Президент МАИНБ профессор Я.З.Месенжник представляет вниманию читателей статью на актуальную вообще, а особенно в настоящее время, тему, посвященную одному из важнейших наших приоритетов - правовому регулированию сотрудничества России и Евросоюза в сфере энергетической безопасности.

Статья подготовлена выпускником Московского университета МВД РФ, Руководителем юридического отдела Молодежного Отделения МАИНБ, студентом-заочником ФГБОУ ВПО "РАНХ" и ГС при Президенте РФ (Орловский филиал) Бабаянцем Никитой Владимировичем

Международно-правовое регулирование двустороннего сотрудничества Российской Федерации и Европейского Союза по вопросам обеспечения энергетической безопасности.

С распадом Советского Союза и попаданием единых газо- и нефтетранспортных коммуникаций под юрисдикцию новых независимых государств стали возникать различные риски в вопросах поставки энергоресурсов.

Многие аспекты современной энергетической политики стран, входящих в ЕС, регулируются на уровне наднациональных правовых актов Европейского Союза, в частности, это относится и к вопросам обеспечения энергетической безопасности стран-участников ЕС. Поэтому формирование правовой базы сотрудничества с Россией, как основным поставщиком энергоресурсов в ЕС, в настоящее время является одним из важнейших приоритетов.

Следует отметить, что со времен Советского Союза энергетическое сотрудничество с Европейскими сообществами происходило в контексте общего экономического взаимодействия, где энергетике отводилось далеко не первое место. Это отразилось и на содержании первых соглашений.

В частности, первое соглашение между **Европейским экономическим сообществом (ЕЭС), Европейским сообществом по атомной энергии (Евратом) и СССР было заключено 18 декабря 1989 г**. **и вступило в силу 1 апреля 1990 г**. Оно именовалось **«О торговле и сотрудничестве»**

Этим соглашением был определен режим наиболее благоприятствуемой нации в торговле товарами и предусмотрена либерализация импорта (**ст. 5–9**) через снятие количественных ограничений некоторыми европейские государства установили для советских товаров. Кроме того, соглашение закрепляло формы обеспечения обязательств сторон, в виде возможности введения ответных мер (**ст. 15**). Отдельным направлением сотрудничества становилось оказание финансовой помощи.

Однако **Соглашение 1989 г**. не содержало никаких положений, которые регулировали бы вопросы поставок нефти и газа, либо иных положений, непосредственно предусмотренных для энергетического сектора. После распада Советского Союза соглашение осталось в силе для вновь образованных государств, за исключением прибалтийских государств, которые уже в декабре 1991 г. заключили с Европейскими сообществами новые аналогичные соглашения.

При этом в ходе дальнейших саммитов было принято решение о необходимости дальнейших переговоров по поводу некоторых соглашений, отражающих конкретные политические, экономические и географические особенности отдельных государств-преемников.

В результате переговоров сторонами было принято **Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС)**, которое на долгие годы стало основным международным правовым актом, регулирующим различные, в том числе и энергетические аспекты взаимоотношений России и ЕС.

Следует отметить, что СПС, рассчитанное на 10 лет с возможностью пролонгации, не было заменено новым соглашением, и с согласия сторон продолжает действовать.

С истечением срока действия СПС 1 декабря 2007 г. во взаимоотношениях ЕС и России не оказалось других соглашений, которые были бы призваны регулировать вопросы обеспечения энергетической безопасности, и в частности вопрос продолжения поставок российского газа и нефти. СПС в качестве декаларативной нормы содержало положение, согласно которому Россия рассмотрит вопрос о возможности ратификации Договора Энергетической Хартии.

Действительно, если бы такая ратификация произошла, то это стало бы сильным правовым фундаментом в развитии отношений по обеспечению энергетической безопасности. Однако Россия неоднократно подтверждала свое решение не ратифицировать Договор Энергетической Хартии в том виде, в котором он существует, как не соответствующий отечественным экономическим интересам.

Не смотря на то, что Соглашение о партнерстве и сотрудничестве является практические единственным международным правовым актом, регламентирующим вопросы энергобезопасности, оно не содержит прямых положений по энергетическим вопросам. Исключение составляют вопросы сотрудничества в сфере экономики, связанные с энергетикой, закрепленные в **ст. 65**.

Данная норма СПС предусматривает сотрудничество в следующих областях:

- улучшение качества и безопасности энергоснабжения в приемлемых с экономической и экологической точек зрения условиях;
- разработка энергетической политики;
- развитие энергосбережения и эффективности использования энергии;
- модернизация энергетической инфраструктуры, включая взаимодействие систем газо- и электроснабжения;
- совершенствование технологий подачи и конечного потребления в сфере энергетики по всему спектру видов энергии;

- управленческая и техническая подготовка в энергетическом секторе и прочее.

Следует обратить внимание, что **статья 65 СПС**, закрепляющая указанные выше положения, по своему содержанию носит декларативный характер.

Другие отдельные положения СПС также оказывают прямое или опосредованное влияние на энергетические вопросы. Пример, **п.1 ст.12** предусматривает свободный транзит товаров. Это положение позволяет подвести правовую основу под транспортировку российской нефти и газа через ЕС в третьи страны. Это положение для Российской Федерации является гарантией того, что государства ЕС не смогут ввести количественные ограничения по транзиту через свою территорию.

Таким образом, СПС является весьма слабым регулятором энергетических взаимоотношений между Россией и ЕС, и особенно вопросов обеспечения энергетической безопасности. Отсутствие других международных правовых актов, имеющих юридически обязательный характер, приводит к тому, что основными регулирующими актами в рассматриваемой сфере становятся двусторонние соглашения России с отдельными странами ЕС.

Данное положение вещей, которое в силу непримиримых различий в экономических интересах, приводит к понижению уровня энергетической защищенности, как государств-участников ЕС, так и Российской Федерации. Предложение Европейского Союза присоединиться к Договору Энергетической, находит возражения у России, так как в данном случае нашей стране предлагается не вести равноправный диалог, а принять уже готовые условия. Таким образом, Россия и Европейский Союз сходятся в том, что должна существовать энергетическая безопасность как система механизмов ответственности поставщиков и потребителей энергетических услуг. Однако ЕС хочет, чтобы такая ответственность со стороны России выражалась в прямом доступе европейских компаний к отечественным

энергетическим активам. Российская Федерация указывает на экономическую неэффективность этих гарантий. Кроме того, Россия настаивает на доступе к активам распределения энергетических потоков в ЕС - то есть к внутреннему энергетическому рынку.

Европейский Союз, в свою очередь, отмечает, что еще большее усиление взаимозависимости станет источником еще большего числа проблем, если даже имеющийся ее уровень порождает такие угрозы ее энергетической безопасности, как российско-украинское противостояние 2009 г. и российско-белорусское 2010 г[1].

Отдельной проблемой, не позволяющей Российской Федерации стать в настоящий период полноправным участником соглашений, направленных на обеспечение энергетической безопасности являются разногласия относительно роли государства в регулировании энергетических рынков. Вся политика Европейского Союза в области энергетики, направлена на создание исключительно рыночных механизмов регулирования цен, как на сами энергоресурсы, так и на услуги по их транспортировке. Однако, по мнению российской стороны, полностью либерализированные рынке энергоресурсов таят в себе многочисленные угрозы, среди которых высокая вероятность того, что действующие на рынке компании будут осуществлять деятельность в угоду собственной выгоде и в ущерб интересам государств[2].

В условиях принципиальных разногласий единственным разрешением проблемы может стать разработка и заключение нового соглашения между ЕС и Россией по вопросам энергетической безопасности.

В начале 2009 года, в самый разгар очередного российско-украинского газового конфликта, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев выступил с предложением о разработке и заключении

[1] Губайдуллин А., Кампанер Н. Газ в Европе: есть ли альтернатива? // Россия в глобальной политике, № 1, Январь – Февраль 2006, с. 85-94.

[2] Новикова С.Н. Международно-правовые проблемы деятельности Электроэнергетического Совета Содружества Независимых Государств. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2006.

принципиального нового международного договора, который заменил бы Договор Энергетической Хартии, и позволил бы на равноправной взаимовыгодной основе, обеспечивать энергетическую безопасность всех заинтересованных субъектов. В документе, под названием «Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики», Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым отмечается, что существующие двусторонние договоренности и многосторонние юридически обязательные нормы в области международных энергетических отношений, оказались не способны предупреждать и разрешать конфликтные ситуации, что ставит вопрос о необходимости радикального совершенствования правовой основы мировой торговли энергетическими ресурсами.

Таким образом, предлагается создать не просто международную правовую базу энергетического сотрудничества, а целостный слаженный международно-правовой механизм, позволяющий предотвращать угрозы энергетической безопасности отдельных стран.

В качестве основных элементов содержания предлагаемого соглашения документ должен включать следующее:

- основные термины, единообразное применение которых в транзитных договорах будет способствовать универсальному применению соответствующих правовых норм;

- принципы установления транзитных тарифов (объективность, разумность, прозрачность, недискриминационность, обоснованность затратами, комфортный налоговый режим);

- обязательства сторон соглашения обеспечивать выполнение обязательств по транзиту своими уполномоченными субъектами;

- неприемлемость непредусмотренного транзитными договорами прерывания или сокращения транзита, а также вмешательства в транзитные потоки;

- ответственность сторон за убытки, причиненные в результате невыполнения требований соглашения и транзитных договоров;

- механизмы координации действий сторон по оптимизации маршрутов транзита;

- систему органов (комиссий, формируемых на основе представительства сторон и авторитетных международных организаций), уполномоченных урегулировать чрезвычайные ситуации и действующих на принципах равноправного участия сторон;

- обязательность реагирования сторон на запросы партнеров и обязательства по обеспечению доступа экспертов сторон и органов по урегулированию конфликтов к транзитной инфраструктуре;

- предпочтительность дипломатических каналов урегулирования конфликтов перед судебными с возможностью разрешения споров в соответствии с арбитражным регламентом Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ);

- недопустимость оговорок к соглашению.

Концептуальные предложения по заключению нового энергетического договора с ЕС были представлены Президентом Российской Федерации Председателю Европейской Комиссии. В качестве ответного шага Европейской Комиссией, был предложен проект, Дополнительного проколола к Договору к Энергетической Хартии 1994 г, касающийся вопросов транзита, который также не удовлетворил Россию.

Предлагаемый Европейской Комиссией Дополнительный протокол должен закрепить основные правила поведения сторон в условиях форс-мажорных обстоятельств, при осуществлении транзита природного газа и нефтепродуктов. Однако в его тексте не учитываются фактические различия между Россией и странами ЕС, которые не могут быть преодолены фактическим уравниванием сторон в правах и обязанностях.

В частности, Россия одновременно является:

1) производителем энергоресурсов, которому требуется свободный

транзит в страны Западной Европы через территории стран Центральной и Восточной Европы;

2) транзитным государством с точки зрения производителей в государствах бывшего Советского Союза, расположенных к югу и востоку от России, в основном в Каспийском регионе (Туркменистан, Азербайджан, Казахстан)[3].

Таким образом, любые международные соглашения, заключаемые Российской Федерацией с ЕС, должны закреплять права и обязанности России не только как производителя энергоресурсов, но и как их транзитёра из третьих стран, что не в полной мере учтено в тексте проекта Протокола о транзите.

Высказанные предложения по содержанию нового соглашения показывают, что в настоящее время ни в Договоре Энергетической Хартии, ни в проекте Дополнительного Протокола к ней, нет исчерпывающего перечня аспектов, призванных обеспечить бесперебойность транзита при учете интересов всех сторон. Особенное внимание обращает на себя предложение о создании системы юридических гарантий, в качестве которых выступают, ответственность сторон за убытки, причиненные в результате невыполнения требований соглашения и обязательства обеспечивать выполнение обязательств по транзиту своими уполномоченными субъектами. В данный момент, в системе международных соглашений между Российской Федерацией и ЕС, таких гарантий нет. Если данные гарантии будут закреплены, то это сделает невозможным ситуацию, при которой государственные орган стран-участников ссылаются на действия своих уполномоченных частноправовых субъектов, как причину невыполнения условий транзита, следовательно, ответственность возлагалась бы не на частноправовых субъектов, а на «недоглядевшее» государство.

[3] Доэ Д. Россия и Договор к Энергетической хартии: общие интересы или непримиримые противоречия? // НефтьГазПраво. 2006; № 5.

Кроме того, в качестве одной из гарантий эффективного функционирования нового договора следовало бы создать независимый международный орган, призванный контролировать его выполнение. При этом отдельное внимание должно быть уделено разрешению энергетических споров. В настоящее время это делается или путем консультаций и переговоров, или путем обращения в международные коммерческие арбитражи для споров, разрешаемых между уполномоченными частноправовыми субъектами. В последнем случае не существует единообразных принципов по определению юрисдикции тех или иных арбитражей; есть проблема невозможности заключения арбитражного соглашения, что делает данный способ разрешения споров неэффективным. Поэтому, в рамках независимого международного органа, по контролю за выполнением нового договора, следует сформировать постоянно действующий коммерческий арбитраж по энергетическим спорам, которому были бы подсудны любые споры по энергетическим вопросам между уполномоченными субъектами стран-участниц, а также возможно и между самими странами. При этом в договоре следует закрепить положение о том, что при заключении международных транзитных контрактов включение в них арбитражных оговорок является обязательным[4].

Вместе с тем, в настоящее время в отсутствии чёткой международно-правовой базы регулирования энергетического сотрудничества между Россией и ЕС, взаимодействие осуществляется иными способами. Единственным реальным результатом стало подписание в 2010 году современных программ между Россией и ЕС в области повышения энергоэффективности. Это говорит о том, что в диалоге по электрической

[4] Горшукова Ю.Д. Международно-правовые аспекты обеспечения европейской энергетической безопасности**.** Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2011.

энергии также много неразрешенных вопросов, как и в сфере поставок природного газа и нефти.

Среди проблем, не позволяющих в настоящее время Российской Федерации выйти на европейские рынки электроэнергии, основной является отсутствие каких-либо даже базовых соглашений в этой области. Однако заключение двусторонних соглашений в данной области наталкивается на союзные обязательства отдельных стран, которые предусматривают особые полномочия органов ЕС в регулировании данных рынков.

Ввиду большого количества требований и разногласий, в сфере сотрудничества по вопросам обеспечения энергетической безопасности, переговорный процесс к настоящему времени прерван и взаимодействие осуществляется на основе периодических консультаций.

Список литературы:

1. Договор к Энергетической хартии 1994 г.
2. Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики 2009 г.
3. Губайдуллин А., Кампанер Н. Газ в Европе: есть ли альтернатива? // Россия в глобальной политике, № 1, Январь – Февраль 2006, с. 85-94.
4. Доэ Д. Россия и Договор к Энергетической хартии: общие интересы или непримиримые противоречия? // НефтьГазПраво. 2006; № 5.
5. Горшукова Ю.Д. Международно-правовые аспекты обеспечения европейской энергетической безопасности**.** Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2011.
6. Новикова С.Н. Международно-правовые проблемы деятельности Электроэнергетического Совета Содружества Независимых Государств. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2006.