

Типовой механизм Энергетической хартии по раннему предупреждению: вопросы транзита Россия – Украина – ЕС в 2014 г.



Урбан Руснак,
генеральный секретарь
Секретариата Энергетической
хартии



Ирина Де Меер,
торговый координатор
Секретариата Энергетической
хартии

В данной статье авторы анализируют инструменты для предотвращения энергетических споров. Дается сравнительная характеристика механизмов раннего предупреждения и урегулирования споров в данной области.

Особое внимание уделяется Типовому механизму Энергетической хартии по раннему предупреждению: выделяются этапы его применения с полной их характеристикой, а также авторы рассматривают примеры работы данного механизма на практике.

Ключевые слова: энергетическая безопасность, Энергетическая Хартия, типовой механизм предупреждения, энергетические споры, согласительное урегулирование.

A typical mechanism of the Energy Charter on early warning: Russia-Ukraine-EU transit issues in 2014

Urban Rusnak, Irina De Meer

In this article, the authors analyze the tools to prevent the energy disputes. The comparative characteristic is given of early warning and dispute resolution mechanisms in the area.

Particular attention is paid to the Model mechanism of the Energy Charter on early warning: stages of its application are defined with their complete characteristics; authors also examine the examples of this mechanism operation in practice.

Ключевые слова: energy security, Energy Charter, Model mechanism of warning, energy disputes, conciliation of disputes.

Введение: краткий обзор истории вопроса

За период с 2005 г. «Нафтогаз» и «Газпром», крупные государственные газовые компании Украины и России, были вовлечены в политические и экономические конфликты в связи с условиями поставок природного газа в Украину и транзитом природного газа в Европейский союз (ЕС). До кризиса 2014 г. наиболее пристальное внимание в мире было привлечено к конфликтам в 2006 и 2009 гг.

События в газовом секторе в 2006 г.

В конце 2005 г. было проведено заседание Совета Безопасности Российской Федерации на тему «Роль России в обеспечении международной энергетической безопасности» под председательством Президента Российской Федерации В.В. Путина. Во вступительном слове Президент Российской Федерации затронул вопрос устойчивого энергоснабжения в качестве «одного из условий международной стабильности в целом» и отметил роль «сбалансированного и равномерного обеспечения энергией» как одного из факторов глобальной безопасности. Кроме того, он отметил, что «Россия выступает за объединение усилий всего международного сообщества для солидарного решения целого ряда проблем и задач, Россия дорожит заслуженной

репутацией солидного, надежного и ответственного партнера на рынке энергоресурсов»¹.

На этом же заседании Россия также пообещала подготовить конкретные инициативы к саммиту «Группы восьми» в 2006 г., председательство в которой она приняла, избрав энергобезопасность темой своего председательства². Вскоре эти хорошие намерения России были поставлены под сомнение.

1 января 2006 г. в связи со спором по ценам на газ Россия прекратила поставки газа в Украину. Хотя ни для одного из членов ЕС это не имело каких-либо серьезных последствий, на следующий день Венгрия сообщила о сокращении до 40 % объема российских поставок. По сообщениям, поставки в Словакию, Австрию и Румынию сократились на треть. Сокращение поставок во Францию составило примерно 25–30 %, в Польшу — 14 %. Объемы поставок в Италию и Германию тоже пострадали³.

В то же время

«Газпром» настаивал на том, что осуществляет поставки природного газа европейским

потребителям в полном объеме в соответствии с контрактами. Украина утверждала, что не использует газ, предназначенный для транзита в Европу. Вследствие противоречивости информации было невозможно понять, что происходило в реальности. Когда конфликт был разрешен и 4 января 2006 г. состоялось подписание договора между Россией и Украиной сроком на пять лет, поставки российского природного газа европейским потребителям были восстановлены до обычного уровня. Ни одно домохозяйство, ни промышленные потребители в Европе не испытали дефицита газа⁴.

Когда конфликт был разрешен и 4 января 2006 г. состоялось подписание договора между Россией и Украиной сроком на пять лет, поставки российского природного газа европейским потребителям были восстановлены до обычного уровня.

позже делегация Украины, включая Министра топлива и энергетики, отправилась в поездку

Газовый конфликт между Россией и Украиной в 2009 г.⁵

Самое длительное прекращение поставок природного газа европейским потребителям произошло в 2009 г. Этому предшествовали споры между Россией («Газпром») и Украиной («Нафтогаз») по коммерческим условиям поставок природного газа в Украину и по транзиту в ЕС. После неудачной попытки прийти к взаимному соглашению 31 декабря 2008 г. Президент Украины В. Ющенко и Премьер-министр Ю. Тимошенко сделали совместное заявление, гарантирующее европейским потребителям бесперебойный транзит российского природного газа⁶.

1 января 2009 г. «Газпром» полностью прекратил поставки газа в Украину. Объем сокращения составил 90 млн куб. м в сутки. Компания отметила, что поставки, предназначенные для ЕС, продолжатся в объеме 300 млн куб. м в сутки. Днем

по Европе, посетив Прагу, Братиславу и Брюссель. Первое, что дали понять делегации Украины в Праге: ЕС не будет вмешиваться в газовый конфликт между Россией и Украиной, за исключением случаев нарушения транзитных потоков (хотя на то время объемы поставок в Польшу и Венгрию снизились на 6 % и 25 %, соответственно). Во время визита в Братиславу 3 января 2009 г. делегация Украины пожаловалась Министру экономики Словакии на давление со стороны России, однако подчеркнула, что Украина будет делать все возможное для продолжения транзита. В ходе этой встречи не было представлено какой-либо информации о возможных контрмерах, которые могли бы по техническим причинам привести к прекращению транзита через Украину⁷.

5 января российский «Газпром» сократил поставки природного газа в украинский транзитный трубопровод в объеме 65,3 млн куб. м газа в сутки. «Газпром» также настаивал, чтобы «Нафтогаз» покрыл недостающий объем из своих резервов, в противном случае «Нафтогаз» понесет ответственность за срыв выполнения контрактов по транзиту природного газа в ЕС. В соответствии с последней информацией «Газпром» выразил готовность выполнить свои обязательства перед европейскими потребителями путем закупок природного газа из других источников с последующим взысканием издержек с «Нафтогаза».

¹ Вступительное слово Президента Российской Федерации В. В. Путина на заседании Совета Безопасности Российской Федерации по вопросу о роли России в обеспечении международной энергетической безопасности, <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2005/12/99294.shtml> (дата обращения к сайту — 24 февраля 2015 г.). См. также: Денисов А., Гривач А. Успехи и неудачи «энергетической сверхдержавы» // Россия в глобальной политике. 2008. № 2. http://www.globalaffairs.ru/number/n_10633 (дата обращения к сайту — 18 февраля 2015 г.).

² Официальный сайт Председательства Российской Федерации в «Группе восьми»/ www.en.g8russia.ru (дата обращения к сайту — 17 февраля 2015 г.).

³ Stern Jonathan. The Russian – Ukrainian Gas Crisis of 2006 // Oxford Institute for Energy Studies. Январь 2006. С. 8–9.

⁴ Там же. С. 9.

⁵ Основано на статье: Руснак У. Discontinuation of Russian Natural Gas Supplies through Ukraine to the EU in January 2009: an Ancient Drama or Just a Marginal Episode in the Natural Gas Market? // Yearbook of Slovakia's Foreign Policy. 2009. С. 103–119.

⁶ Заявление Президента Украины о поставках и транзите российского природного газа. 1 января 2009 г. / <http://www.president.gov.ua/ru/news/12502.html> (дата обращения к сайту — 12 марта 2015 г.).

⁷ Из архивов автора.

В соответствии с оперативной информацией, полученной от руководства «Нафтогаза», 6 января 2009 г. объем потока природного газа в направлении Ужгорода составлял примерно 51 млн куб. м в сутки (транзит природного газа в Словакию и Венгрию) за счет Украины до тех пор, пока этот поток не был полностью остановлен ночью и в течение дня 7 января. Южная ветка газопровода (в направлении Румынии, Болгарии и Турции) уже была полностью пуста 6 января. В то же время информационное взаимо-

действие между «Нафтогазом» и «Газпромом» зашло в тупик. Решение о прекращении транзита, по сообщениям «Газпрома», было принято вследствие того, что, хотя природный газ поступал на территорию Украины через ГИС «Суджа», выход газа из Украины был перекрыт. «Нафтогаз» же объявил, что «Газпром» прекратил поставки природного газа через последний работающий пункт входа — ГИС «Суджа». К этому моменту «информационная война», разразившаяся между Россией и Украиной, подошла к кульминационной точке. Информация, публикуемая сторонами спора, стала противоречивой не только в плане комментариев и намерений, приписываемых другой стороне, но также и фактов. Остается фактом то, что за прекращением поставок природного газа в Украину последовало также прекращение транзитных поставок в ЕС.

В этой ситуации заданием первоочередной важности было установить реальное положение дел в отношении системы магистральных трубопроводов⁸. В связи с этим дипломатические усилия были сконцентрированы на достижении соглашения о направлении наблюдателей для мониторинга ситуации с газотранспортной системой «Газпром» — «Нафтогаз». Группа по мониторингу прибыла в Киев только постфактум, 11 января. Более того, она не могла действовать на российской стороне. Транзит природного газа потребителям в ЕС был возобновлен 20 января 2009 г. К этому времени дипломатия ЕС полностью активизировалась. Обе стороны спора обращались к ЕС, пытаясь переложить вину на партнера и заручиться помощью от Европы, которая не ограничивалась бы лишь политической поддержкой, но также включала бы и общественное мнение.

В плане технологии Украине удалось создать автономную систему распределения природного газа на основе собственных источников газа

и газохранилищ. Проще говоря, это означает, что Украина перенаправила физические потоки природного газа, используя системы транспортировки природного газа так, чтобы часть трубопроводов транспортировала природный газ в обратном направлении с запада, где расположены основные подземные хранилища, на восток, где сконцентрированы самые крупные потребители.

Реверсный режим эксплуатации газопроводов, конечно, сделал транзит в первоначальном направлении невозможным. Очевидно,

что в технологическом плане реверсный режим распределения природного газа для работы в «замкнутом» режиме должен был быть подготовлен заблаговременно. Этот факт подорвал доверие к Украине со стороны европейских представителей, поскольку во время двусторонних встреч в Праге, Братиславе и Брюсселе Украина не предупредила европейских партнеров о возможном перенаправлении потоков⁹.

Уроки кризиса для третьих сторон

Из кризиса между Россией и Украиной можно извлечь три основных урока. Во-первых, энергетические споры с участием страны-поставщика и страны-транзитера могут иметь неблагоприятные последствия для третьих сторон, прямо не участвующих в споре. Во-вторых, во избежание «информационных войн» и жонглирования фактами необходима прозрачность.

⁸ В Украине нет отдельной транзитной системы трубопроводов. Таким образом, то, что в Европе называется транзитным трубопроводом, в Украине не существует: по каждому из этих так называемых транзитных трубопроводов осуществляется прокачка газа, как добываемого в стране, так и импортируемого для украинских потребителей. Таким образом, в этом исследовании используется термин «система магистральных трубопроводов» вместо термина «система транзитных трубопроводов».

⁹ Хотя в технологическом плане реверсный режим и компоновка элементов украинской системы распределения природного газа для работы в «замкнутом» режиме были подготовлены заблаговременно, однако эта подготовка не была проведена на основании распоряжения Министерства, Правительства или Администрации Президента Украины. Не было даже специального приказа со стороны руководства компании «Нафтогаз». В действительности произошло то, что инициативная группа ведущих инженеров компаний «Укратрансгаз» (оператора украинской газотранспортной системы (ГТС) и «Нафтогаз» оценили ситуацию и определили возможный риск прекращения поставок российского газа в Украину и Европу, как уже случилось в 2006 г. Они разработали алгоритм действий в чрезвычайной ситуации. Когда такая ситуация случилась, перечень необходимых технических мер был готов, и потребовалось всего 36 часов для их реализации. Важно отметить, что в реверсном режиме ГТС работала при величинах давления почти в два раза ниже, что указывает на то, что приготовления были проведены минимальные. См. Гончар М., Чубик А., Ищук О. Гибридная война Кремля против Украины и ЕС: энергетический компонент // Зеркало недели. 23 октября 2014 г. / http://gazeta.zn.ua/energy_market/gibridnaya-voyna-kremlya-protiv-ukrainy-i-es-energeticheskij-komponent-_html (дата обращения к сайту — 10 апреля 2015 г.).

Меры по обеспечению прозрачности необходимо осуществить до того, как возникнут фактические перебои. Наконец, все стороны должны быть участниками международных независимых процедур по предотвращению или разрешению споров, таких как процедуры, созданные Энергетической хартией, поскольку само наличие четкой правовой рамочной основы станет фактором стабильности и предсказуемости отношений в энергетическом секторе¹⁰. К сожалению, ни одна из сторон, вовлеченных в кризис 2006 и 2009 гг., не воспользовалась механизмами урегулирования споров, которые предоставляет Энергетическая хартия.

Участие Энергетической хартии и извлеченные уроки

Ранее Секретариат Энергетической хартии не принимал активного участия в газовых конфликтах между Россией и Украиной и за это подвергся критике со стороны своих членов¹¹. Участие Хартии не шло дальше публичных заявлений или официальных писем правительствам соответствующих стран. Так, во время кризиса 2006 г. предыдущий генеральный

Во время кризиса 2006 г. генеральный секретарь Секретариата Энергетической хартии направил письмо правительствам России и Украины с предложением использовать «процедуру согласительного урегулирования» Энергетической хартии для разрешения транзитных споров.

секретарь Секретариата Энергетической хартии (далее — Генеральный секретарь) направил 3 января письмо правительствам России и Украины с предложением использовать «процедуру согласительного урегулирования» Энергетической хартии для разрешения транзитных споров в контексте пунктов (б)(7) статьи 7 Договора об Энергетической хартии (ДЭХ) в случае, если сторонами кризиса не будет найдено двустороннее решение¹².

ДЭХ предназначен для предотвращения прерывания поставок и транзита энергии в странах — членах Энергетической хартии. В действительности в своих заявлениях в первые недели 2009 г. Генеральный секретарь напомнил о принципе бесперебойности транзита, который является основным элементом ДЭХ, и призвал стороны обратиться в Секретариат Энергетической хартии за использованием механизма согласительного урегулирования в соответствии со статьей 7 ДЭХ¹³. В конечном счете никакой из механизмов ДЭХ по урегулированию споров не был использован Договаривающимися сторонами во время кризисов 2006 и 2009 гг., несмотря на серьезные последствия для энергетической безопасности многих европейских стран¹⁴.

Кроме того, кризисы 2006 и 2009 гг. показали, что на тот момент не было никакого механизма для предотвращения энергетического конфликта. 16 ноября 2009 г. это положило начало созданию Механизма раннего предупреждения ЕС — Рос-

сия в рамках энергодиалога ЕС — Россия¹⁵. Два годами позднее Механизм раннего предупреждения ЕС — Рос-

сия был обновлен¹⁶. Однако в первоначальном и обновленном вариантах Механизма раннего предупреждения ЕС — Россия нет каких-либо предупредительных мер, поскольку основное внимание концентрируется на мерах, осуществляемых после того, как чрезвычайная ситуация произойдет.

В отличие от 2006 и 2009 гг. Энергетическая хартия в 2014 г. реагировала оперативно и предприняла конкретные шаги в направлении разрешения газового спора между Россией и Украиной путем создания Контактной группы Энергетической хартии по энергетической безопасности, включавшей все стороны спора. В то же время в 2014 г. Группа Энергетической хартии по торговле и транзиту (ГТТ) работала над Типовым механизмом Энергетической хартии по раннему предупреждению (МРП). Участие представителей России, Украины и ЕС в обсуждениях в ГТТ, пока шла эскалация газового спора на месте событий, обеспечило создание работающего инструмента для предотвращения конфликтов на основе опыта в реальном времени. В этом отношении ГТТ выступала в качестве нейтральной платформы для обсуждения как для непосредственных участников конфликта, так и для других заинтересованных сторон. Был набран темп

¹⁰ Stern Jonathan. Указ. соч. С.14.

¹¹ Сайт Энергетической хартии, «Энергетический кризис начала 2009 года: взгляд Генерального секретаря», 6 февраля 2009 г. / http://www.encharter.org/index.php?id=21&id_article=171&L=0 (дата обращения к сайту — 6 февраля 2015 г.).

¹² Stern Jonathan. Указ. соч. С.15.

¹³ Сайт Энергетической хартии, заявления Генерального секретаря по поводу газового спора между Россией и Украиной в первые недели 2009 г. / http://www.encharter.org/index.php?id=21&id_article=171&L=0 (дата обращения к сайту — 6 февраля 2015 г.).

¹⁴ Т.е. статья 7(7) и статья 27.

¹⁵ Меморандум о механизме раннего предупреждения в сфере энергетики в рамках энергодиалога Россия — ЕС, 16 ноября 2009 г. / <http://www.minenergo.gov.ru/upload/medialibrary/656/6566442b1b008b56a46557475c681c94.pdf> (дата обращения к сайту — 30 марта 2015 г.).

¹⁶ Меморандум о Механизме предупреждения и преодоления чрезвычайных ситуаций в сфере энергетики в рамках Энергодиалога Россия — ЕС, обновленный Механизм раннего предупреждения, 24 февраля 2011 г. / <http://www.minenergo.gov.ru/upload/medialibrary/45c/45c1ace02a62b9a64cc0668f077574a.pdf> (дата обращения к сайту — 27 ноября 2014 г.).

политической работы с тем, чтобы Договаривающиеся стороны смогли увидеть полезный эффект Механизма Энергетической Хартии по раннему предупреждению. В конце ноября МРП был одобрен на 25-й сессии Конференции по Энергетической хартии, которая состоялась в Астане под председательством Казахстана¹⁷.

В результате активных международных усилий ЕС и Энергетического сообщества, а также Контактной группы Энергетической хартии по энергетической безопасности транзитные потоки через территорию Украины не останавливались во время кризиса 2014 г. 30 октября 2014 г. было подписано трехстороннее соглашение между Россией, Украиной и ЕС (так называемый «зимний пакет»), хотя и в качестве промежуточного решения, действующего до марта 2015 г.¹⁸. 1 апреля 2015 г. «Нафтогаз» и «Газпром» подписали техническое дополнение к своему контракту о поставках газа, продлив действие ключевых элементов «зимнего пакета» до конца июня 2015 г.¹⁹.

Что представляет собой Типовой механизм Энергетической хартии по раннему предупреждению?²⁰

В соответствии со Статьей 2.1 Типового механизма Энергетической Хартии по раннему предупреждению, его цель заключается «в обеспечении необязывающей рамочной основы для предупреждения и преодоления чрезвычайных ситуаций в сфере энергетики, связанных с транзитом и поставкой электроэнергии, природного газа, нефти и нефтепродуктов по трансграничным энергосетям и трубопроводам». Чрезвычайные ситуации означают крупные события в энергетическом секторе, имеющие трансграничные последствия.

Механизм включает три уровня.

Инициирование Типового механизма Энергетической хартии по раннему предупреждению

Механизм может быть инициирован любой стороной, подписавшей Энергетическую хартию 1991 г. в случае чрезвычайной ситуации или угрозы возникновения чрезвычайной ситуации путем уведомления Генерального секретаря²¹. Кроме того, планируется, что после ожидаемого принятия Международной Энергетической хартии

(МЭХ) в Гааге весной 2015 г. во время министерской конференции («Гаага II») новые страны путем подписания МЭХ автоматически будут наделены правом инициировать МРП.

Уведомляющая сторона и другие стороны, которые могут быть вовлечены в чрезвычайную ситуацию или затронуты ею, именуются «заинтересованными сторонами»²². Заинтересованные стороны могут назначить своих представителей любого уровня: представитель страны, уполномоченное лицо, сотрудник дипломатической миссии, административный сотрудник. От представителей не требуется быть экспертами в энергетической сфере.

Учреждение Контактной группы по энергетической безопасности

Контактная группа по энергетической безопасности — ключевой элемент МРП, главный рабочий орган под председательством Генерального секретаря, включающий представителей заинтересованных сторон, Председателя Конференции по Энергетической хартии (который будет исполнять обязанности заместителя Председателя Контактной группы) и другие приглашенные стороны²³.

Контактная группа поощряет обмен информацией между заинтересованными сторонами по вопросам, которые они считают актуальными. Перед Контактной группой поставлены две цели. Во-первых, она готовит предложения по общей оценке ситуации и, во-вторых, осуществляет выработку рекомендаций по устранению угрозы возникновения чрезвычайной ситуации или ее преодолению²⁴. Рекомендации касаются положений, согласованных всеми заинтересованными

¹⁷ Документ СС 501, «Отчеты за 2014 год и перспективные направления деятельности, представленные Генеральным секретарем, Группами Энергетической хартии и Промышленной консультативной группой; Типовой механизм Энергетической Хартии по раннему предупреждению», 5 ноября 2014 г.

¹⁸ Обязывающий протокол об условиях поставки российского газа из Российской Федерации в Украину на период с ноября 2014 г. по 31 марта 2015 г. / https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20141030_trilateral_protocol.pdf (дата обращения к сайту — 2 апреля 2015 г.).

¹⁹ «Нафтогаз» и «Газпром» продолжили действие Брюссельских договоренностей до конца 2 квартала 2015 года», 2 апреля 2015 г., новости Нафтогаза / <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/4C514FCA5BDA6AE1C2257E1B002A7BE4?OpenDocument&year=2015&month=04&nt=News&> (дата обращения к сайту — 10 апреля 2015 г.).

²⁰ Текст МРП размещен на сайте Энергетической хартии. Открытые решения (CCDEC201414) // www.encharter.org (дата обращения к сайту — 9 марта 2015 г.).

²¹ Типовой механизм Энергетической Хартии по раннему предупреждению. Статья 4.1.

²² Там же. Статья 4.3.

²³ Там же. Статья 5.3.

²⁴ Там же. Статья 5.7.

сторонами, и носят характер «кодекса поведения» без каких-либо юридических обязательств и обеспечительных мер.

На этом уровне важно, чтобы стороны испытывали взаимное доверие в целях предоставления партнеру информации о суточных потоках энергии. Секретариат будет сравнивать данные, предоставленные сторонами, и в случае идентичности данных необходимость в третьем уровне МРП отпадает.

Учреждение Группы Энергетической хартии по мониторингу

Для установления фактов, касающихся энергетических потоков между вовлеченными в конфликт странами, МРП предусматривает создание Группы по мониторингу. Решение по составу Группы и ее кругу ведения принимает Контактная группа по энергетической безопасности²⁵. Группа по мониторингу будет включать экспертов и наблюдателей, специализирующихся в соответствующей области энергетики (т. е. газ, нефть, электроэнергия). В практическом смысле наблюдателям от Группы по мониторингу должен быть разрешен доступ в национальные диспетчерские центры для проведения необходимой верификации и контроля.

Группа по мониторингу может также создаваться, например, из-за невозможности для участников Контактной группы выехать на места, где требуется мониторинг, или когда важно иметь независимых участников, обладающих техническими экспертными знаниями для мониторинга с целью обеспечения точности данных, предоставленных заинтересованными сторонами. В любом случае первостепенное значение имеет своевременное выполнение.

Перед Контактной группой поставлены две цели. Во-первых, она готовит предложения по общей оценке ситуации и, во-вторых, осуществляет выработку рекомендаций по устранению угрозы возникновения чрезвычайной ситуации или ее преодолению.

на настоящий момент еще не создан какой-либо аналогичный многосторонний и пре-

Преимущества Типового механизма Энергетической хартии по раннему предупреждению

МРП основан не на Договоре к Энергетической хартии (ДЭХ)²⁶, а на политической декларации Энергетической хартии 1991 г. и на политическом диалоге, таким образом, он носит *юридически необязывающий* характер. В отличие от других инструментов предотвращения конфликтов Механизм Энергетической хартии по раннему предупреждению является *многосторонним*. Политика Энергетической Хартии обеспечивает форум и нейтральную платформу для обмена информацией о мерах реагирования на чрезвычайные ситуации, представляющие угрозу для энергетической безопасности страны или региона. МРП является инструментом для *превентивной дипломатии и установления доверия*.

МРП является *дополняющим* по отношению к существующим механизмам и не дублирует их²⁷, поскольку существующий Механизм раннего предупреждения ЕС — Россия основан на политической реакции на чрезвычайные ситуации и не предполагает сбора информации об энергетических потоках²⁸. Два основных различия между Механизмом Энергетической хартии по раннему предупреждению и Механизмом ЕС — Россия:

- **территориальный охват.** Меморандум о Механизме предупреждения и преодоления чрезвычайных ситуаций в сфере энергетики, который служит правовой основой для обновленного Механизма ЕС — Россия, касается только этих двух сторон. Меморандум был подписан в рамках энергетического диалога Россия — ЕС. Таким образом, механизм не может быть запущен странами-транзитерами, не являющимися членами ЕС (например, Украиной), или какой-либо иной косвенно вовлеченной стороной²⁹. Участие этих третьих сторон предусматривается на основании приглашения либо России, либо ЕС при условии их взаимного согласия по этому вопросу. Что же касается Механизма Энергетической хартии по раннему предупреждению, то он может быть инициирован любой стороной, подписавшей Европейскую Энергетическую хартию

²⁵ Типовой механизм Энергетической Хартии по раннему предупреждению. Статья 6.2.

²⁶ Договор к Энергетической хартии, подписанный 17 декабря 1994 г. в Лиссабоне, вступил в силу 16 апреля 1998 г./ www.encharter.org (дата обращения к сайту — 2 апреля 2015 г.).

²⁷ Типовой механизм Энергетической хартии по раннему предупреждению. Преамбула, п. (1); статья 4.2.

²⁸ Меморандум, 24 февраля 2011 г.

²⁹ В соответствии со статьей 1.4 Механизма раннего предупреждения Россия — ЕС от 24 февраля 2011 г. Экспертная группа Механизма раннего предупреждения Россия — ЕС включает только представителей ЕС и России.

1991 г., а в будущем — сторонами, подписавшими МЭХ, на которых чрезвычайная ситуация оказала неблагоприятное воздействие³⁰;

- сроки действий. В случае Типового механизма Энергетической хартии по раннему предупреждению любое действие должно предприниматься «до» возникновения чрезвычайной ситуации. Упор сделан на превентивные меры. В случае с Механизмом раннего предупреждения ЕС — Россия действия на местах предпринимаются «после» возникновения чрезвычайной ситуации. Упор сделан на управление существующими кризисами³¹.

Важно отметить, что Механизм не является механизмом урегулирования споров, а механизмом раннего предупреждения, и это означает, что он *не призван заменить собой* какой-либо из механизмов разрешения споров, предоставляемых ДЭХ. Основная его цель — предсказать и предотвратить реальный потенциальный кризис и создать нейтральную платформу с добровольным участием заинтересованных стран в целях сбора и обмена актуальной информацией перед принятием каких-либо следующих шагов. Генеральный секретарь будет прилагать все усилия для того, чтобы предотвратить недопонимание, подтасовки и неправомерное использование данных сторонами конфликта.

Кризисы 2006 и 2009 гг. подняли вопрос доверия между заинтересованными сторонами. Как правильно указал Генеральный секретарь Секретариата Энергетической хартии Андре Мернье, «доверие не может строиться лишь на основе заявлений о благих намерениях. В конечном итоге это требует прозрачности»³². В связи с этим Типовой механизм Энергетической хартии по раннему предупреждению основан на полной *прозрачности* и *нейтральности* и «вдохновлен» инициативой в отношении режима энергетической прозрачности, предложенной украинскими центрами «Номос» и «Стратегия XXI», которые являются украинскими неправительственными аналитическими центрами в области государственной политики³³. Режим энергетической прозрачности для газа (ETR-G) основан на взаимном обмене физическими данными в режиме онлайн между производителем (Россия), транзитерами — странами Восточного партнерства (Украина, Белоруссия, Молдавия) — и потребителем (ЕС). Данные будут включать технические характеристики, такие как рабочее давление и ежедневные отчеты об объемах природного газа на входе и выходе без указания подробной коммерческой информации. Европейская комиссия также приветствовала эту инициативу режима энергетической

прозрачности. В связи с этим в официальном письме от аппарата комиссара ЕС по вопросам энергетики Гюнтера Эттингера было отмечено, что предложение будет «принято во внимание в текущей работе для подготовки сообщения по вопросу внешних отношений в энергетической сфере»³⁴.

Прозрачность играет важную роль, поскольку на этапе реального спора страны также вступают в информационную войну. В начале газового конфликта между Россией и Украиной в 2014 г. не было доступа к реальным данным о потоках газа. Поэтому была необходимость в таком механизме, который позволил бы стране на добровольной основе выбрать определенный план действий. Для случаев эскалации конфликта между странами МРП предусматривает средства мирного урегулирования. Заинтересованная страна выражает свою добрую волю, уже давая согласие на обмен данными о трансграничных потоках энергии на добровольной основе.

Реализация Механизма Энергетической хартии по раннему предупреждению: украинский кризис 2014 г.

При том, что газовые споры между Россией и Украиной воспринимаются международным сообществом скорее как политические, а не коммерческие, Энергетическая хартия приложила усилия для урегулирования ситуации с энергетической точки зрения и в рамках правовой рамочной основы Энергетической хартии.

Энергетическая хартия была подготовлена на случай возможных угроз энергетической безопасности. 3 марта 2014 г. Генеральный секретарь сделал заявление в отношении ситуации на Украине и по своей инициативе принял решение

³⁰ Число сторон, подписавших Европейскую Энергетическую Хартию — 64 (на март 2015 г.), обновление информации см.: <http://www.encharter.org>.

³¹ Например, в соответствии с Механизмом ЕС — Россия (статья 8.1) Группа по мониторингу может быть создана после возникновения чрезвычайной ситуации, в то время как в рамках МРП Энергетической хартии это не обязательно так.

³² Веб-сайт Энергетической хартии: Энергетический кризис начала 2009 года: взгляд Генерального секретаря. 6 февраля 2009 г.

³³ Центр глобалистики «Стратегия XXI», <http://geostrategy.org.ua/en/> (дата обращения к сайту — 10 апреля 2015 г.).

³⁴ Гончар М. Презентация. Energy Security in Europe: From Crises to Trust via Transparency. 8 июня 2011 г. Сайт Энергетической хартии / http://www.encharter.org/ntc_admin/dev_extranet/files/EITI_Ukrai00_1309939533.pdf (дата обращения к сайту — 12 марта 2015 г.).

создать Контактную группу по энергетической безопасности в связи с украинским кризисом для осуществления действий в духе отношений партнерства и международных обязательств³⁵. Только Генеральный секретарь и заинтересованные стороны могут инициировать создание Контактной группы по энергетической безопасности, что основано на необходимости быстрого принятия решений в условиях чрезвычайной ситуации.

Первая встреча Контактной группы по энергетической безопасности

Первая встреча Контактной группы по энергетической безопасности состоялась 5 марта 2014 г. при добровольном участии заинтересованных сторон³⁶. Она прошла под председательством Генерального секретаря. Во встрече приняли участие представители соответствующих дипломатических миссий Казахстана (как страны — председателя на Конференции по Энергетической хартии в 2014 г.), России, Украины в ЕС, а также представители Европейского союза (ГД по энергетике и Европейской службы внешнеполитической деятельности).

Во время встречи стороны обменялись мнениями относительно ситуации и возможных последствий для потоков газа в странах — членах Энергетической хартии. Представители России и Украины вновь подтвердили приверженность своих правительств выполнению в полном объеме соответствующих договорных обязательств, чтобы не допустить никакого прерывания потоков энергоносителей. Стороны согласились вновь встретиться через неделю и этим продемонстрировали свою добрую волю и готовность к обсуждению проблемы.

Режим энергетической прозрачности для газа (ETR-G) основан на взаимном обмене физическими данными в режиме онлайн между производителем (Россия), транзитерами — странами Восточного партнерства (Украина, Белоруссия, Молдавия) — и потребителем (ЕС).

Вторая встреча Контактной группы по энергетической безопасности

Вторая встреча Контактной группы состоялась 13 марта 2014 г.³⁷. Признавая, что прозрачность является ключевым фактором укрепления доверия, Генеральный секретарь предложил создать систему для сбора соответствующих данных по физическим потокам газа в помощь обсуждениям Контактной группы. Другими словами, Генеральный секретарь предложил сторонам — России, Украине и ЕС — предоставлять Контактной группе информацию о «фактических суточных потоках ... суточных объявленных потоках газа... через границы из территории, через или на территорию заинтересованных сторон; объемах осуществленного транзита, документально подтвержденных операторами»³⁸.

После событий в Крыму в марте 2014 г. возникла необходимость деэскалации напряженности

между Россией и Украиной и проведения черты между конфронтацией в политической и энергетической об-

ластях. В своем публичном заявлении от 17 марта 2014 г. Генеральный секретарь напомнил Российской Федерации и Украине об их международных обязательствах в отношении энергетической безопасности в регионе и перед существующими инвесторами³⁹. Он вновь подтвердил, что Контактная группа по энергетической безопасности является нейтральным каналом для контактов и общей оценки и призвал стороны к продолжению участия.

Третья встреча Контактной группы по энергетической безопасности

В ходе третьей встречи Контактной группы по энергетической безопасности, которая состоялась в конце марта 2014 г., Генеральный секретарь вновь заявил, что Энергетическая хартия является техническим политическим органом, задача которого состоит в обеспечении энергетической безопасности стран-членов. По этой причине стороны были приглашены к обсуждению основных элементов Типового механизма Энергетической хартии по раннему предупреждению.

Четвертая встреча Контактной группы по энергетической безопасности

Последняя встреча Контактной группы по энергетической безопасности состоялась 4 апреля 2014 г.

³⁵ Контактная группа по энергетической безопасности в связи с украинским кризисом; Заявление Генерального секретаря. Брюссель. 3 марта 2014 г. / www.encharter.org (дата обращения к сайту — 14 ноября 2014 г.).

³⁶ Более подробную информацию обо всех встречах Контактной группы Энергетической хартии по энергетической безопасности см. в рубрике «Новости» на сайте Энергетической хартии, <http://www.encharter.org/index.php?id=660&L=0> (дата обращения к сайту — 15 ноября 2014 г.).

³⁷ Статьи в рубрике «Новости» на сайте Энергетической хартии.

³⁸ Меры по обеспечению прозрачности в духе МРП Энергетической хартии. Статья 5.6.

³⁹ Развитие ситуации в Украине. Заявление Генерального секретаря. Брюссель. 17 марта 2014 г. / www.encharter.org (дата обращения к сайту — 28 ноября 2014 г.).

Для содействия и продвижения обсуждений в Контактной группе и укрепления доверия между заинтересованными сторонами Генеральный секретарь вновь напомнил о необходимости создать в Секретариате Энергетической хартии систему для сбора соответствующих данных по физическим потокам газа. Участники Контактной группы договорились провести следующую встречу после того, как представители Российской Федерации и Украины получат из своих столиц указания относительно предоставления необходимой информации или относительно альтернативных предложений по разрешению ситуации, которые могли бы быть рассмотрены в формате Контактной группы.

Дальнейшие усилия

За прошедший с апреля 2014 г. период Секретариат Энергетической хартии предпринимал шаги по созыву встречи Контактной группы по энергетической безопасности. Следующая встреча была запланирована на конец мая, а затем перенесена на июнь. Генеральный секретарь предложил, чтобы на этой встрече Контактная группа оценила возможность подготовки предложения для Правительства Украины по выполнению основных условий Механизма Энергетической хартии по раннему предупреждению. Однако Европейская комиссия попросила отменить встречу в связи с текущими трехсторонними обсуждениями между представителями Украины, России и ЕС в рамках собственного посредничества. Вследствие того,

что не было достигнуто никаких результатов, и в связи с эскалацией конфликта

между Россией и Украиной дальнейшие встречи Контактной группы Энергетической хартии по энергетической безопасности были отложены. Несмотря на это, Секретариат продолжает поддерживать контакты с представителями стран.

Украинские инициативы в области прозрачности после встреч Контактной группы по экономической безопасности

Состоявшиеся в марте 2014 г. обсуждения в рамках Энергетической хартии не придали достаточного импульса для быстрой инициации режима прозрачности. Однако благодаря усилиям Генерального секретаря через несколько месяцев Украина выдвинула беспрецедентные инициативы в области прозрачности в отношении газовых потоков через свою территорию.

6 мая 2014 г. НАК «Нафтогаз Украины», ведущая компания в сфере транспортировки и хранения газа, присоединилась к системе отображения данных AGSI+, платформы по прозрачности ассоциации Gas Infrastructure Europe (GIE). Информация об объемах газа в украинских подземных хранилищах газа (ПХГ) передается отдельно каждым ПХГ по пятницам на веб-сайт GIE⁴⁰.

Кроме того, с 15 мая 2014 г. «Укртрансгаз», дочерняя компания «Нафтогаза», начала размещать ежедневные отчеты об объемах транзита природного газа через газотранспортную систему на своем веб-сайте и на веб-сайте ENTSOG⁴¹. Ожидается, что эти инициативы в области прозрачности обеспечат повышение эффективности взаимодействия между Украиной и международными партнерами в энергетическом секторе.

Еще одним шагом Украины по повышению прозрачности стало приглашение международных наблюдателей для проведения мониторинга транзита газа через ГТС Украины. Так, «Укртрансгаз» был готов предоставить официальным наблюдателям от Европейской сети операторов систем транспортировки природного газа (ENTSOG, Бельгия) и Энергетического Сообщества (Австрия) доступ на украинские газоизмерительные станции для мониторинга транзита газа через территорию Украины в июне 2014 г.⁴². Компания направила соответствующие приглашения в Брюссель и Вену, но информация о последующем развитии событий отсутствует. В ноябре «Нафтогаз»

опять призвал ЕС направить наблюдателей в Украину для проведения мониторинга газовых потоков⁴³. Отме-

6 мая 2014 г. НАК «Нафтогаз Украины», ведущая компания в сфере транспортировки и хранения газа, присоединилась к системе отображения данных AGSI+, платформы по прозрачности ассоциации Gas Infrastructure Europe (GIE).

тим, что в 2009 г. наблюдателей не допустили в диспетчерские центры Украины. Приглашение международных наблюдателей со стороны Украины отражает третий уровень Механизма Энергетической хартии по раннему предупреждению —

⁴⁰ Gas Storage Europe / <http://transparency.gie.eu/> (дата обращения к сайту — 28 ноября 2014 г.).

⁴¹ «Укртрансгаз». Оперативная информация, <http://utg.ua/utg/business-info/live.html> и EntsoG Transparency Platform, <https://transparency.entsog.eu> (дата обращения к сайту — 28 ноября 2014 г.).

⁴² «Укртрансгаз» готов предоставить доступ европейским наблюдателям на свои объекты для контроля за выполнением транзитных обязательств». 25 июня 2014 г. Новости Нафтогаза / <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.ru.nsf/0/C5E100FC3AF545D6C2257D02004E1B76?OpenDocument&year=2014&month=06&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8&> (дата обращения к сайту — 10 апреля 2015 г.).

⁴³ Naftogaz increases transparency on gas transit, calls on EU to send observers to Ukraine to monitor gas flows (на англ.); 25 ноября 2014 г. Новости Нафтогаза / <http://www.naftogaz.com/> (дата обращения к сайту — 28 ноября 2014 г.).

создание Группы по мониторингу. Принятие стороной различных процедур прозрачности, включая предоставление доступа для наблюдателей в свои национальные диспетчерские центры на добровольной основе, является ключевым элементом Механизма Энергетической хартии по раннему предупреждению. Однако Россия не продемонстрировала такой уровень прозрачности и готовность принять миссию по мониторингу на своей территории. В связи с этим нет общедоступных данных для проведения сравнения между Российской Федерацией и Украиной.

Все инициативы украинской газовой компании «Нафтогаз» и ее дочерней компании «Укртрансгаз» в отношении присоединения к различным европейским платформам сбора данных повысят уверенность их международных партнеров. Украина желает продемонстрировать, что ее ГТС надежна и что ее государственная газовая компания с несколько запятнанной репутацией привержена наилучшим международным практикам в области ведения бизнеса.

Предоставление данных о потоках газа через территорию Украины являлось основной рекомендацией со стороны Контактной группы Энергетической хартии. Украина выполнила эту рекомендацию после того, как встречи Контактной группы прекратились. Однако, несмотря на отсутствие в указанных инициативах прямых ссылок на Механизм Энергетической хартии по раннему предупреждению, он внес полезный вклад и оказал косвенное влияние на подготовку таких инициатив⁴⁴.

Выводы

История газовых конфликтов между Россией и Украиной показывает, что политические средства урегулирования споров не обеспечивают устойчивого эффекта и в будущем могут

привести к дальнейшей эскалации конфликтов. Помимо того, что разрешение вопросов происходит только поверхностно, проблемой политического разрешения спора является временность таких договоренностей, которые зачастую связаны с личностью действующих на текущий момент лидеров. Лучшим решением, таким образом, будет доверить разрешение таких стратегических споров о поставках энергоносителей независимой платформе, опираясь на открытую и доступную правовую основу, такую как ДЭХ. Кроме того, возникшие в 2014 г. вопросы с транзитом из России через Украину в ЕС продемонстрировали то, как МРП действует на практике и что все три уровня МРП — превентивная дипломатия в энергетической сфере, укрепление доверия и меры реагирования на чрезвычайные ситуации — были на практике применены Россией, Украиной и ЕС.

Отметим, что статья 7 ДЭХ подчеркивает важный принцип «свободы транзита» и обязывает Договаривающиеся стороны содействовать транзиту энергии на «недискриминационной» основе. Другими словами, статья 7 ДЭХ действует как гарантия энергетической безопасности членов ДЭХ, поскольку принципом, лежащим в основе свободы транзита, является непрерывность транзита и недопущение препятствий на пути существующих потоков энергии.

Эти характеристики многостороннего ДЭХ, содействующего свободе транзита и выступающего в качестве гаранта энергетической безопасности, позднее были усилены в результате утверждения в 1998 г. Конференцией по Энергетической хартии пакета правил процедуры для проведения согласительного урегулирования споров в связи с транзитом энергоносителей и разработки в 2003 г. Типовых соглашений для трансграничных трубопроводов. Наконец, с созданием Типового механизма по раннему предупреждению в 2014 г. еще более повысилась значимость правовой рамочной основы Энергетической хартии.

Подводя итог анализу ситуации с кризисом 2014 г., как было сказано выше, в этот раз не было прерывания поставок российского газа в Европу, в результате Украина смогла выполнить свои обязательства в контексте статьи 7 (6) ДЭХ и в соответствии со своими контрактами на транзит с Россией⁴⁵. Это стало возможным вследствие того, что Украина продолжила транзит потоков

⁴⁴ Например, разработанные Энергетической хартией Межправительственное типовое соглашение и Типовое соглашение с правительством принимающей страны для электроэнергетических и газовых проектов, которые содержат руководящие принципы и сбалансированные исходные точки для переговоров по соглашениям о новых трансграничных проектах и транзитной инфраструктуре (т. е. проект трубопровода Баку – Супса).

⁴⁵ Сайт Министерства энергетики и угольной промышленности Украины. Новости. 29 января 2015 г. / http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=244983029&cat_id=35109 (дата обращения к сайту – 6 февраля 2015 г.).

российского газа в Европу, а ЕС в ответ обеспечил Украину реверсными поставками газа из Словакии, Польши и Венгрии. Реверсные потоки соответствовали законодательству ЕС и Договору об Энергетическом Сообществе, который Украина ратифицировала в декабре 2010 г. Договор об Энергетическом Сообществе налагает юридические обязательства на стороны Договора стремиться к поиску скорейшего решения в случае прерывания поставок энергоносителей⁴⁶. В то же время пункт (2)(с) статьи 7 ДЭХ налагает обязательства «мягкого права» на Договаривающиеся стороны поощрять операторов систем передачи электроэнергии (TSO) к сотрудничеству в процессе реализации мер по минимизации влияния прерывания поставок энергоносителей.

Статья 7 ДЭХ действует как гарантия энергетической безопасности членов ДЭХ, поскольку принципом, лежащим в основе свободы транзита, является непрерывность транзита и недопущение препятствий на пути существующих потоков энергии.

Энергетическая хартия является единственной правовой рамочной основой, географически охватывающей основные маршруты энергетической торговли и транзита энергоносителей в Евразии и за ее пределами. Хотя Договор об Энергетическом Сообществе предусматривает варианты преодоления угроз для энергетической безопасности, его применимость ограничена в географическом плане. Например, Турция, роль которой как важного транзитера повышается, не является стороной Договора об Энергетическом Сообществе, но является стороной, подписавшей Энергетическую хартию 1991 г. и Договаривающейся стороной ДЭХ. Таким образом, Механизм Энергетической хартии по раннему предупреждению может рассматриваться как единственный многосторонний и устойчивый механизм для предотвращения и мирного урегулирования энергетических конфликтов. Механизм Энергетической хартии по раннему предупреждению может играть важную роль в случае возникновения чрезвычайной ситуации для любой из сторон, действующей в духе доброй воли и желающей использовать этот механизм. □

⁴⁶ Статья 44 Договора о создании Энергетического Сообщества, подписанного 25 октября 2005 г. в Афинах, вступил в силу 1 июля 2006 г./ www.energy-community.org (дата обращения к сайту – 31 марта 2015 г.).



И.В. Гудков

Газовый рынок Европейского Союза. Правовые аспекты создания, организации, функционирования

Вышла в свет монография И.В. Гудкова «Газовый рынок Европейского Союза. Правовые аспекты создания, организации, функционирования». Данное исследование позволяет через призму анализа правового регулирования отношений, связанных с созданием и функционированием газового рынка Европейского союза, составить представление о том, каким ЕС видит будущее региональной и глобальной энергетики.

В монографии проанализирована история интеграции в энергетическом секторе ЕС, выявлены факторы, определяющие долгосрочный вектор развития европейской энергетической политики, представлена комплексная информация о текущем статусе либерализации европейского газового рынка, правовых средствах, используемых для данного процесса. Автор рассмотрел основные проблемы, связанные с построением единого газового рынка ЕС, и выявил перспективы интеграции в данном секторе экономики. В работе содержится анализ внешней энергетической политики ЕС в контексте отношений Россия – ЕС, в том числе рассмотрена проблематика, касающаяся принципов сотрудничества, Договора к Энергетической хартии и связанных с ним документов, перспектив построения энергетического партнерства.

В целом работа позволяет восполнить дефицит научной информации о процессе создания, организации и деятельности единого энергетического рынка ЕС. Монография представляет интерес не только для специалистов в газовом бизнесе, но и для всех, кто интересуется проблемами энергетики и вопросами экономических отношений между Россией и Европейским союзом.

Приобрести книгу можно в группе изданий «ПравоТЭК»:

115054 Москва, ул. Зацепы, 23
Тел.: +7 (495) 235-47-88
Факс: +7 (495) 235-23-61
E-mail: order@lawtek.ru
<http://media.lawtek.ru/>

РЕКЛАМА