

К вопросу о международных трубопроводах: установление транзитных пошлин и управление последствиями*

Стивенс Пол**

Установление транзитных пошлин за прохождение нефте- и газопроводов через территорию других стран всегда было трудным вопросом¹. Попробуем разобраться с тем, как такие транзитные сборы могут быть определены. Это позволит нам обосновать вывод о том, что объективного или «справедливого» метода установления транзитных пошлин не существует. Конечный результат зависит от относительной силы переговорных позиций и мастерства, с которой она используется в ходе переговоров. Будучи неизбежным, такой результат является вместе с тем нежелательным, поскольку позволяет, в случае изменения соотношения сил, оказывать давление в целях пересмотра любого подписанного соглашения, превращая его в «устаревающую сделку». В заключение постараюсь предложить некоторые возможные решения данной проблемы.

Чтобы установить, есть ли объективная основа для определения транзитных пошлин (которые могут включать трубоотводы по преференциальным ставкам), нужно начать анализ с выяснения того, а для чего, собственно, транзитная пошлина взимается. Авторы, пишущие на эту тему, используют различную логику рассуждений в обоснование взимания транзитного сбора².

Так, одни авторы утверждают, что она служит компенсацией за негативное воздействие трубопровода. Однако такое объяснение весьма слабовато.

* Перевод с английского.

** Стивенс Пол (Paul Stevens) – профессор Центра изучения вопросов законодательства и политики, касающихся энергетики, нефти и полезных ископаемых, Университет Данди, Великобритания.

¹ ESMAP (2003). Cross border oil and gas pipelines: Problems and prospects. ESMAP Technical paper. UNDP/World Bank, Washington DC., Stevens P (1998). A History of Transit Pipelines in the Middle East: Lessons for the Future. Blake G.H., Pratt M.A., Schofield C.H. (Eds.) Boundaries and Energy: Problems and Prospects. Kluwer Law International. P. 215-232; Stevens P. (2000). Pipelines or Pipe Dreams? Lessons from the History of Arab Transit Pipelines. Middle East Journal, Spring. P. 224-241.

² ESMAP (2003). Cross border oil and gas pipelines: Problems and prospects. ESMAP Technical paper. UNDP/World Bank, Washington DC.

Ведь, по общему правилу, об оплате земли, используемой для прокладки трубопровода, трубопроводная компания и землевладельцы договариваются между собой на переговорах. С решением проблем гранзита, таким образом, данный вопрос совершенно не связан. Конечно, могут возникать проблемы нанесения ущерба окружающей среде вследствие прокладки и эксплуатации трубопровода, но в их отношении хорошо отработаны механизмы «интернализации»³ Наконец, в том, что касается негативного воздействия прокладки трубопровода на местные общины, они обычно напрямую устраняются самой трубопроводной компанией. Таким образом, негативное воздействие не должно рассматриваться как одно из слагаемых транзитного пакета, поскольку имеются в наличии механизмы купирования такого воздействия.

Другие авторы считают, что транзитная пошлина – это вознаграждение правительству за частичную уступку суверенитета, заключающуюся в согласии на эксплуатацию трубопровода на своей территории. Как и в случае с предыдущим доводом, логика более чем сомнительная. Прежде всего, ничто не свидетельствует об умалении государственного суверенитета, ведь правительство транзитной страны идет на переговоры и подписывает договор, разрешающий прокладку и эксплуатацию трубопровода, вполне добровольно, без принуждения. В любом случае, дать объективный денежный эквивалент сдаче суверенитета практически невозможно⁴

На практике есть только один разумный аргумент в оправдание транзитных пошлин. Транзитный трубопровод вносит вклад в создание проекта, приносящего доход, и транзитная страна заслуживает некоторую долю этого дохода. Однако этот вполне разумный подход нужно подкрепить ответом на ключевой вопрос о том, какова величина вклада, который транзит вносит в осуществление проекта, и как его измерить. Если транзитная страна является активным партнером в трубопроводном проекте, вкладывает в него средства и несет сопутству-

³ Pearce D., Markandya A. and Barbier E.B. (1989). *Blueprint for a green economy*. Earthscan publications London.

⁴ Здесь можно сослаться на хорошо известный разговор между ирландским драматургом Джорджем Бернардом Шоу и красивой женщиной на званом ужине. Он спросил ее, разделит ли она его постель за один миллион фунтов стерлингов. Когда она ответила, что, возможно, «да», Шоу поинтересовался: «А за один фунт?» Дама немедленно возмутилась. «Как вы думаете, кто я такая?!» Шоу ответил: «Мадам, мы установили, кто вы, и сейчас мы только торгуемся о цене».

ющие риски, в принципе можно определить размер разумной ставки дохода по инвестициям, хотя само по себе все это и может быть крайне противоречивым⁵. Также всегда существует опасность того, что если есть элементы монополии на маршруте, транзитная страна может стараться – совершенно логично в мире максимизации прибыли – эксплуатировать эту позицию монополии, требуя более высокие ставки дохода по инвестициям, при том, что ее суверенный статус защищает ее от антитрестовских действий⁶.

Предлагалось устанавливать транзитные пошлины, основанные на объеме пользы проекту, делая размер транзитного сбора зависимым от длины трубопровода в различных странах. Так, если трасса приблизительно равным образом проходит через территорию трех стран, то каждая из них, в принципе, должна получить одну треть от выгоды, ассоциируемой с трубопроводом. Логика и здесь не без изъяна. Даже если только один километр трубопровода проходит через территорию страны, его нельзя проложить без этого одного километра. Поэтому получается, что вклад страны равен вкладу стран с намного большей протяженностью магистрали.

Другой очевидный метод оценки вклада транзитной страны заключается в подсчете вероятной стоимости альтернативного маршрута. «Экономия» на разнице в стоимости даст возможность определить вклад транзита четко и непосредственно. Правда, и это сложно, так как трудно предположить, что в отношении обоих маршрутов можно будет договориться об одной и той же величине транзитной пошлины. Разницы в строительных и эксплуатационных расходах будет закладываться в разницу в размере транзитных пошлин. А как быть, если имеется только один возможный транзитный маршрут? С географической точки зрения, практически невозможно представить себе какой-либо транзитный маршрут, которому бы не было альтернативы, в том числе в виде транспортировки морем. Тем не менее политические императивы зачастую ограничивают возможность выбора маршрута. В таких случаях метод подсчета экономии расходов теряет свою убедительность⁷.

⁵ Penrose E., Joffe G. and Stevens P. (1992). Nationalisation of Foreign Owned Property for a Public Purpose: An Economic Perspective on Appropriate compensation. *Modern Law Review*. May (92)55MLR. P 351-367

⁶ Конечно, членство в ВТО или какая-либо иная форма договора может, по крайней мере на бумаге, сдерживать такое поведение.

⁷ Хороший пример дает история с прокладкой нефтепровода из Азербайджана в Турцию через территорию Грузии. Гораздо экономичнее было бы тянуть его через Иран

Таким образом, вывод однозначен: объективных критериев подсчета транзитных пошлин не существует. Следовательно, то, как они определяются, будет зависеть только и исключительно от мощи переговорных позиций на момент переговоров. Тем не менее, когда договор подписан, а трубопровод проложен, соотношение сил резко меняется в пользу транзитной страны, которая, конечно же, добивается пересмотра нередко навязанных ей условий транзита⁸ Подобная ситуация хорошо описывается концепцией, разработанной в 60-х годах прошлого века Рэйем Верноном, получившей известность как концепция «пересмотра условий устаревающей сделки»⁹

Трубопроводы особенно уязвимы с точки зрения применения тактики «пересмотра условий устаревающей сделки» из-за структуры их стоимости и их негибкости. Трубопроводы нужны для массового производства и потребления. Их строительство, как правило, – дело чрезвычайно капиталоемкое¹⁰ Для них характерны очень высокие фиксированные и очень низкие переменные затраты. Правило экономистов «об уже сделанных капиталовложениях» объясняет, что даже если эксплуатация объекта их не покрывает, владельцу советуют продолжать осуществление проекта до той поры, пока доход превышает переменные издержки и хотя бы частично компенсирует понесенные ранее фиксированные затраты. Таким образом, транзитная страна может позволить себе взвинчивать транзитные требования, даже если это значит, что трубопровод будет работать в убыток. Если в расчет принимаются только экономические соображения, его не закроют, что делает транзитный договор весьма привлекательным. Более того, трубопроводы по своей природе негибки. Если их закрыть по той или иной причине, прекращение поставок вызовет большие проблемы на обоих концах магистрали. Особенно в случае с газом, поскольку в краткосрочной перспективе альтернативных транспортных средств фактически нет. В результате транзитная страна получает чрезвычайно сильные переговорные позиции, нужные для выжимания максимума из всего предприятия.

Но позиция США сделала такую альтернативу невозможной.

⁸ Stevens P. (2000). Pipelines or Pipe Dreams? Lessons from the History of Arab Transit Pipelines. Middle East Journal. Spring. P. 224-241.

⁹ Vernon R. (1971). Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of US Enterprises. New York: Basic Books.

¹⁰ Maclellan B. (1992). Transporting oil and gas – the background to the economics. Oil and Gas Finance and Accounting. Vol. 7 № 2 Summer.

Накопленный эмпирический опыт подтверждает справедливость разобранных теоретических построений, разясняющих, почему транзитные трубопроводы могут сталкиваться с проблемами. Хотя бывают и исключения¹¹, случаев, когда из-за транзитных трубопроводов устанавливались крайне плохие отношения, очень много.

Теперь посмотрим, что можно сделать для решения указанных проблем транзита.

Одно из возможных решений состоит в проведении страной, понесшей ущерб от односторонних действий транзитной страны, военной операции против нее или угрозе ее проведения. Хотя оно и может показаться несколько радикальным, следует отметить, что хорошие отношения по поводу транзита устанавливаются обычно тогда, когда над транзитной страной доминирует большой и потенциально опасный сосед. Примером этому может служить газопровод из Алжира в Италию через Тунис.

Отличительные черты транзитной страны, делающие ее предрасположенной к «пересмотру условий устаревающей сделки», можно выявить. К их числу относятся: важность для национальной экономики прямых иностранных инвестиций; удельный вес транзитных пошлин в общих доходах государства; зависимость транзитной страны от трубопровода; наличие альтернативных маршрутов транспортировки и, наконец, способность транзитной страны конкурировать в борьбе за экспортные рынки¹². Транзитные страны с подобным набором характеристик как проблемные лучше всего просто избегать¹³. Возможный вариант действий в их отношении заключается в том, чтобы подвигнуть их согласиться на получение транзитных сборов со счета «эскроу» в третьей стране, которая в этом случае брала бы на себя ответственность за их перечисление. У этого решения есть два недостатка. Во-первых, оно подразумевает существенное ограничение суверенитета транзитной страны, на которое мало какие правительства готовы идти¹⁴. Во-вторых, такая договоренность все-таки остае-

¹¹ ESMAP (2003). Cross border oil and gas pipelines: Problems and prospects. ESMAP Technical paper. UNDP/World Bank, Washington DC., Stevens P (2000). Pipelines or Pipe Dreams: Lessons from the History of Arab Transit Pipelines. Middle East Journal. Spring. P. 224-241.

¹² Stevens P (2000). Pipelines or Pipe Dreams: Lessons from the History of Arab Transit Pipelines. Middle East Journal. Spring. P. 224-241.

¹³ С этой точки зрения, и сейчас, и в будущем прокладка трубопроводов через территорию Афганистана выглядит весьма сомнительным предприятием.

¹⁴ Под этим углом зрения часто критикуются сделки с МВФ и МБРР в контексте нефтепровода между Чадом и Камеруном.

ся не более чем листком бумаги, который правительства могут игнорировать точно так же, как они поступают с транзитными договорами.

Простейший способ серьезно ослабить переговорную позицию какой-то конкретной транзитной страны заключается в прокладке альтернативного трубопровода. Однако такое решение более чем удвоит стоимость транспортировки. Кроме того, надо иметь в виду, что две транзитные страны могут войти в сговор с тем, чтобы «прижать» страну-производителя¹⁵

Еще один вариант состоит в том, чтобы превратить транзитную страну в потребителя углеводородов и страну назначения трубопровода, врезав в трассу трубоотводы. В результате гладкая и эффективная работа трубопровода, от которой будет зависеть снабжение внутренних потребителей нефтью и газом, окажется в интересах транзитной страны. Конечно, в этом случае появляется опасность того, что транзитная страна возьмет свою долю, а затем откажется платить. Страна-производитель не сможет перекрыть трубу в транзитную страну без того, чтобы не отрезать потребителей дальше по трассе¹⁶ Тем не менее ставка на взаимозависимость вполне плодотворна. Она является движением в правильном направлении. Хороший пример этому – мысль о том, что газопровод из Ирана в Индию через Пакистан станет более надежным, если Индия начнет экспортировать в Пакистан электричество.

Во всех тех случаях, когда транзитная страна предпринимает односторонние действия, направленные на изменение условий соглашения, что для нее не проходит даром, поскольку наносит очевидный ущерб ее репутации. Соответственно противоборствовать им можно, повышая расплату за подобные односторонние действия. Это также одно из возможных решений. В какой-то степени к нему все чаще обращаются на практике. В глобализирующемся мире правительства все в большей и большей степени делают ставку при осуществлении своих стратегий развития на привлечение прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Угроза того, что репутация транзитной страны пострадает, что она заслужит сомнительную славу ненадежной, пренебрегающей своими международными соглашениями, может удержать ее от односторонних действий из-за боязни повредить тем самым потоку ПИИ. Показательна в этом плане история с Турцией. В 70-80-х годах про-

¹⁵ Имеются указания на то, что именно это и произошло с Ираком, когда Сирия и Турция попеременно повышали транзитные сборы.

¹⁶ Украина представляет явный пример.

шлого века Турция заработала репутацию крайне ненадежной транзитной страны. Однако это было в то время, когда имелось очень мало желающих вкладывать в нее ПИИ. В 90-х годах ситуация изменилась. Сейчас для успеха проводимой ею экономической политики Турция очень нуждается в ПИИ. Соответственно от нее с гораздо меньшей вероятностью можно ожидать односторонних действий.

Другой возможный путь к решению дает Договор к Энергетической Хартии¹⁷ Многие в этом Договоре касаются разрешения споров по поводу транзитных сборов методами, не допускающими срыва поставок. В последние годы предпринимались попытки разработать транзитный протокол, но пока они не увенчались успехом. Основная проблема с Договором заключается в том, что он был согласован второпях и многие спорные вопросы в нем обойдены. А раз так, насколько он эффективен, удастся узнать только тогда, когда суды накопят необходимую практику применения и толкования его положений.

Итак, ясно, что проблема есть. По мере того как все большие запасы нефти и газа открывают дальше и дальше от традиционных рынков, увеличивается потребность в еще большем количестве транзитных трубопроводов для удовлетворения возрастающих потребностей в снабжении энергией. Однако проблема определения транзитных пошлин, похоже, остается неразрешимой. Будучи результатом соотношения сил, проявившихся в ходе переговоров, транзитные пошлины неизбежно оказываются под ударом требований о «пересмотре условий устаревающей сделки» со всеми вытекающими отсюда срывами, нарушениями и конфликтами.

¹⁷ Waelde T.W. (ed.) (1996). *The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade*. Kluwer Law International; Bamberger C. and Waelde T.W. (1998). *The Energy Charter Treaty: Entering a New Phase*. Working Paper, CEPMLP, University of Dundee.