. С точки зрения официального Брюсселя, существующая система долгосрочных газовых контрактов ограничивала конкуренцию и приводила к завышению цен на рынке¹⁷. В связи с этим Еврокомиссия развернула систематическую борьбу против заключения новых долгосрочных контрактов или за ограничение их объемов и временных рамок. Так, например, в апреле 2010 г. Еврокомиссия направила письмо правительству Польши, в котором попросила власти страны ознакомить ее с условиями заключенного коммерческого соглашения с «Газпромом». В письме указывалось, что «данное соглашение может не соответствовать законодательству ЕС»¹⁸. В результате активного давления Еврокомиссии срок действия долгосрочного контракта был сокращен с 2045 до 2022 г., а фиксированный объем ежегодных поставок газа уменьшен с 11 до 10,3 млрд кв. м. Обновленное соглашение было одобрено правительством Польши в октябре 2010 г.¹⁹

Не менее чувствительной проблемой стало требование ЕС о свободном доступе к трубопроводной инфраструктуре. Это означало возвращение к проблеме, возникшей ранее в процессе принятия ДЭХ²⁰. Беспрецедентной мерой явилось придание Третьему пакету обратной силы и его распространение на ранее заключенные соглашения. Заложником возникшей ситуации стал проект газопровода «Северный поток». После введения в строй двух его веток Еврокомиссия искусственно ограничила объемы перекачиваемого по нему газа до 51% от установленной мощности. В свою очередь, Россия добивалась вывода «Северного потока», равно как и других транснациональных магистральных газопроводов, из-под действия Третьего энергопакета. С точки зрения Москвы, действие европейских правил должно было начинаться на территории ЕС, в европейских национальных сетях низкого давления²¹.

Односторонние действия ЕС встречали негативную реакцию со стороны российских властей. В июле 2009 г., вскоре после принятия Третьего энергопакета, Москва уведомила официальный Брюссель об отказе от дальнейшего применения на временной основе Договора к Энергетической хартии²². В ноябре 2009 г. была принята новая Энергостратегия РФ до 2030 г., в которой фиксировался отказ от попыток интегрироваться в систему европейского энергорынка и подчеркивалось значение ускоренной диверсификации направлений экспорта энергоносителей²³. Кроме того, Россия интенсифицировала развитие проектов сжиженного природного газа (СПГ), позволявших свободно маневрировать маршрутами поставок.

В период после 2009 г. развернулось затяжное противостояние между ЕС и РФ по вопросам, связанным с практикой применения норм Третьего энергопакета. В октябре 2011 г. Еврокомиссия была вынуждена признать: «Ввиду отсутствия прогресса на переговорах и консультациях по Протоколу по транзиту продолжение данных переговоров на нынешней основе не представляется целесообразным»²⁴.

Разногласия вокруг Третьего энергопакета дополнялись растущим взаимным соперничеством в борьбе за контроль над постсоветским пространством. Россия стремилась осуществить свои планы его реинтеграции на основе создания Таможенного союза (2011 г.) и Евразийского союза (2015 г.) Напротив, ЕС рассматривал подобные действия РФ как угрозу для своих планов Восточного партнерства и занял политику принципиального непризнания альтернативных проектов интеграции²⁵. В 2010–2011 гг. к Договору Энергетического сообщества Юго-Восточной Европы присоединились Молдавия и Украина. Противоречия между ЕС и РФ нарастали, и в этих условиях Брюссель стал склоняться к политике изоляции России и ее вытеснению из процесса европейской интеграции.

В наиболее концентрированном виде возникшие противоречия проявились в ходе событий 2014–2015 гг. на Украине. В этот период РФ окончательно стала восприниматься официальным Брюсселем как «нежелательный партнер». Резкое обострение отношений с Россией вынудило руководящие органы ЕС подвергнуть ревизии существующие планы развития энергетики. Инициатором нового витка дискуссии стал польский премьер-министр Д. Туск, выступивший в марте 2014 г. с призывом к европейским странам объединиться и создать «общиноевропейский энергетический союз»²⁶. Идея была подхвачена в Брюсселе и предложена к обсуждению на очередном саммите ЕС, прошедшем 27 июня 2014 г. В ходе встречи инициатива создания энергетического союза была развита новым кандидатом на пост главы Еврокомиссии Ж. Юнкером. Выработка единой энергетической стратегии должна была, по его мнению, стать одним из основных приоритетов развития ЕС на ближайшие пять лет: «Необходимо соединить наши энергетические ресурсы, инфраструктуру и объединиться, чтобы усилить наши позиции перед третьими странами. Мы также должны диверсифицировать свои энергетические источники и сократить углеводородную зависимость ряда стран союза»²⁷.

Одним из ключевых элементов предлагавшегося энергетического союза, по замыслу Еврокомиссии, должен был стать единый

закупочный центр российского газа²⁸. Специальные расследования Еврокомиссии подчеркивали «рыночно не обоснованное ценообразование российского монополиста»²⁹. Кроме того, в долгосрочных контрактах, заключавшихся с «Газпромом», фиксировались определенные объемы поставок, что с точки зрения Еврокомиссии также ограничивало свободу рыночной торговли.

Инициатива Д. Туска и последующие настойчивые усилия Еврокомиссии по ее реализации встретили предсказуемо негативную реакцию российской стороны. По мнению главы «Газпромэкспорта» А. Медведева, высказанному на конференции «Экспорт и повышение поставок газа в Европу» 3 июня 2014 г., «Господин Туск – политик, который довольно много сделал для развития наших отношений. Вдруг ни с того ни с сего, что называется, с дуба рухнул. Я многое могу рассказать, почему эта идея глупая...»³⁰. В комментариях российских экспертов подчеркивался нерыночный характер мер, предлагавшихся Еврокомиссией. Так, по мнению А. Пасечника: «Создание единого закупочного центра ЕС противоречит правилам свободного рынка. Кроме того, для реализации этой идеи европейским покупателям придется расторгать уже заключенные долгосрочные контракты. Такой шаг чреват не только штрафными санкциями со стороны “Газпрома”, но и риском перебоев с поставками»³¹.

Однако ключевой проблемой для Еврокомиссии являлась не позиция России, а внутренние разногласия внутри самого ЕС. По мнению постоянного представителя России в Евросоюзе В. Чижова, «Идея <...> о введении единой цены на газ для всех стран ЕС не вызывает особого восторга ни у их правительств, ни у европейских энергокомпаний. К тому же она противоречит всей философии энергополитики ЕС <...> о необходимости наличия конкуренции на европейском рынке. <...> Не факт, что такая единая цена окажется выгодна самим европейским потребителям»³².

На протяжении 2014 – начала 2015 г. Евросоюз занимал в целом недружественную по отношению к России позицию, присоединившись к санкциям США в отношении российского энергетического сектора. Это выразилось в замораживании инвестиционного сотрудничества, свертывании деятельности в РФ европейских энергетических компаний, отказе от поставок машин и оборудования, сервисных услуг, необходимых для развития российской нефтегазовой отрасли. В свою очередь Россия приступила к интенсивному поиску новых партнеров на Востоке, реализации соответствующих масштабных программ инфраструктурного строительства.

Таким образом, к настоящему времени энергетические отношения между ЕС и РФ регулируются лишь устаревшим Соглашением о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. Попытки создать новый правовой базис, адекватный реалиям сегодняшнего дня, оказались фактически заблокированы в силу разнонаправленного развития энергетических политик РФ и ЕС. Российская энергетическая стратегия основана на укреплении национального суверенитета, снижении зависимости от внешних центров принятия решений. Напротив, европейская энергетическая политика основана на постепенной передаче полномочий национальных властей в руки наднациональных органов, т. е. десуверенизации. В этих условиях ЕС демонстрирует неспособность и нежелание адекватно учитывать интересы России, в том числе в сфере энергетики. Естественным результатом такой позиции стало прогрессирующее свертывание энергетических отношений и усилия сторон по сокращению имеющейся взаимозависимости. Очевидно, что подобная политика будет продолжена и впредь – до тех пор, пока действуют противоречащие интересам России тенденции в политике европейских властей.

Примечания

- ¹ *Энтин М.Л.* Россия и ЕС в поисках партнерских отношений. М., 2011. С. 260.
- ² Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны. Корфу, 24 июня 1994 г. Статья 1 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900668> (дата обращения: 09.02.2015).
- ³ Договор к Энергетической хартии // Energy Charter [Электронный ресурс]. URL: http://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECT_Guide_ru.pdf (дата обращения: 09.02.2015).
- ⁴ *Конопляник А.А.* Ратификация Договора к Энергетической хартии Россией: прежде всего необходимо развеять добросовестные заблуждения оппонентов // Договор к Энергетической хартии: путь к инвестициям и торговле для Востока и Запада. М., 2002. С. 545.
- ⁵ Договор к Энергетической хартии [Электронный ресурс]. С. 9.
- ⁶ *Доре Д.* Как проходили переговоры по Договору к Энергетической хартии // Договор к Энергетической хартии... С. 121.
- ⁷ См., например: Договор к Энергетической хартии...; Перспективы развития отношений между ЕС и РФ: право, политика, энергетика. СПб., 2008; Энергетическая безопасность Европейского союза и интересы России. М., 2008.

- ⁸ *Энтин М.Л.* Указ. соч. С. 163.
- ⁹ *Бордачев Т.* Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки». М., 2009. С. 80–81.
- ¹⁰ Там же. С. 96.
- ¹¹ *Энтин М.Л.* Указ. соч. С. 170–171.
- ¹² Европейский союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. О.Ю. Потемкиной. М., 2012. С. 223–224.
- ¹³ *Пашковская И.Г.* Энергообеспечение Европейского союза: восточное направление. М., 2010. С. 87.
- ¹⁴ Чьи интересы отстаивает Энергетическое сообщество? Договор нуждается в срочном улучшении // CEE Bankwatch Network [Электронный ресурс]. URL: <http://bankwatch.org/ru/publications/chi-interesy-otstaivaet-energeticheskoe-soobshchestvo-dogovor-nuzhdaetsya-v-srochnom-ul> (дата обращения: 09.02.2015).
- ¹⁵ *Шумилин А.И.* Энергетическая стратегия России и США на Ближнем Востоке и в Центральной Азии. М., 2008. С. 148.
- ¹⁶ *Михайлова Ю.* Россия – Европейский союз: взаимное влияние и противоречия // Международная экономика. 2014. № 4. С. 7.
- ¹⁷ *Иванников И.Н.* Энергетическое сотрудничество России и Европейского союза. Достижения и противоречия (2000–2012 гг.). М., 2013. С. 101.
- ¹⁸ Еврокомиссия одобряет отсрочку по газовому соглашению России и Польши // РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/economy/20100506/231311333.html> (дата обращения: 09.02.2015).
- ¹⁹ Польские власти одобрили газовое соглашение с Россией // Лента.Ру [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/news/2010/10/27/poland/> (дата обращения: 09.02.2015).
- ²⁰ Энергетическая безопасность Европейского союза и интересы России. С. 123–124.
- ²¹ *Иванников И.Н.* Указ. соч. С. 111.
- ²² Там же. С. 106.
- ²³ Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. // Министерство энергетики Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minenergo.gov.ru/node/1026> (дата обращения: 09.02.2015).
- ²⁴ Energy Charter [Электронный ресурс]. URL: <http://www.energycharter.org/> (дата обращения: 09.02.2015).
- ²⁵ *Трещенков Е.* Европейская и евразийская модели интеграции: пределы соизмеримости // Мировая экономика и международные отношения. № 5. 2014. С. 36.
- ²⁶ *Полунин А.* Польский противогаз. Варшава предлагает ЕС создать Энергетический союз, чтобы снизить зависимость от РФ // Свободная Пресса [Электронный ресурс]. URL: <http://svpressa.ru/economy/article/90357/> (дата обращения: 09.02.2015).

- ²⁷ Юнкер решил создать «Европейский энергетический союз» // Деловая газета «Взгляд» [Электронный ресурс]. URL: <http://vz.ru/news/2014/6/30/693410.html> (дата обращения: 09.02.2015).
- ²⁸ Впервые инициатива Еврокомиссии о введении единой политики закупок энергоресурсов всеми странами ЕС была выдвинута еще в сентябре 2011 г. (см.: *Седых С.В., Зарицкий Б.Е.* Энергетическая политика ФРГ. М., 2012. С. 88).
- ²⁹ Не по-братски. Во сколько европейцам обходится российский газ // bigmir)net [Электронный ресурс]. URL: <http://finance.bigmir.net/news/economics/48943-Ne-po-bratski--Vo-skolko-evropejcam-obhoditsja-rossijskij-gaz> (дата обращения: 09.02.2015).
- ³⁰ *Полунин А.* Указ. соч.
- ³¹ Там же.
- ³² *Чижев В.* Евросоюз не в восторге от идеи единой цены на российский газ // РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/economy/20140509/1007080009.html> (дата обращения: 09.02.2015).