

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО; ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

УДК 341.1

А.В. КЛЁМИН,

доктор юридических наук, профессор

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОМ ПЛЮРАЛИЗМЕ, ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ЭНЕРГЕТИКИ И ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ*

В статье рассмотрены методы реформирования отечественной электроэнергетики и газовой отрасли. Раскрывается юридическое содержание понятия «либерализация сектора энергетики». В статье нашли свое отражение западная модель либерализации и следование национальным интересам России в газовой отрасли.

Финансовый кризис заставляет задуматься над рецептами оздоровления экономики. Почему страны с либерализованной экономикой страдают от «рыночности» и экономического либерализма больше? Те же, где государство в экономике сохранило управляющие рычаги, менее зависимы от волнений за океаном. Действительно, больше либерализма, следовательно, больше кризиса. Но и эти государства дозревают до «нового курса». Он означает – больше государства в экономике. Это идеологический вопрос. Но либерализм не справляется. Всем становится ясно, что для спасения экономики от краха либерализм в экономике должен иметь свои пределы. Так, буквально на наших глазах в сентябре-ноябре 2008 г. правительства ряда стран взяли под свою опеку частные банки, объявили о национализации других, включают программы господомощи, еще вчера запрещенной, объявляют о скупке акций частных предприятий и даже выкупе государством новостроек жилья.

Рыночная экономика, при которой рынок, якобы, способен отрегулировать все проблемы

без помощи государства, готова потесниться в пользу государства¹. Частный сектор готов потесниться, а либеральные концепции становятся менее популярными. В то же время западные правительства, сами страдающие от чрезмерной либерализации, не устают требовать либеральных реформ и демонополизации от России. Вернее, их продолжения.

Энергетика. Главным объектом «либерализационных» экспериментов коллективного Запада с 1990 г. остается российская энергетика. Очередность следующая: с «нефтью» они «разобрались» еще в начале 90-х, раздробив и приватизировав государственную нефтяную монополию. Демонополизация и разгосударствление электроэнергетики также подходит к концу в ближайшие месяцы. Вспомним и госмонополию на алкоголь, которая была одинаково раз-

* В данном номере журнала также опубликован перевод статьи на английский язык.

¹ Николай Рьжков: Государство должно быть не ночным сторожем, а активным игроком. URL: <http://www.bel.ru/news/business/2008/10/20/33155.html>

дроблена, а потом ее части приватизированы в начале тех же 1990-х.

Политическая либерализация в России занимает особое место. Ее результатом стало внедрение в политическую ткань страны и (расчленительного) федерализма, и (разрыхляющей государство) демократии, скрепленного «цементным раствором» концепции прав и свобод человека. Но об их тлетворном влиянии на государство лучше говорить отдельно. Однако нельзя и оставить без упоминания, что с 1991 г. действие этих либеральных, центробежных реформ россияне прочувствовали на себе. «Нерасчлененным» в либеральном порыве остается разве что российский газ.

Разгосударствление и демонополизация «нефти», «электричества», «газа», «водки» – само слово, «монополия», ошельмовано в глазах общественности. Напротив, приватизация и расчленение подаются как прогрессивное и справедливое занятие. А СМИ, исследователи, политологи услужливо обосновывают это. В подтверждение того, какого масштаба, якобы, достигла дезинформация об успехах российской электроэнергетики, сошлемся на данные специалиста – «на фоне нарастающих кризисных явлений в электроэнергетике России, обусловленных последствиями непрофессионального реформирования отрасли, информационные структуры ОАО РАО «ЕЭС России» и его представители ежегодно публикуют в средствах массовой информации и отраслевых изданиях до 50 тыс. статей и сообщений об успехах реструктуризации электроэнергетики России и даже других стран СНГ» [1].

Демонополизация, скупка госмонополий по частям и в частные руки и сверхдоходы. Российская энергетика как раз и состоит из самых доходных и беспроектных секторов. К тому же, самых надежных. Например, «Единой энергосистеме СССР» не было равных по надежности электрообеспечения (Калифорнийский кризис, Нью-йоркский, Парижский).

Далее: что произошло в результате вывода государства из другой монополии – «алкоголя»? Результат плачевный – государство перестало бороться с суррогатами и алкоголизмом, как

следствие – контрафакт, появление «водочных королей»². А рынок, «почему-то», не заставляет снижать цены и повышать качество, как это прогнозировалось. Согласимся, госмонополия нужна и на производство, и на реализацию всей (!) спиртосодержащей продукции. Так же, как и восстановить госконтроль за качеством продуктов и алкоголем. Предполагается, что в 2008 г. правительство страны внесет в Госдуму пакет мер по регулированию алкогольной отрасли³.

Нефть. Обратимся к «нефти». К чему привела демонополизация и приватизация нефтяного сектора? К появлению тех же «нефтяных королей». К 2000 г. у государства осталось лишь 4% собственности на все сектора нефтяной промышленности. Остальное оказалось у частных, иностранных корпораций и англоязычного менеджмента, скупивших российскую нефтянку в смутные 1990-е гг. Результат плачевный – налоги от российской «нефти» в 90-е гг. почти перестали поступать в российский бюджет и потекли в иностранные государства едва ли не целиком. Лишь недавно государство восстановило свою собственность на «нефть» до 51%, несмотря на известные затраты.

Электричество. Поподробнее остановимся и на основных результатах раздробления отечественной электроэнергетики. Некоторые авторы высказывают слишком мягкое мнение, говоря о «результатах лишь непрофессионального менеджмента» ОАО РАО «ЕЭС России». Аргументом в пользу дробления отрасли были частные инвестиции, которые, якобы, должны потечь в электроэнергетику в случае демонополизации. Ее реформа еще не окончена, а процесс формирования «королей от электричества» продолжается. «Новости» сообщают о появлении на свет то одной, то другой электроэнергетической компании. Совсем свежее

² «Надо ли вводить госмонополию на алкоголь?». URL: <http://tests.open.ru/ru/about/portfolio/pressa/coments/index.php?id4=13397>

³ URL: <http://www.bel.ru/news/society/2008/10/28/33360.html>

сообщение – в середине ноября 2008 г. Калининград.ру сообщил об учреждении частной «Калининградской генерирующей компании»⁴. Вместо единой госмонополии – ОАО «Пензаэнерго», ОАО «Самараэнерго», ОАО «Карачаево-Черкесскэнерго», ОАО «Кировэнерго», «Тюменьэнерго», «Алтайэнерго», АК «Якутскэнерго», «Бурятэнерго», «Татэнерго» и десятки прочих частных. Лишь в Москве их 14. И сразу же «Чугуевская» авария с отключением 2 млн потребителей. Таков первый видимый результат расчленения.

Напомним поэтапно схему дробления, то есть выведения государства из сектора «генерации» и «сбыта». Заметим, что «сети» приватизировать не удалось. И вот результат – несогласованность и взаимное недоверие между «сетевиками» и «сбытовиками» (деньги аккумулируются лишь в энергосбыте). Разрастание штатов, новых контролирующих служб, с зарплатами и новыми зданиями. Приватизация кончилась повышением затрат и резким удорожанием электроэнергии. Причем повышение цены стало легальным и бесконтрольным. Теперь у каждого регионального «энергосбыта» свои цены. В Иркутской области – 32 коп./кВт, а в Белгородской в 6,5 раз выше – 2 руб./кВт. Самая надежная в мире электроэнергетическая система раздроблена и хаотизирована. Не оправдала себя и попытка внедрения рыночных механизмов в формирование цены на электричество на оптовом рынке. В итоге, эксперимент с дерегулированием привел к перебоям с энергоснабжением и заградительным тарифам. Наносится ущерб и высокотехнологичному бизнесу.

Специалисты констатируют, что методы реформирования отрасли не новы. Многие страны шли таким же путем. А после череды блэкаутов были вынуждены либо ввести мораторий на реформирование, либо отказаться от рыночных преобразований в электроэнергетике. Так,

в США не прошло и двух лет после дерегулирования ее энергетики, как тарифы стремительно поползли вверх, а предложение электроэнергии сократилось.

По свидетельству специалистов, «весь мир давно признал, что принцип построения энергосистемы в Советском Союзе был наиболее продуманным, передовым решением, обеспечивающим надежность, минимизацию расходов на выработку и передачу электрической энергии. Сейчас же единая энергосистема практически уничтожается» [2]. Оценки специалистов таковы, что к 2010 г. в России будет полная либерализация рынка электроэнергетики и стоимость 1 кВт/ч подскочит в три раза [3].

Скупка электроэнергетики началась с марта 2003 г., когда вступил в силу пакет федеральных законов «Об электроэнергетике». Стартовала реформа стратегической отрасли. Не забудем, что она определяет социальную и экономическую безопасность страны⁵. Итак, схема проста:

- **разделение отрасли** на 1) естественно-монопольные виды деятельности (передача, распределение электроэнергии плюс диспетчеризация) и 2) конкурентные (производство, сбыт);

- далее **создание рыночных отношений** в «конкурентных» видах деятельности (производстве и сбыте);

- **недискриминационный доступ** к услугам естественных монополий, то есть, говоря проще, к линиям электропередач. Через 3 года состоялось желаемое разделение отрасли. Большинство ранее вертикально интегрированных предприятий, доказавших свою надежность и дешевизну, региональных АО-энерго расчленены на отдельные структуры по видам деятельности (выработка/передача/сбыт). В итоге вместо вертикальных хозяйственных связей, представляющих наибольшую ценность для любого бизнеса, создан ряд оптовых генерирующих компаний (ОГК) из электростанций, удаленных друг от друга на сотни и тысячи

⁴ См. напр.: Светлана Иванова, Елена Медведева. «Энергосистему Калининградской области реформируют» URL: <http://www.vedomosti.ru/newsline/index.shtml?2007/12/03/516920>

⁵ Концепция стратегии РАО «ЕЭС России» на 2003–2008 гг.

километров⁶. Существенно повысилась аварийность энергосистемы.

Тонко подмечено специалистами, что она каким-то образом совпала по времени с реализацией системы рыночных преобразований в электроэнергетике мира, предложенной США. Это проясняет и вопрос о происхождении «внутрироссийских» реформ, ибо «к сожалению, после прихода в РАО «ЕЭС России» нового менеджмента в стране начались ликвидация централизованной системы энергоснабжения и реформирование Единой энергетической системы России под американский суррогат управления отраслью с помощью формально рыночных преобразований» [1]. «Перспективой дальнейших подобных преобразований в электроэнергетике страны, направленных на получение максимальной корпоративной прибыли, может стать катастрофическое ухудшение современного аварийного состояния оборудования в жилищно-коммунальном хозяйстве» [1]. Системных аварий в электроснабжении России не было до тех пор, пока электроэнергетика строилась не по «рыночному», а по вертикально-централизованному принципу. Не потекли в отрасль и иностранные инвестиции. Не сократился и износ мощностей. Вот вам и наглядный пример вредности американской концепции рыночности и *дробления естественных монополий по видам деятельности*.

Таков печальный результат «рыночных» «либеральных» реформ этой отрасли. Странно только, что правительство РФ охотно «выдавилось» из «производства» и «сбыта» электроэнергии (оставив за собой лишь 75% «сетей»). Какие рычаги заставили его самоустраниться и отказаться от своей естественной и бесспорной монополии...

⁶ Региональные сети интегрируются в межрегиональные распределительные компании (МРСК), действующие на огромных территориях. К примеру, в МРСК-1 входят сетевые структуры 32 разделенных АО-энерго. Вновь создаваемые энерго-сбытовые компании, не имеющие собственных капиталов, переданы в доверительное управление территориальным генерирующим компаниям (ТГК). Местные власти утратили рычаги обеспечения населения электроэнергией. С разделением региональных АО-энерго недобросовестные поставщики выпадают из-под контроля за снабжение потребителей.

Рассмотрим подробнее, как конкретно работает схема расчленения вертикали энергообеспечения. Например, региональная Калининградская энергетика реформируется по той же типичной схеме, опробованной на РАО ЕЭС. Единую компанию по калифорнийскому образцу делят на три части: **производство/сети/сбыт**. Генерацию и сбыт продают частным инвесторам. Единый «Янтарьэнерго» делится на «Янтарьэнергосбыт» (ему отойдут сбытовые активы) и «Калининградскую генерирующую компанию», которой уже отошли: ТЭЦ-1 в Калининграде, Гусевская ТЭЦ, ГРЭС-2 в г. Светлом и другие объекты. Появится и региональный диспетчерский филиал «СО-ЦДУ ЕЭС». Сам «Янтарьэнерго» останется лишь распределительной сетевой компанией. Далее следует эмиссия акций и манипуляции ими. И, как конечная цель, взлет цен и сверхприбыль. За подключение 1 кВт в области уже \$600, и вот университет уже не в состоянии начать строительство общежития – не осиливает «подключения». Вот вам скрытый механизм управления социальным развитием.

Однако есть повод и для оптимизма. В «запасе» еще одна отрасль энергетики – газ. Она пока не утратила своего вертикального единства. Производство/сети/сбыт находятся в одних руках. Но кто-то требует расщепления и хаотизации теперь уже и этой вертикальной структуры, преобразования ее в горизонтальную. Опять неумоимо настаивает на либеральных и рыночных реформах. Причем, по уже знакомой схеме – производство/сети/сбыт.

Почему Запад столь настойчив в продавлении в Россию этих либеральных «ценностей»? Потому что либеральные методы представляют собой экономические и правовые инструменты, с помощью которых можно не только демонополизировать и растащить российскую экономику по иностранным кускам, но и подточить государственный суверенитет. А это уже другое качество, ибо в этом случае центр принятия решений плавно переходит из Москвы в Брюссель.

Газ. К газовой отрасли применяется та же схема, что и в электроэнергетике, и нефти. Это

схема так называемого горизонтального расчленения, «продавливая» ее расчленение и переподчинение иностранцам руководство Евросоюза в лице Еврокомиссии. В действительности, настоящие хозяева ЕС – это его доноры: ФРГ, Франция, Голландия, Швеция, Италия плюс недонорствующая, но вечно интригующая Великобритания. Причин этому несколько: цена на нефть и газ с 1973 г. вышла из-под контроля США и ЕС; рост энергетической зависимости от России; извлечение сверхприбылей из российской же газовой отрасли. Напомним порядок: расщепление, скупка, эмиссия акций, манипуляции ими, повышение тарифов → сверхприбыли. Все это побуждает клуб европейских доноров внедрять американскую схему проникновения в энергетику РФ и завладения ее суверенными секторами, даже совершенствовать их. Примером такого «совершенства» является Европейская Энергетическая Хартия 1991 г. (далее – ЕЭХ) и Договор к ней 1994 г. (далее – ДЭХ).

Страны Евросоюза являются картелем нетто-покупателей энергоресурсов и крайне заинтересованы в качественной смене российского экономико-правового порядка. ДО реформы он базировался на централизованном, вертикальном государственном планировании и управлении. ПОСЛЕ – на плюрализме в экономике и множестве частных собственников на ресурсы. Горизонтальная схема, плюрализм в экономике. Говоря упрощенно – «кто во что горазд». И мы уже знаем, во что обошелся нам «плюрализм» в электроэнергетике, нефти и, конечно, в политике.

С помощью либеральной схемы в газовой отрасли евростолицы решат сразу несколько задач. Во-первых, снизят до минимума цену на газ. Во-вторых, избавятся от жесткой энергезависимости от РФ. В-третьих, за счет демополизации Газпрома снизят конкурентоспособность РФ как государства. В-четвертых, сами приобретут управленческие позиции в российской энергетике. А ведь это отрасль стратегическая. Тем не менее и она открывается путем лишения государства права на протекционизм. Понизить его статус до минорного собственника акций – и не более. Судя по нормам Евро-

пейской Хартии и ДЭХ – это организационное вычленение российских магистралей и их скупка западными корпорациями.

Подана эта схема внешне симпатично и дружелюбно. Оба документа полны приятными для слуха терминами, принципами и понятиями. И, кажется, что их цель – благо России. Может легко показаться, что вряд ли стоит так уж бояться либерализма в экономике и ее отдельном секторе – газовой энергетике. Живут же западноевропейские страны по либеральным схемам, и очень даже успешно. Почему бы и России не ратифицировать этот «хороший» Договор к Европейской Хартии 1994 г., устанавливающий единые правила инвестиций, торговли, транзита, энергоэффективности и разрешения споров? Казалось бы, что тут плохого? Но, выясняется, что ДЭХ не отвечает национальным интересам РФ. Правительство отказалось ратифицировать его, пока не будут внесены соответствующие коррективы⁷. В этом следует только поддержать руководство РФ, которое в данном случае твердо отстаивает национальные интересы РФ.

Что, собственно, означает либерализация режима международной торговли газом? Для этого следует обратиться и к юридическим нормам, с помощью которых «выкручиваются руки» России и россиянам.

Договор к Европейской Энергетической Хартии (1994 г.). Начнем с того, что Европейская энергетическая хартия 1991 г. была составлена Еврокомиссией чуть ли не день в день с расчленением СССР. Совпадение? Хартия составлена не как межгосударственная конвенция, скажем, о торговле и сотрудничестве, а как документ политический и программный. Это не типичный коммерческий контракт о покупке

⁷ Позиция РФ была высказана Государственной Думой еще в 2001 г. Она ясна: ратификация зависит от прояснения некоторых ключевых вопросов, в первую очередь, в отношении транзитных положений. В итоге, недавно помощник Президента Ястржембский заявил, что Россия «не ратифицирует документ без изменения формулировок Транзитного Протокола и самой Хартии». А на Конференции по Энергетической Хартии 20 ноября российская делегация призвала к обсуждению проблемы реформирования ДЭХ.

газа, а перспективная концепция системного переустройства всей российской энергетики. Она вобрала в себя не частные, а фундаментальные правила **совместного** владения и управления российским «газом». Никак не меньше. Хартия претендует стать в полном смысле ключевым актом, открывающим доступ западным концернам, а за ними и политикам, к стратегически значимым суверенным секторам РФ.

В то же время как надо было завуалировать эти устремления, чтобы Договор выглядел привычно, прогрессивно и не пробудил опасений у российского правительства! Не вышло⁸. Несмотря на это, Договор 1994 г. до сего дня остается единственным документом, устанавливающим правила игры в мировом Т(опливо)Э(нергетическом)К(омплексе). Поэтому, если мы хотим расшифровать юридическое содержание понятия «**либерализация сектора энергетики**», следует адресоваться именно к ДЭХ. Политический документ, коим является Хартия 1991 г., в этом смысле неполноценен, так как не является международным договором и носит рекомендательный характер.

Изначально ясно, что, говоря о «едином международном рынке энергоресурсов», главным адресатом этой многосторонней конвенции подразумевается Россия. Она обладает ресурсами в 46,1 млрд куб. м газа (первое место в мире)⁹. Евросоюз же становится картелем нетто-получателей энергоресурсов. РФ – нетто-поставщик. Напомним, что с 2005 г. Великобритания перестала (!) поставлять газ в страны континентальной Европы. С 2006 г. серьезно обострился вопрос газообеспечения Европы, что резко повысило практический интерес к ДЭХ. Поэтому на РФ оказывается сильнейшее давление – заставить ее ратифицировать ДЭХ. Подключились и страны Большой восьмерки:

«... Россия должна как можно быстрее ратифицировать Договор к Энергетической хартии и результаты переговоров по транзитному протоколу»¹⁰. «Должна» – и баста. Отсюда становится понятным, кто заинтересован в смене экономической модели России и демонополизации Газпрома. То есть провести с газовой отраслью РФ те же расчленительные действия, что и с электроэнергетикой (*дерегулирование, расчленение вертикали, перевод с централизованной на рыночную основу*). Вывод государства из «газа». Знакомые операции. Правда, есть специфика – если в электроэнергетике действовали мощные внутренние (либеральные) силы по раздроблению отрасли по американскому образцу, то у европейского проекта расчленения Газпрома мы, по крайней мере, не видим сильного внутреннего лобби. Вероятно, поэтому Хартия воспринимается как чуждая, западная, и даже враждебная.

Все это наводит на размышления об особой заинтересованности Запада в России как участнице ДЭХ. Именно вхождение России сделает европейский клуб нетто-получателей сбалансированным. Кроме того, ратификация накладывает на протекционистскую политику России масштабные ограничения, касающиеся режима иностранных инвестиций, условий транзита энергоносителей через территорию страны, а также механизма ценообразования на газ. Она содержит неприемлемые положения. Как определила Госдума еще в 2001 г., к вопросам, препятствующим ратификации, относятся вопросы *свободного транзита, тарифы на транзит* и внутреннюю транспортировку и некоторые другие¹¹.

Может показаться, что стоит немного подкорректировать их, и проблема будет снята. Но, изучив оба документа, возникает ощущение, что указанные расхождения – не более чем вершина айсберга и они повлекут куда более серьезные последствия, чем банальные поставки газа из одной страны в другие. И что понятие «еди-

⁸ В числе подписавших Договор (ДЭХ) в 1994 г. и Россия. Однако от ратификации РФ, как известно, до сих пор воздерживается и участвует в Хартии на временной основе. Около 20 государств и 10 международных организаций имеют статус наблюдателя.

⁹ Для справки: Иран – более 23 млрд куб. м. Азербайджан – более 1 млрд куб. м.

¹⁰ П. 2. 6(b). URL: http://www.rspenergy.ru/main/static.asp?art_id=1552

¹¹ Генеральный Секретарь выступил перед Комитетом Государственной Думы по энергетике, транспорту и телекоммуникациям. Добавлено: 07.12.2006. URL: [// info@encharter.org](http://info@encharter.org)

ного энергетического рынка» не так уж безопасно для РФ, как может показаться.

Действительно, согласно ДЭХ, Россия утрачивает роль суверенного продавца газа и нефти и превращается в этом международном разделении труда лишь в добытчика ресурсов. То есть в начальное звено в цепочке. Разведка и добыча – здесь последующими звеньями завладевает западный собственник. Трубопроводы, распределение и сбыт Европа оставляет себе. Легко представить, что последствия для России будут катастрофические. В конечном счете – утрата суверенитета над национальными природными ресурсами. За внешне «невинными» юридическими положениями просматривается стремление ЕС внести в российскую экономику и правопорядок **системные изменения**, а не поверхностные и фрагментарные, как того требовало бы типичное международное соглашение. Их содержание – в либерализации режима владения и распоряжения собственностью России на энергоресурсы – вплоть до утраты государственного суверенитета. Так, Договор выводит из-под государственного суверенитета РФ систему транспортировки энергоресурсов, также передает два сектора (из трех) в частные руки, как это сделано в «электричестве». Это «сети» и «сбыт». Но не просто в частные, а в частные **иностранные** руки. Принципиальная разница. Это косвенно предписывается, например, ст. 18 ДЭХ, оставляющей в российском ведении лишь разведку и добычу энергоресурсов. Транспортные системы («сети») «неожиданно» выводятся западными концептмейкерами из поля национального суверенитета РФ¹².

Столь искреннее стремление западных ТНК «растачить «Газпром» в частную иностранную собственность не скрывается и политиками. Комиссар по антимонопольной политике ЕС Нили Кресс откровенно сообщает, что «российскому ОАО «Газпром» придется продать сети доставки энергоресурсов в Восточной Европе, если ЕС проведет реформу энергетической промышлен-

ности». По ее словам, «планируемая реформа не позволит Газпрому сохранить за собой сразу две функции – производителя и поставщика энергоресурсов»¹³. Придется продать – и точка. Так категоричен Запад в отношении нашего газа... То есть **добывать газ России Еврокомиссия «разрешает», а сбывать добытое – уже нет**. Это хотят делать за нее Европа и США. Что, как не попытка вторжения в сферу публичных интересов РФ? Действительно, Европа предлагает России договор, где росчерком пера можно без войны и иноземного порабощения утратить «половину» своего национального суверенитета и превратиться в сырьевой придаток Запада. Но эти последствия можно легко просчитать, стоит только заглянуть на два-три шага вперед. А заглядывать российскому правительству, как видно, теперь придется все основательнее, поскольку европейский «законодатель» становится все более изощренным в деле «облапошивания» контрагентов, а договоры все концептуальнее. Впереди – работа над новым соглашением о сотрудничестве и партнерстве с ЕС.

Следует четко понимать, какие цели на самом деле достигаются с помощью ДЭХ. Завладев «трубой», западный «инвестор» начнет диктовать и условия приема топлива на Ямале, Ямбурге, Уренгое, Михайловском, Штокмане, и условия транзита, и, конечно, цены. Не забудем и о налогах, которые потекут отнюдь не в российский бюджет. Цена будет определяться в Брюсселе, а не Москве. Новизна в том, что цена им будет определяться и для внутреннего потребителя, который пока еще охраняется правительством от шоковых цен на газ, нефтепродукты, электричество¹⁴. Брюссель уже давно требует лишить нашего человека «защитной подушки» в лице российского социального государства и, кажется, добился согласия на постепенный

¹³ URL: <http://www.energonew.ru/news/base/2007/06/24849.htm>

¹⁴ Напомним, что лишь недавно мы были свидетелями, как правительство РФ потребовало снижения цен на бензин в октябре 2008 г., снижения цены на авиационный керосин в том же октябре, а чуть раньше – цены на сталь для российских потребителей.

¹² См.: Ст. 18 Договора к энергетической хартии. Подписан в г. Лиссабоне 17.12.1994.

перехода на мировые цены к 2011 г. Коллективный Запад хочет монополии на определение цены на газ. Не исключаем, что, окрепнув в роли хозяина российского газа и нефти, он будет ставить политические условия Москве. История учит, что Европа не церемонится в таких случаях. Западные ТНК с помощью своих правительств добиваются ключей от отрасли. Вот такой ящик Пандоры с цепочкой далеко идущих негативных последствий для экономики РФ открывается Западом с ДЭХ. Он представляет собой целый пакет требований к РФ по **изменению органики, самой экономической системы РФ.**

О цене. Требование либерализации ценообразования означало бы для РФ социальный взрыв. Если мы уступим европейскому ультиматуму, цены на газ для россиян взлетят в 15–20 раз. В странах ЕС, например, конечный потребитель уже платит по \$1000 за 1 тыс. куб. м. В Великобритании зимой 2006-2007 гг. – до \$2000. Россиянин же платит всего \$70. Вот что конкретно предлагает нам «передовой» Запад. ДЭХ дает представление, что ЕС претендует отнюдь не на равноправные отношения, в лице РФ они хотели видеть колонию, видимо, колониальная психология глубоко укоренилась в сознании западного человека. Отсюда и «европейское» высокомерие, менторство, экспорт своих экономических и политических либеральных моделей в РФ (демократии, федерализма, прав человека, рыночности), включая так называемые «европейские ценности». Не будем обманываться – суть Брюссельского рамочного договора – это доступ Запада к российской трубе и ее отбор у Газпрома. Газпром – на буровую, западные ТНК – на трубу. Однако не забудем, что именно Газпром главным образом определяет социальную и экономическую безопасность страны.

Все та же схема расчленения – **производство/сети/сбыт.** В этом квинтэссенция ДЭХ. Посмотрим, что говорят на этот счет юридические нормы.

Читаем: в ст. 9 России прямо предписывается «открыть свои двери» в энергетику: «договаривающиеся стороны признают важную роль **открытых рынков** капитала в деле **поощрения**

притока капитала с целью финансирования торговли энергетическими материалами и продуктами, а также осуществления и оказания **содействия инвестициям** в хозяйственную деятельность в энергетическом секторе на территории других Договаривающихся Сторон, особенно Сторон, экономика которых находится на переходном этапе. Каждая Договаривающаяся Сторона, соответственно, стремится **создать условия для доступа** на свой рынок капитала компаниям и гражданам других Договаривающихся Сторон с целью финансирования торговли энергетическими материалами и продуктами и **в целях инвестиций в хозяйственную деятельность** в энергетическом секторе на территории этих других...»¹⁵ (здесь и далее курсив автора).

Статья 10 ДЭХ гарантирует всем инвесторам «справедливый и одинаковый режим». «Такие инвестиции также постоянно пользуются максимальной защитой и безопасностью и никакая Договаривающаяся Сторона не должна *никаким образом препятствовать посредством неоправданных или дискриминационных мер управлению, поддержанию, пользованию, владению или распоряжению ими.* Ни при каких обстоятельствах таким инвестициям не должен предоставляться режим, менее благоприятный, чем режим, предписываемый международным правом, в том числе договорными обязательствами...»¹⁶. Переводя на понятный язык – этой нормой предписывается РФ отойти в сторону и не вмешиваться в дела бизнеса. Будьте добры предоставить **западным газовым концернам «национальный режим».**

Что касается транзита энергопродуктов, назовем только две нормы. Статья 7(1) гласит, что «каждая Договаривающаяся Сторона принимает необходимые меры для облегчения транзита и без различий в том, что касается происхождения, места назначения или владельца таких

¹⁵ Статья 9. Доступ к капиталу // Договор к энергетической хартии 1994 г.

¹⁶ Статья 10(1). Поощрение, защита и режим капиталовложений // Договор к энергетической хартии 1994 г.

энергетических материалов и продуктов и без дискриминационных тарифов, основанных на таких различиях»¹⁷. Расшифруем: согласно ДЭХ РФ становится не только страной-поставщиком, но и транзитером, скажем, из Казахстана или Туркмении в Западную Европу. Но при этом РФ лишается права на установление собственных тарифов для иноземного поставщика. Кроме того, РФ напрочь утрачивает суверенное право решать, какой стране разрешить прокачку газа по своей трубе, а какой нет. Такая «продырявленность» страны, которой требует от нее ДЭХ, позволит Западу свободно манипулировать Россией, ибо пользуясь свободой доступа к российским магистралям, с новыми правилами легко отказаться от российского газа и закупать более дешевый казахский, узбекский или туркменский. РФ превращается в «безголосую» территорию, по которой тянутся наиболее короткие трубопроводы. Решать же, что и от кого, станет Брюссель.

Следующей нормой вводится национальный режим уже не только для корпораций (ст. 10), но и для **транзитных энергоматериалов и продуктов**: «Каждая Договаривающаяся Сторона обязуется, что в ее положениях, регулирующих транспортировку энергетических материалов и продуктов и использование сооружений для транспортировки энергии, для транзитных энергетических материалов и продуктов предусматривается не менее благоприятный режим, чем тот который ее положения предусматривают для таких материалов и продуктов, происходящих из ее собственной территории или предназначенных для нее...»¹⁸. А заметим, что «национальный режим» – это самый незащищенный и опасный для государства, ибо разрешает иностранным компаниям те же хозяйственные акции, что и собственным. Подчеркнем и другое. Россия еще не является членом ВТО, однако Договор требует от нее такой же

открытости для иностранного бизнеса. Таковы правила ГАТТ/ВТО. Но открытость российско-го рынка никак не компенсируется открытостью западных. «Вы должны поднять шлагбаум, а мы свой опустим», – так переводится норма данной статьи.

Вот почему в этих и некоторых других положениях брюссельскими «инженерами» заложена настоящая «мина замедленного действия» для российской газовой энергетики. Плюс, конечно, специальный Протокол по транзиту, воспроизводящий указанную выше норму ст. 7(1) ДЭХ. Видимо, в 1990 г., когда он писался, Запад не очень рассчитывал, что СССР со своей государственной монополией на внешнюю торговлю может когда-нибудь согласиться на открытое иноземное вмешательство. Поэтому он был принят лишь в 1994 г., когда Россия экономически «лежала на лопатках» и «тащилась» за Европой курсом соглашательства.

Президент РФ отреагировал на все европейские интриги и «песни сирен» о Хартии и ДЭХ адекватно: «доступ европейских партнеров в российскую энергетику и абсолютная либерализация этой сферы возможны только в случае аналогичных ответных шагов со стороны Европы». Глава государства сказал, что «если наши европейские партнеры ждут, что мы запустим их в святая святых – нашу энергетику, – то мы ждем аналогичных ответных шагов»¹⁹. В.В. Путин подчеркнул, что «Россию интересует, как будут дальше выстраиваться ее взаимоотношения с Европой в сфере энергодиалога». «Если наши партнеры ждут от нас какого-то эксклюзива, то мы абсолютно либерально выстроим доступ к структуре добычи и транспортировки (энергоресурсов). Но нас интересует, что мы получаем взамен: доступ к структуре добычи и транспортировки в Европе? Какие у вас есть магистральные трубопроводы? Если у вас этого нет – *а этого нет*, – тогда вы должны найти способ адекватного возмещения», – сказал глава Российского госу-

¹⁷ Статья 7(1) (Транзит) // Договор к энергетической хартии 1994 г.

¹⁸ Статья 7(3) (Транзит) // Договор к энергетической хартии 1994 г.

¹⁹ Россия ждет ответных шагов от ЕС в сфере энергетики. URL: <http://top.rbc.ru/economics/25/05/2006/85943.shtml>

дарства²⁰. В самом деле, сами закрываются, а от нас требуют открытости, прозрачности, либерализации. А взаимность, а открытость?

Еврокомиссия разработала механизм, препятствующий вхождению иностранных инвесторов на европейский энергетический рынок, – сообщает Reuters со ссылкой на заявление председателя Еврокомиссии Ж.М. Баррозу²¹. По его словам, Еврокомиссия планирует разработать механизм, препятствующий компаниям приобретать энергетические активы в Европейском союзе (ЕС) исходя из соображений безопасности. Данный механизм будет использоваться в том случае, если возникнет подозрение в том, что покупка имеет некоммерческие мотивы²². Вот так – для российских компаний «некоммерческие мотивы», а для своих – открытый рынок и «доступ» к трубе.

То есть ДЭХ – это игра только на российском поле, ибо пакет законодательных нововведений в ЕС запрещает добывающим компаниям владеть инфраструктурными сетями²³. Но этим он противоречит и законам России. Напомним, Указ Президента РФ от 07.05.1995 № 472 «Об основных направлениях энергетической политики и структурной перестройки топливно-энергетического комплекса Российской Федерации на период до 2010 года» [4] ставит задачу «сохранения энергетической независимости и обеспечение безопасности Российской Федерации» [4]. Регулирование цен (тарифов) на энергоресурсы также осуществляется суверенно, то есть «в порядке, определенном законодательными и иными нормативными актами» [4].

Обратим внимание на следующую малоизвестную характеристику ДЭХ. Сравнивая Энергетическую хартию и ДЭХ, мы неожиданно для себя обнаружили разное отношение документов к государственному суверенитету на энергоресурсы (!). Хартия просто «признает государственный суверенитет и суверенные права на энергетические ресурсы» [5], а ст. 18 Договора к Хартии уточняет понятие «суверенитета над энергетическими ресурсами». Из всех сфер «владения собственностью на энергетические ресурсы» ст. 18 оставляет лишь право решать, «какие географические районы в пределах его территории будут выделены для разведки и разработки его энергетических ресурсов, вопросы оптимизации их добычи, а также какими темпами они могут разрабатываться или эксплуатироваться иным образом»²⁴. Ни слова – о владении системами транспортировки. «Труба», и это наглядно видно по ст. 18, выводится Евросоюзом из-под суверенитета государств, то есть договаривающихся сторон. А где еще есть такие магистрали? Только у России. Значит, пишем для всех, а лукаво подразумеваем РФ. Хартией 1991 г. ЕС признает государственный суверенитет над энергоресурсами, а в 1994 г. конкретизирует его, но уже с «некоторыми» исключениями.

Таким образом, договор есть, но какой! Формально это договор 51-й страны. Но по сути – это потенциальный договор ЕС со своим главным поставщиком и ключевым партнером – как любит повторять комиссар ЕС А. Пиебалгс – с Россией. Он напоминает список **принципов благородного поведения** на энергетическом рынке. Правда, благородного только с российской стороны. По принципу: *всех пропускать, всем разрешать, всем содействовать*. Самому же оставаться в положении бедного родственника, стоящего в очереди в Брюссель за той или иной лицензией. По существу – это договор бедного с богатым, требование Европы к России поделиться своим богатством. Договор с вызовом, недовольством, будто Газпром не по праву владеет своим богатством. Договор с претен-

²⁰ Россия ждет ответных шагов от ЕС в сфере энергетики. URL: <http://top.rbc.ru/economics/25/05/2006/85943.shtml>

²¹ Иностранцам инвесторам могут закрыть доступ на энергорынок ЕС. URL: <http://top.rbc.ru/economics/13/09/2007/118641.shtml>

²² Там же.

²³ Саммит Россия – ЕС / Еженедельный мониторинг политических событий. Выпуск № 40 (327). 22 октября – 28 октября 2007 г. URL: http://attach.mail.ru/cgi-bin/readmsg/Monitoring_4007.doc?id=11937296250000014462;0;1&mode=attachment&channel=

²⁴ Ст. 18 Договора к энергетической хартии 1994 г.

зией, экспансивный, с напором и жесткими условиями. Завуалированный проект переустройства всей экономики России, начиная с нефтегазовой отрасли. Надо предвидеть его последствия, понимать его кабальные цели. Договор с двойным дном. В народе говорят: мягко стелет, да жестко спат. Договор неравноправный.

Обобщая, задача либерализации российского рынка преследует простую цель – расчленив Газпром до степени полной зависимости от западных ТНК. Выдернуть Газпром из рук российского государства. Ведь именно государство стоит на пути их исторических экспансивных целей. В США уже, в унисон с требованиями ДЭХ (!), звучат голоса за, так называемый, **принцип интернационализма** в отношении запасов нефти и газа. Он означает, что государства, которым природой достались энергоресурсы, не являются их исключительными собственниками, а обязаны делиться ими с экономически развитыми странами. По информации «ПРАЙМ-ТАСС», «в США в последнее время публично муссируется вопрос о том, что блок НАТО мог бы играть какую-то роль в защите энергетической инфраструктуры, обеспечении бесперебойности поставок»²⁵.

О том, что западные страны видят своей задачей разгосударствление энергетики, они и сами иногда пробалтываются. Так, комиссар по энергетической политике ЕС скорбел, что «80% мировых запасов нефти находятся в руках структур, контролируемых государствами. По газу эта цифра составляет 73% известных мировых резервов»²⁶. Аргументирует он эту «опасность» «уязвимостью потребителей перед срывом поставок или производного из этого ценового потрясения»²⁷.

²⁵ Евросоюз уговаривает Россию не создавать «газовую ОПЕК», 27.03.2007, 18:07. URL: http://www.aton-line.ru/analytics/comment/evrosoyuz_ugovarivaet_rossiyu_ne_sozdavat_gazovuyu_opek/

²⁶ Speech at the Vilnius Energy Security Conference by Andris Piebalgs, Energy Commissioner EU's response to the global energy challenges // European Union Delegation of the European Commission to Russia SPEECH/07/623 Vilnius, 11 October 2007.

²⁷ Speech at the Vilnius Energy Security Conference by Andris Piebalgs, Energy Commissioner EU's response to the global energy challenges // Там же.

Вот вам и признание. Это противоречит международному принципу государственного суверенитета на природные ресурсы. Кстати, мы упоминали, что он декларативно закреплён и в самой Хартии – «государственного суверенитета и суверенных прав на энергетические ресурсы» [6].

Отсюда становится ясен смысл создания общеевропейского энергетического рынка, который заключается в том, чтобы «потеснить на нем Россию»²⁸. Но презентуется он исключительно позитивно. По заявлению комиссара по энергетической политике ЕС, «Европейский энергетический рынок», согласно ДЭХ, включает в себя несколько составляющих. Во-первых, это основополагающие требования по либерализации всех рынков за пределами ЕС. Это «либерализационные» правила конкуренции, недискриминации, открытости и доступа инвесторов к трубопроводам. Другими его составными частями объявляется: снижение парникового эффекта от добычи газа; увеличение использования возобновляемой энергии; улучшение энергетической эффективности. Но на первом месте – те же задачи, что и в других энергетических секторах: «разделение», «конкуренция», «недискриминация», «рыночность».

Не стоит сужать – либерализация – понятие широкое. Оно включает и другие составляющие. Например, «**понижение**» **уровня субъектов**, участвующих в международном сотрудничестве и торговле – с публичного на частный. Уже не государства торгуют энергоносителями, а частные компании. ДЭХ мягко вытесняет российское государство с арены международной торговли газом, уступая место частным компаниям и гражданскому праву вместо международного. Государству оставляется право лишь «поддерживать развитие промышленного сотрудничества в энергетическом секторе» и осуществлять «деятельность по поддержке развития торговли и сотрудничества между компаниями России и ЕС,

²⁸ Мировая энергетика: взгляд на десять лет вперед / Комментарии к ЭнергодIALOGам // Россия в глобальной политике. – 2006. – № 6. – Ноябрь-Декабрь. URL: <http://energydialogue.org.ru/?q=node/46>

активно работающими в энергетическом секторе²⁹. Так гласит Меморандум между министерствами топлива и энергетики РФ и ЕС от 11 февраля 1999 г. Государства перестают быть основными субъектами международного сотрудничества и торговли и ограничиваются лишь поддержкой своих частных компаний.

Хартия и ДЭХ дают понять, что либерализация означает еще и **понижение уровня права**, применимого к торговле газом. Вместо межгосударственных коммерческих контрактов подобно, например, таким конвенциям как Соглашение между РФ и Туркменистаном, РФ и Белоруссией, РФ и Узбекистаном, ЕВРАЗЭС, ДЭХ активизирует частное право и не включает в себя такие параметры, как условия поставок, страхование, цена, расчеты, хранение, риски. ДЭХ – это концептуальный документ о принципах сотрудничества. Конкретные же коммерческие условия переносятся на уровень частно-правовой, то есть юридических лиц. Распределение задач: ДЭХ – это программная концепция, а рабочими актами будут производные от него гражданско-правовые договоры между фирмами. Традиционные межгосударственные торговые соглашения сразу включают в себя конкретные условия контракта. На его основе уже можно работать и торговать теми же энергоносителями.

Казалось бы, что страшного в том, что вместо правительства о продаже газа будут договариваться частные лица? На первый взгляд, ничего, если не учитывать опыт и финансы. Западные ТНК опытнее российских в ведении подобных дел. Во-вторых, не стоит замалчивать, что западные компании добиваются многого в России благодаря взяткам и откатам. Специалисты пишут, что в западных ТНК создаются специальные «взяточные» фонды. И не верить этому трудно, ибо даже само слово «откат» вошло в рос-

сийский деловой обиход лишь в 90-х гг., то есть с приходом на российский рынок западного (опытного) бизнеса. Читаем: «ТНК широко используют средства, коррумпирующие чиновников принимающей стороны. Они имеют специальный «взяточный» фонд» [7].

Таким образом, разногласия РФ и ЕС по Хартии и ДЭХ носят не технический, а идеологический характер. С одной стороны – навязывание России «новых» глобалистских схем. С другой – традиционные межгосударственные способы торговать и сотрудничать. Либеральный – жестко определяет России свое место в цепочке энергопоставок, то есть международном разделении труда. Традиционный основан на государственном суверенитете. Для России оказались вредоносны либеральные концепции разгосударствления энергетики. Концептуальное различие между ними – во взгляде на **роль государства**. Если ЕС стремится избавиться от государства как регулятора и гаранта энергоснабжения, отдаваясь на волю рыночных сил (либерализация), то и Россия, и страны ЕвразЭС исповедуют прогосударственный подход. «Закрепить роль государства в развитии топливно-энергетического комплекса и в обеспечении перевода экономики страны на энергосберегающий путь развития»³⁰. В энергетической Концепции ЕвразЭС четко прописано – «повышение управляемости и усиление роли *государственного регулирования* в системе энергообеспечения страны»³¹. И цены (тарифы) на топливно-энергетические ресурсы, и обеспечение надежности и безопасности энергосбережения, и повышение энергоэффективности использования топливно-энергетических ресурсов – все подлежит «государственному регулированию в топливно-энергетическом комплексе»³². По отношению к роли государства в энергетической

²⁹ Меморандум о промышленном сотрудничестве в энергетическом секторе между министерством топлива и энергетики Российской Федерации и Европейской Комиссией. Москва, 11 февраля 1999. URL: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/p_327.htm#top

³⁰ Концепция основ законодательства об энергетике государств-членов ЕвразЭС от 10 октября 2000 г. – С. 2. // Одобрена постановлением Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 16.06.03 № 4-12.

³¹ Там же. – С. 2.

³² Там же. – С. 4.

политике, расходятся и энергетические стратегии России и ЕС.

Противоположны ЕС и РФ и в другом. ДЭХ уделяет первостепенное внимание обособлению производителей, транспортировщиков и потребителей. А страны ЕврАзЭС предпочитают не навязывать никому своих стратегий, принципов и моделей. ЕС же считает себя вправе навязывать их всем. Ставит условия, требует отчетов, наказывает, милует. В отличие от жесткого ДЭХ, «Концепция ЕврАзЭС» ограничилась (в пол. 4.1) всего четырьмя строчками: «Отношения, возникающие при производстве, передаче, распределении, реализации и потреблении энергии... регулируются в электроэнергетике соответствующими договорами, заключаемыми в соответствии с законодательством государства-члена ЕврАзЭС»³³. Множество других норм Концепции указывает на укрепление роли государства в энергосекторе. В таком союзе могут легко пребывать страны с разными уровнями развития и политического устройства. От них не требуется ломать коренным образом свое законодательство и политико-правовые традиции. Было бы очень полезно провести сравнительный анализ этих двух подходов. Там – реформа, влекущая колониальные отношения; здесь – равноправное суверенное сотрудничество.

Требование либерализации рынка «энергетических материалов» не стало изобретением Еврокомиссии, а пришло из ГАТТ 1947 г. В то же время у граждан стран ЕС на первом месте стоит далеко не принцип либерализации, а обеспечение энергетической безопасности ЕС, бесперебойности поставок, защита потребителей от слишком высоких цен. «Нам нужна энергетическая безопасность, – сказал Д. де Вильпен. – Не будем слишком полагаться на механическую игру спроса и предложения. Граждане не понимают либерализацию энергетических рынков. Именно этим они объясняют рост счетов, которые им приходится оплачивать». Другой

дальновидный коммуитарный политик также понимает далеко не однозначную роль либерализации. Карл-Хайнц Грассер, министр финансов Австрии и нынешний председатель Совета министров экономики и финансов Евросоюза (ЭКОФИН), заявил в отношении России следующее: «Мы, конечно же, убеждены, что рыночный подход лучше, чем государственный. Но каждое государство должно **само определять, что ему больше подходит**». Брюссель же хочет другого – ломать экономические системы, если они не соответствуют ЕС и ГАТТ и встраивать их в глобальные и экспансионистские схемы.

Действительно, либерализация – это концептуальный термин, разрушительность которого доказана практикой. Изгнание государства из экономики, как того требует американская экономическая доктрина, повлечет для России рост социальной напряженности, повышение цен на энергию, хаотизацию национального рынка, дробление Газпрома, его приватизацию западными ТНК. В лице ДЭХ нам подан план завуалированной **интернационализации российских энергоресурсов**. Ее конечный пункт – превращение РФ в кладовую ресурсов для США и ЕС, утрата суверенитета над энергоресурсами. Далее та же схема будет легко перенесена и на другие сектора российской экономики: *рыночность, конкуренция, либерализация, недискриминация, свободный доступ, открытость, плюс горизонтальное расчленение*.

Поэтому, ответ на вопрос, идти ли России по западной модели либерализации (в газовой отрасли) и тем списать свой суверенитет или же настойчиво следовать национальным интересам, кажется, предельно ясен.

Список литературы

1. Платонов В.В. Опыт реформирования отрасли. О факторах калифорнийского кризиса в электроэнергетике России // Энергетик. – 2005. – № 9. – С. 17–22.
2. Хнычев В. Реформе электроэнергетики три года: каковы результаты? // Мировая энергетика. – 2006. – Март.
3. Энергетические мощности тают. «Правительственный час» в Госдуме // Советская Россия. – 2007. – 28 июня.
4. Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 19. – Ст. 1739.

³³ Концепция основ законодательства об энергетике государств-членов ЕврАзЭС от 10 октября 2000 г. – С. 8.

5. Преамбула, Европейская энергетическая хартия (подписана в Гааге 16.12.1991–17.12.1991)// Действующее международное право. Т. 3. – М.: Москов. независимый ин-т междунар. права, 1997. – С. 173.

6. Европейская энергетическая хартия/ Совет Европы, 21 ноября 1990 г. Преамбула. – С. 2.

7. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учебник для студентов юрид. фак-тов и вузов; Рос. Акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. Правовой ун-т. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 220.

В редакцию материал поступил 24.11.08.

Ключевые слова: либерализм, монополия, электроэнергетика, рыночная реформа, газовая отрасль, договор к Европейской энергетической хартии (ДЭХ), топливно-энергетический комплекс, Еврокомиссия.
