

А. В. Белицкая\*, П. Г. Лахно\*\*

## ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТОРЫ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Создание в Российской Федерации благоприятного инвестиционного климата для иностранных инвесторов является важной задачей для развития экономики страны. В Послании Федеральному Собранию Президент РФ Дмитрий Медведев подчеркнул: «Нам необходимо наращивать экономическую дипломатию, прямо соотнося ее результаты с практической отдачей для модернизации, прежде всего для модернизации. Внешняя политика должна выражаться сейчас не только в ракетах, но и в конкретных и понятных нашим гражданам достижениях: в создании на территории России совместных предприятий и появлении качественных недорогих товаров, в увеличении числа современных рабочих мест и упрощении визового режима».

В апреле 2010 г. Владимир Путин поручил Федеральной антимонопольной службе в максимально сжатые сроки представить предложения по совершенствованию законодательства об иностранных инвестициях, в частности, по снятию излишних ограничений и запретов, а также бюрократических барьеров.<sup>1</sup>

Уже более двух лет работают Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»<sup>2</sup> (далее — Закон) и Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обороны страны и безопасности государства”».<sup>3</sup> Практика применения законов в целом уже сформировалась.

Закон устанавливает ограничения на участие иностранных инвесторов или групп лиц в уставных капиталах хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства (далее — Общества),

---

\* Белицкая Анна Викторовна, аспирантка кафедры предпринимательского права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова.

© А. В. Белицкая, 2010

E-mail: belanka@inbox.ru

\*\* Лахно Петр Гордеевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, член Комиссии по правовому регулированию в сфере энергетики Общероссийской общественной организации, Ассоциация юристов России, главный редактор журнала «Энергетическое право».

© П. Г. Лахно, 2010

E-mail: lakhno@mail.ru

<sup>1</sup> <http://www.rg.ru/2010/04/13/putin-anons.html>

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940.

<sup>3</sup> Там же. Ст. 1941.

в том числе и для хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства и осуществляющих геологическое изучение недр и (или) разведку и добычу полезных ископаемых на участках недр федерального значения (далее — Общества, осуществляющие недропользование), а также регулирует отношения, связанные с совершением иных сделок, в результате которых иностранные инвесторы или группы лиц устанавливают контроль над такими хозяйственными обществами. Законодатель выделяет Общества, осуществляющие недропользование, в отдельную категорию и предусматривает особый порядок для осуществления инвестиций в такие хозяйственные общества на гораздо более строгих условиях, чем в отношении иных Обществ. Это обусловлено особой заботой государства об обеспечении в перспективе потребностей РФ в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых.

Законом установлены разрешительный и уведомительный порядок согласования установления контроля иностранного инвестора над Обществами и Обществами, осуществляющими недропользование. Та или иная процедура зависит от количества приобретаемых акций (долей) или иных факторов, позволяющих говорить о возможности контроля со стороны иностранного инвестора над хозяйственными обществами. Если в отношении Общества предусмотрена необходимость согласования со специальной правительственной комиссией для иностранных инвесторов или групп лиц в отношении сделок, в результате совершения которых они приобретают право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 % общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал такого Общества, то в отношении Общества, осуществляющего недропользование, речь идет о пороге в 10 %. Такие же ограничения предусмотрены относительно права назначать единоличный исполнительный орган и (или) более чем 50 % для Обществ и 10 % для Обществ, осуществляющих недропользование, состава коллегиального исполнительного органа, и (или) безусловную возможность избирать более чем 50 % или 10 % соответственно состава совета директоров (наблюдательного совета) или иного коллегиального органа управления хозяйственного общества. Иные цифры, но в таком же соотношении предусмотрены для сделок, совершаемых иностранными государствами, международными организациями, а также находящимися под их контролем организациями: в отношении данных субъектов речь идет о согласовании сделок, влекущих приобретение права прямо или косвенно распоряжаться более чем 25 % (но не более чем 50 %) общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы Обществ и 5 % для Обществ, осуществляющих недропользование, или имеющих иную возможность блокировать решения органов управления хозяйственных обществ. Изъятия в отношении данного правила предусмотрены для иностранных инвесторов, которые до вступления в силу Закона уже прямо или косвенно осуществляли контроль более чем над 50 % голосующих акций Общества, или Общества, осуществляющего недропользование. На них эти правила не распространяются.

Правительственная комиссия<sup>4</sup> по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации была образована 10 июля 2008 г. Ее возглавил

---

<sup>4</sup> *Постановление* Правительства РФ от 6 июля 2008 г. № 510 «О Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации» // Там же. № 28. Ст. 3382.

Председатель Правительства Российской Федерации Владимир Путин.<sup>5</sup> Правительственная комиссия принимает решения о предварительном согласовании сделок или о согласовании установления контроля, в том числе при наличии соглашения с иностранным инвестором либо с входящим в группу лиц юридическим или физическим лицом об обеспечении выполнения им соответствующих обязательств и об изменении условий этого соглашения, об отказе в предварительном согласовании сделок или об отказе в согласовании установления контроля. Состав комиссии утверждается Правительством Российской Федерации, заседания комиссии проводятся по мере необходимости с учетом установленных сроков рассмотрения ходатайств. Предложения по вопросам, требующим рассмотрения на заседании комиссии, вносит федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на выполнение функций по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации. Таким органом является Федеральная антимонопольная служба (ФАС). Отметим, что (на данный момент — 8 декабря 2010 г. — А. Б., П. Л.) решения Правительственной комиссии и ФАС России, принятые в рамках установленных законом полномочий по ходатайствам иностранных инвесторов, поступившим на рассмотрение, ни разу не были обжалованы в суде, хотя такие возможности защиты иностранными инвесторами своих прав предусмотрены законом. Заседания Правительственной комиссии проводятся регулярно. Из 75 ходатайств, поступивших в ФАС России в 2009 г., 39 рассмотрены Правительственной комиссией, 26 — возвращены заявителям, поскольку не относились к предмету ведения Закона (не устанавливался контроль, не приобретались акции стратегического общества, заявитель не является иностранным инвестором).<sup>6</sup> Так, правительственная комиссия одобрила сделки, связанные с консолидацией доли в Туапсинском морском порту «нидерландской компанией с российскими бенефициарами» (Universal Cargo Logistics Holding B. V. владельца НЛМК Владимира Лисина), сделку по компании «Полиметалл» в отношении крупнейшего месторождения золота в России «Майское» на Чукотке,<sup>7</sup> сделку по обратному поглощению акций Казахской компанией KazakhGold Group крупнейшего производителя золота в России компании «Полюс Золото».<sup>8</sup> Правительственная комиссия одобрила также ряд сделок, касающихся добычи российского палладия и платины, в частности увеличение доли канадской фирмы Barrick Gold до 80 % акций в добыче палладия и платины на Кольском полуострове.<sup>9</sup>

Отметим, что процедура согласования сделок прозрачна. Правила осуществления предварительного согласования сделок и согласования установления контроля иностранных инвесторов или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 838 «Об утверждении Правил осуществления предварительного согласования сделок и согласования установления контроля иностранных инвесторов или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор,

<sup>5</sup> <http://www.government.ru/gov/agencies/8/>

<sup>6</sup> [http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_29736.html](http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_29736.html)

<sup>7</sup> <http://www.vremya.ru/2010/63/4/251593.html>

<sup>8</sup> <http://www.vremya.ru/2010/63/8/251668.html>

<sup>9</sup> <http://www.new-garbage.com/?id=12572&page=1&part=5>

над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».<sup>10</sup>

Сделки, которые совершаются без получения предварительного согласования, согласно Закону, ничтожны. Суд применяет последствия недействительности ничтожной сделки в соответствии с гражданским законодательством. В случае если к сделке невозможно применить последствия недействительности ничтожной сделки, а также в случае, если иностранный инвестор в установленный срок не представил в уполномоченный орган ходатайство о согласовании установления контроля, суд по иску уполномоченного органа может принять решение о лишении иностранного инвестора права голоса на общем собрании акционеров, а также его голос не будет учитываться при определении кворума и при подсчете голосов. По данному вопросу уже сформировалась судебная практика. Так, исковые требования о признании недействительными договоров купли-продажи обыкновенных именных бездокументарных акций ОАО «ТГК-2», заключенных между ООО «Корес инвест» и Компанией Клирстрим Бэнкинг С. А. и ООО «Корес инвест» и Компанией Дойче Банк Акциенгезелльшафт, были удовлетворены, так как обязательного согласования сделки получено не было.<sup>11</sup> Похожие решения были приняты по ряду других подобных дел.<sup>12</sup>

Помимо вышеперечисленных процедур, Закон закрепляет обязанность иностранного инвестора уведомить о любой сделке, в результате которой приобретает 5 и более процентов акций (долей) в Обществе или Обществе, осуществляющем недропользование. Закон обязывает иностранного инвестора в течение 180 дней со дня вступления Закона в силу представить в уполномоченный орган информацию о владении им 5 и более процентов акций (долей), составляющих уставный капитал хозяйственного общества, приобретенных до вступления Закона в силу.

Остановимся подробнее на вопросе о том, что является Обществом, осуществляющим недропользование. Для этого обратимся к Федеральному закону от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ, который в том числе внес изменения в Закон «О недрах». Поправки в Закон «О недрах» направлены на установление критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства и ограничения доступа пользователей недр, являющихся юридическими лицами с участием иностранных инвесторов или иностранными инвесторами, к таким участкам недр. В целях обеспечения обороны страны и безопасности государства данным Законом отдельные участки недр были отнесены к участкам недр федерального значения. Перечень участков недр федерального значения был официально опубликован 5 марта 2009 г.<sup>13</sup> К участкам недр федерального значения относятся участки недр:

---

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2009. № 43. Ст. 5087.

<sup>11</sup> Постановление ФАС Московского округа от 26 мая 2010 г. № КГ-А40/1666-10 по делу № А40-59081/09-83-445.

<sup>12</sup> Постановление ФАС Московского округа от 20 мая 2010 г. № КГ-А40/3066-10-2 по делу № А40-69515/09-104-320; Постановление ФАС Московского округа от 26 октября 2009 г. № КГ-А40/10792-09 по делу № А40-73355/08-100-606; Постановление ФАС Московского округа от 13 июля 2009 г. № КГ-А40/5235-09 по делу № А40-73356/08-137-717; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 28 апреля 2010 г. № 09АП-7378/2010-ГК по делу № А40-102671/09-159-917 и др.

<sup>13</sup> Российская газета. 2009. 5 марта; Дополнение к опубликованным в «Российской газете» от 5 марта 2009 г. № 37 и № 55 от 18 марта 2010 г. перечням участков недр федерального значения (твердые полезные ископаемые).

Дополнение к опубликованному в «Российской газете» от 5 марта 2009 г. № 37 Перечню участков недр федерального значения (публикуется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2008 г. № 823 «О порядке официального опубликования перечня участков недр

содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы; расположенные на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и содержащие на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых начиная с 1 января 2006 г.: извлекаемые запасы нефти от 70 млн т; запасы газа от 50 млрд куб. м; запасы коренного золота от 50 т; запасы меди от 500 тыс. т; внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ; при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель, предназначенных для целей обороны и безопасности. Перечень участков недр федерального значения состоит из 986 участков, расположенных на суше, среди которых 163 углеводородных участка.<sup>14</sup>

Если в процессе геологического изучения недр, осуществляемого в том числе по совмещенной лицензии, юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором открыто месторождение полезных ископаемых, подпадающее под вышеперечисленные критерии, Правительством Российской Федерации может быть принято решение об отказе в предоставлении права пользования таким участком недр или в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии — решение о прекращении права пользования таким участком недр при возникновении угрозы обороне страны и безопасности государства. Порядок принятия таких решений устанавливается Правительством Российской Федерации. Расходы на поиск и оценку открытого месторождения при этом возмещаются за счет средств федерального бюджета. Отметим, что это правило действует только в отношении месторождений, открытых после дня вступления в силу Федерального закона от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ.

Как отмечается в литературе, принятый Закон содержит ряд отсылочных норм на подзаконные нормативно-правовые акты.<sup>15</sup> Отметим Приказ ФАС РФ от 13 августа 2008 г. № 308 «Об утверждении формы бизнес-плана хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение, представляемого иностранным инвестором в соответствии с требованиями п. 10 ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ,<sup>16</sup> а также Приказ ФАС РФ от 17 сентября 2008 г. № 357 «Об утверждении примерной формы Соглашения об обеспечении выполнения обязательств иностранным инвестором или группой лиц при осуществлении иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение»<sup>17</sup> и др.

Организация может приобрести право на использование участка недр федерального значения на открытых торгах или аукционе. Федеральный фонд недр составляет, регистрирует и выдает лицензии на право недропользования, при этом основными критериями, которыми он руководствуется при выборе победителя, являются научно-технический уровень программ геологического изучения недр и использования участков недр,

---

федерального значения в официальном издании Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 46. Ст. 5345); Российская газета. 2010. 18 марта; 13 авг.

<sup>14</sup> <http://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=5552&pid=11>

<sup>15</sup> Василевская Д. В., Лаевская Н. В., Литуновская Д. А. О реализации нового законодательства в сфере недропользования // Нефть. Газ. Право. 2008. № 3. С. 16–20.

<sup>16</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 46.

<sup>17</sup> Там же. № 43.

полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечение обороны страны и безопасности государства. Если мы посмотрим на последний критерий, то увидим, что обеспечить потребности национальной обороны и безопасности иностранному инвестору будет сложнее (если вообще возможна такая постановка вопроса), чем российскому инвестору. Критерием выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является также размер разового платежа за право пользования участком недр. Дополнительные критерии установлены для использования участка недр федерального значения на российском континентальном шельфе: заявителем должна быть организация, созданная в России, которая имеет не менее чем 5-летний опыт ведения разведки на континентальном шельфе и принадлежащая Российской Федерации более чем на 50 %. Таким образом, законодатель подчеркнул важность разработок на континентальном шельфе.

Стоит отметить еще один момент. Из не предоставленных в пользование участков недр формируется федеральный фонд резервных участков недр. Участки недр, включенные в федеральный фонд, не предоставляются в пользование до принятия решения об их исключении из фонда. Такое решение принимается Правительством Российской Федерации. В июне 2009 г. Минприроды России подготовило и разместило на официальном сайте проект постановления Правительства РФ о правилах формирования федерального фонда резервных участков недр.<sup>18</sup> До сих пор (8 декабря 2010 г. — А. Б., П. Л.) проект не утвержден (официально не опубликован).

**Выводы:**

- сделки, влекущие установление контроля, подлежат обязательному предварительному согласованию;
- согласование осуществляется правительственной комиссией с предварительного одобрения специально уполномоченного органа и федерального органа безопасности;
- в отношении предприятий, осуществляющих пользование участками недр федерального значения, установлены более жесткие требования — порог для согласования 10 % акций (долей);
- жестко ограничен переход права собственности на участки недр федерального значения к предприятиям с более чем 10 %-ным иностранным участием;
- закон не распространяется на сделки, совершенные до его вступления в действие, но инвесторы должны уведомить о владении хотя бы 5 % акций (долей) в стратегических предприятиях.

Принятие в Российской Федерации закона, обеспечивающего защиту национальных интересов, не является чем-то исключительным и противоречащим мировой практике. Для государства — собственника недр — значимым моментом является вопрос о сохранении контроля над своим национальным достоянием — полезными ископаемыми, что проявляется в ограничении иностранного участия в деятельности, связанной с освоением месторождений полезных ископаемых, прежде всего относимых к стратегическим видам.

В общем и целом факт принятия Закона о стратегических инвестициях имеет позитивный характер в том смысле, что им установлены унифицированные правила игры

---

<sup>18</sup> [http://www.mnr.gov.ru/files/part/7337\\_proekt.doc](http://www.mnr.gov.ru/files/part/7337_proekt.doc)

и законная процедура получения политического согласия в отношении стратегических инвестиций. Кроме того, в дополнение к контролю за иностранными инвестициями как таковыми новое законодательство преследует вторую цель — ограничить осуществление российским капиталом своей хозяйственной деятельности с использованием оффшорных структур.<sup>19</sup>

Анализ практики иностранного участия в проектах по освоению ресурсов недр свидетельствует о том, что в большинстве развитых государств существуют ограничения на участие иностранных юридических лиц (иностранного капитала) в проектах по освоению как месторождений, расположенных на суше, так и объектов, находящихся на континентальном шельфе. Это обусловлено конечностью и невозобновляемостью минеральных природных ресурсов, стремлением государства обеспечить указанными видами ресурсов будущие поколения, функциями государства по сосредоточению полномочий по контролю за объектами, обеспечивающими публичный интерес в долгосрочной перспективе.

Характеризуя наиболее типичные ограничения по предоставлению права пользования недрами иностранным инвесторам, ученые структурно дифференцируют их по четырем видам.<sup>20</sup>

1. Полный законодательно закрепленный запрет на предоставление права пользования недрами иностранным инвесторам. Так, например, в США Законом «О нефти и газе» устанавливается, что участок недр для разработки может быть предоставлен:

- гражданам США;
- жителям, получившим законный вид на жительство в США;
- корпорациям (частным, общественным или муниципальным), созданным по законам США;
- ассоциациям, состоящим из вышеперечисленных лиц или корпораций.

Особенно отмечено, что иностранные граждане и компании могут владеть долями участия только через владение акциями.

Таким образом, в США вводится так называемый «арендаторский ценз», позволяющий государству обеспечивать полный контроль над минеральными ресурсами, являющимися в соответствии с законодательством жизненно важным национальным богатством и дающими федеральному правительству право сохранять минеральные ресурсы для общества и будущих поколений.

---

<sup>19</sup> Иванова И. А. Обзор нового законодательства об ограничении иностранных инвестиций в стратегические секторы экономики // Нефть. Газ. Право. 2008. № 3. С. 26.

<sup>20</sup> *Энергетические измерения международных отношений и безопасности в Восточной Азии. Проект МГИМО-БиПи / Под общ. ред. и руководством член.-корр. РАН А. В. Торкунова. М., 2007; Дипломатия ресурсов. Сырьевые ресурсы и система международных отношений двадцатого века / Пер. с итал.; отв. ред. А. В. Торкунов; науч. ред. М. М. Наринский. М., 2008; Василевская Д. В. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах. Теория и практика. М., 2007; Василевская Д. В., Лаевская Н. В., Литуновская Д. А. О реализации нового законодательства в сфере недропользования; Иванова Е. А. Обзор нового законодательства об ограничении иностранных инвестиций в стратегические секторы экономики. С. 15–27; Ключин Б. Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М., 2000; Кокин В. Н. Недропользование. Теоретико-правовой анализ. М., 2005; Изюмов И. В., Карасев В. И., Клеандров М. И., Салиев И. Р. и др. Горное право / Отв. ред. И. А. Ларочкина, Р. Н. Салиева. М., 2010; Международно-правовые основы недропользования: Учеб. пособие / Отв. ред. А. Н. Вылегжанин. М., 2007; Перчик А. И. Горное право: Учебник. М., 2002; Кокин А. В., Кокин В. Н. Природоресурсная база мировой экономики: состояние, тенденции, правовые аспекты. СПб.; М., 2003.*

2. Предоставление права пользования недрами иностранным юридическим и физическим лицам при соблюдении условий взаимности, т. е. предоставление аналогичных прав доступа к ресурсам недр национальным компаниям в стране, которую представляет претендент.

Такой вид ограничений имеет место в Великобритании, что закреплено в Законе «О добыче нефти».

3. Возможность предоставления права пользования недрами ограниченному кругу иностранных инвесторов. Например, в Норвегии в Законе от 29 ноября 1996 г. № 72 «О нефтяной деятельности» устанавливается (глава 2. Лицензия на разведку нефти. Ст. 2-1. Предоставление лицензий на разведку нефти и пр.), что «Министерство может предоставить юридическому лицу лицензию для разведки нефти в ограниченных пределах морского дна или его основания, лицензия на разведку также может быть предоставлена физическому лицу, проживающему в пределах Европейского Экономического пространства (ЕЕА)».<sup>21</sup>

4. Законодательно установленный максимальный предел (обычно в процентах) иностранного участия. Так, в Мексике иностранные инвестиции могут осуществляться через компании, зарегистрированные в Мексике и принадлежащие на 51 % гражданам этого государства, а в ОАЭ государство ограничило иностранное участие в проектах на уровне 40 %.

Наиболее либеральным из существующих ограничений при предоставлении права пользования недрами иностранным юридическим лицам является обязательность регистрации их дочерних обществ на территории того государства, где они осуществляют свою деятельность. Указанная норма обеспечивает возможность получения государством налоговых поступлений от осуществления юридическими лицами хозяйственной деятельности и др.

Примечательным в этом отношении является опыт Казахстана в обеспечении защиты законных национальных интересов государства при освоении «месторождений, имеющих стратегическое значение» для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Имеется в виду содержание законов Республики Казахстан: № 2-IV, подписанного Президентом РК 24 октября 2007 г., «О введении изменений и дополнений в Закон “О недрах и недропользовании”», вступившего в силу (с момента официального опубликования) в начале ноября 2007 г. («Закон об изменениях в Закон о недрах»), и № 321-III от 7 августа 2007 г. «О введении изменений и дополнений в некоторые правовые акты по вопросам защиты интересов Государства в экономической сфере» («Закон о стратегических объектах»). В связи с этим также необходимо сослаться на основной Закон от 26 июня 1998 г. № 233-1 «О национальной безопасности Республики Казахстан» с дальнейшими изменениями и дополнениями («Закон о национальной безопасности»), а также Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 г. с дальнейшими изменениями и дополнениями.

Эти изменения и дополнения были встречены неоднозначно представителями научной и практикующей юридической общественности.

Так, Дж. Хайнсом, А. Шынгысовым, К. Нургазиевой отмечается: «В конце 2007 года Казахстан взял новый агрессивный курс в своем стремлении установить более жесткий

---

<sup>21</sup> Законодательство Норвегии по нефти и газу (неофициальный перевод). М.: ЭПИцентр, 1999. С. 304.



контроль над стремительно развивающимся сектором освоения углеводородных ресурсов страны и получить большую долю прибыли в данном секторе. В рамках реализации этого курса был внесен ряд поправок в Закон о недрах.

Согласно новым поправкам, государство получает право в одностороннем порядке организовать повторные переговоры или инициировать внесение новых условий в СРП или иной контракт на недропользование в отношении какого-либо «месторождения, имеющего стратегическое значение» (под страхом расторжения контракта за несоблюдение подрядчиком законодательства), в случае, если государство считает, что подрядчик осуществил какие-либо действия, которые привели к существенному изменению экономических интересов Республики Казахстан по такому контракту. В Законе об изменениях в Закон о недрах прямо предусмотрено, что данные поправки распространяются как на ранее заключенные контракты, так и на контракты, которые будут заключены в будущем». <sup>22</sup>

Далее авторы отмечают: «В целом шаги Казахстана по пути усиления мер контроля над тем, что рассматривается как стратегически важные активы, связанные с углеводородными ресурсами, в которых иностранные компании владеют или могут владеть долевым участием, можно сравнить с многолетним стремлением России закрепить в законодательном порядке определенные меры контроля, которые будут введены в скором времени, в отношении иностранных инвестиций в месторождения природных ресурсов «федерального значения», а также в отношении других «стратегически важных отраслей» (в настоящее время такой закон принят, и он анализируется в начале данной статьи. — А. Б., П. Л.). В этой связи имеются два существенных отличия: 1) Казахстан оперативно ввел в действие свои меры, в то время как России потребовалось несколько лет для введения таковых, и 2) подход Казахстана — по крайней мере, на официальном уровне — более жесткий, нежели метод, введение которого предстоит в России (уже введен на уровне указанного закона. — А. Б., П. Л.) и в рамках которого участие иностранных инвесторов ограничивается определенной долей в процентах (без утверждения государственными органами). Для Казахстана предпочтительнее иметь в руках инструмент-«терминатор», в то время как для России удобнее опираться на иные рычаги давления. Возможно, это различие частично объяснимо тем, что в России имеется ряд крупных отечественных энергетических компаний с достаточным опытом, прочным положением и хорошим денежным капиталом, с чьей помощью становится возможным проведение торгов по консолидации их активов на условиях, более приближенных к рыночным, например, недавнее вхождение Газпрома, под нажимом, в проект компании «Шелл-Сахалин-2» и проект компании «Бритиш Петролеум» — Ковыкта. (Следует отметить в этой связи, что участие иностранных компаний в управлении Казахстанскими углеводородными запасами (как нефти, так и газа) по оценкам сегодня составляет почти 75 %. Соответственно, данные показатели в России гораздо ниже.)

В то же время вспоминаются слова некоторых чиновников, утверждающих, что «Казахстан — это не Венесуэла и не Боливия, и мы не ищем открытой конфронтации с «нефтяными инвесторами»». <sup>23</sup> Местные эксперты высказывают предположение, что

---

<sup>22</sup> Хайнс Дж., Шынгысов А., Нургазиева К. Новое законодательство в отношении стратегических месторождений и трубопроводов в Казахстане // Нефть. Газ. Право. 2008. № 3. С. 41–52. — См. также: Ченцова О. И. Последние изменения в казахстанском законодательстве, влияющие на осуществление недропользования // Там же. № 2. С. 41–44.

<sup>23</sup> Вестник «Новости КМГ». 2007. 3 ноября.

новый инструмент для прекращения действия или расторжения контракта по стратегически важным месторождениям является действительно настолько мощным, что существует малая вероятность того, что он вообще будет когда-либо применен — им будут пользоваться больше в качестве эффективного средства нажима. Как сказал один из обозревателей: «Кровь не прольется». В настоящее время приняты новые нормативные акты».<sup>24</sup>

Представляется, что введение ограничений на иностранное участие в проектах по освоению месторождений полезных ископаемых, и в особенности крупных и уникальных объектов, вполне обоснованно, поскольку позволяет государству осуществлять больший контроль за эксплуатацией национального достояния, каким являются ресурсы недр. Да и вся история нефтяного бизнеса в зарубежных странах свидетельствует о том, что государства, на территории которых ведется добыча углеводородов, последовательно выступают за более справедливое, с их позиций, участие в управлении нефтедобычей и распределении получаемых доходов.<sup>25</sup>

Согласно Хартии Экономических прав и обязанностей государств, принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1974 г., каждое государство имеет право:

- а) регулировать и контролировать иностранные инвестиции в пределах действия своей национальной юрисдикции;
- б) регулировать и контролировать в этих пределах деятельность транснациональных корпораций;
- в) национализировать, экспроприировать или передавать иностранную собственность.

В последнем случае государство, принимающее такие меры, должно выплачивать соответствующую компенсацию с учетом его применимых законов и постановлений «и всех обязательств, которые государство считает уместными».<sup>26</sup>

Хартия в отличие от Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1962 г. 1803 (XVII) «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами» не обязывает национализирующее государство определять размер «соответствующей компенсации» в соответствии с международным правом. Представляется, что именно в связи с этим западные государства голосовали против названной статьи Хартии. Вместе с тем в литературе отмечается, что «вряд ли можно утверждать, что на ст. 2 Хартии можно ссылаться как на обычную норму международного права. Напротив, многие развивающиеся страны, голосовавшие за Хартию в ее действующей редакции, пошли на заключение таких двусторонних соглашений с западными государствами, в которых предусмотрены их договорные обязательства о защите иностранных инвестиций, в том числе от политических рисков, с позиций именно международного, а не внутрисударственного права. Теперь такие же обязательства предусмотрены в соглашениях о прокладке “Североевропейского газопровода”, трубопровода Восточная Сибирь — Тихий океан, соглашения

---

<sup>24</sup> Хайнс Дж., Шынгысов А., Нургазиева К. Новое законодательство в отношении стратегических месторождений и трубопроводов в Казахстане. С. 41–52. — См. также: Ченцова О. И. Последние изменения в казахстанском законодательстве, влияющие на осуществление недропользования. С. 43.

<sup>25</sup> Дэниел Ергин. Добыча. Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть. М., 2001. С. 393–794. — Само название частей и глав данной работы свидетельствует об этом: часть IV. Углеводородный век; часть V. Борьба за мировое господство.

<sup>26</sup> См. п. 2 ст. 2 Хартии Экономических прав и обязанностей государств, принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1974 г. // СПС «КонсультантПлюс».

о прокладке транзитного трубопровода Баку — Тбилиси — Джейхан и иных соглашениях».<sup>27</sup>

Это в полной мере согласуется с обеспечением энергетической безопасности и надежности поставок, которым уделяется много внимания как в странах-производителях углеводородного сырья, так и в странах-потребителях, а также странах-транзитерах. Об этом свидетельствует то внимание, которое уделяется данной проблематике. Так, в Украине 18 декабря 2007 г. Институтом государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины и Украинско-Европейским центром развития законодательства (Ueplac) совместно с органами государственной власти и управления страны была проведена конференция «Правовое обеспечение энергетической безопасности Украины»;<sup>28</sup> Юридическим факультетом МГУ им. М. В. Ломоносова (кафедра предпринимательского права) 10–11 апреля 2008 г. была проведена представительная международная научно-практическая конференция «Энергетика и право»;<sup>29</sup> в Копенгагене 27–30 апреля 2008 г. состоялась Конференция по правовым проблемам энергетики, окружающей среды, природных ресурсов и инфраструктуры;<sup>30</sup> в Государственном университете — Высшей школе экономики утверждена магистерская программа «Регулирование энергетических и сырьевых отраслей в России и мире».

Особо следует выделить проводимые в различных регионах земного шара международные конференции и симпозиумы, например: с 6 по 9 июня 2010 г. Международная ассоциация экономистов-энергетиков (IAEE) и Бразильская ассоциация экономистов-энергетиков (ABEE) провели в Рио-де-Жанейро 33-ю Международную конференцию: «Будущее энергетики: глобальные проблемы, разные решения» при участии широкого круга ученых-специалистов, в том числе и юристов, со всего мира, с целью найти конкретные решения глобальных проблем, которые энергетика ставит перед человечеством. Среди последних: глобальное потепление и загрязнение окружающей среды выбросами промышленных отходов, производимых в результате энергодобычи; угроза для экосистемы, биологического разнообразия и др.;<sup>31</sup> 9 декабря 2010 г. в Centre for European Legal Studies юридического факультета в Кембридже был проведен симпозиум на тему: «Будущее энергетического права: рынки, охрана окружающей среды и международная безопасность», на котором выступили и представители России с докладами: «Взаимодействие РФ и ЕС в сфере энергетики: энергетическая безопасность и баланс интересов», «Новые веяния в области энергетической политики: соответствия и противоречия с ЕС».

Московским государственным институтом международных отношений (Университетом) МИД РФ в рамках сотрудничества с Французским институтом международных отношений (IFRI) и при поддержке компаний «Газ де Франс», «Арева», «Суэз»

---

<sup>27</sup> Каграманов А. К. Понятие, субъекты и источники международно-правового регулирования отношений в сфере трубопроводного транспорта // Нефть. Газ. Право. 2008. № 3. С. 40; Давлетбаев М. Р. Строительство газопровода «Северный поток»: правовые аспекты // Энергетическое право. 2007. № 1.

<sup>28</sup> Правове забезпечення енергетичної безпеки України. 18 грудня. 2007 р. Київ, 2008.

<sup>29</sup> Энергетика и право / Под ред. П. Г. Лахно. Вып. 2. М., 2009.

<sup>30</sup> Конференция по правовым проблемам энергетики, окружающей среды, природных ресурсов и инфраструктуры» (Копенгаген, 27–30 апреля 2008 г.) // Нефть. Газ. Право. 2008. № 3. С. 53–58.

<sup>31</sup> Жерардо Рабинович, Заместитель Секретаря и Директор технического департамента Аргентинского института энергетики (IAE). Будущее энергетики: глобальные проблемы, разные решения // Журнал Proyecto Energético, выпускаемый Аргентинским Институтом энергетики «General Mosconi». 2010. Август. № 89.

и «Роснефть» реализуется исследовательская программа «Европейская энергетика и европейская политика». Так, презентацию 20 июня 2008 г. вели директор IFRI академик Т. де Монбриаль и ректор МГИМО (У) академик РАН А. В. Торкунов. На презентации были представлены доклады и публикации ведущих французских и российских исследователей по ключевым вопросам европейской энергетической политики, например:

- надежность поставок энергоресурсов в Европу;
- взаимоотношения России и ЕС в сфере энергетики;
- европейские нефте- и газопроводы;
- европейская система торговли выбросами.

Наряду с другими выступающими, в презентации С. С. Селиверстова, к. ю. н., старшего преподавателя кафедры Правового регулирования ТЭК Международного Института Энергетической политики и дипломатии МГИМО (У) МИД РФ, младшего партнера «Соколов, Маслов и партнеры», Пожизненного члена Клэр Холл Колледжа (Кембриджский университет) «Энергетическая безопасность России и ЕС: актуальные правовые проблемы» отмечалось, что принципиальное понимание энергетической безопасности идентично и для России, и для Европейского Союза. В дальнейшем эти идеи были развиты в выступлениях г-на Сергея Селиверстова на многочисленных международных форумах, в том числе на семинаре, проведенном в рамках инициативы Баварского правительства по созданию и поддержке элитарного высшего образования EliteStudienGang «OstEuropaStudien» и при поддержке Университета Регенсбурга.<sup>32</sup>

Суть их заключается в следующем. В России под энергетической безопасностью понимается «состояние защищенности страны, ее граждан, общества, государства, экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению», а также «полное и надежное обеспечение населения и экономики страны энергоресурсами по доступным и вместе с тем стимулирующим энергосбережение ценам, снижение рисков и недопущение развития кризисных ситуаций в энергообеспечении страны» (Энергетическая стратегия России до 2020 г.).

В английском языке при определении энергетической безопасности и надежности поставок существуют два основных термина: «energy security» и «security of energy supply».

Первый термин, «energy security», используется как в широком смысле, так и в узком. В широком понимании он может быть переведен как «энергетическая безопасность», что включает в себя обширный политический, экономический и технологический контекст. Именно в таком контексте обозначенный термин применяется, в частности, в рамках Международного энергетического агентства.<sup>33</sup>

В документации Европейского Союза широкая трактовка термина «energy security» используется крайне редко. Принятая в Евросоюзе концепция энергетической безопасности понимается в узком смысле и включает в себя действия, направленные на обеспечение физической защиты объектов энергетики и инфраструктуры, в первую очередь от террористических актов.

При рассмотрении правовых, экономических и политических вопросов энергетики в законодательстве и иной документации ЕС чаще используется термин «security of

<sup>32</sup> Мулярова Е. В. Правовое регулирование российско-европейского энергетического сотрудничества // Предпринимательское право. 2011. № 1.

<sup>33</sup> См., в частности: *Energy Law in Europe* / М. Roggenkamp, А. Ronne, С. Redgwell, I. Del Guayo (eds.). Oxford University Press. 2001. Р. 157. — Цит. по: Селиверстов С. С. Энергетическая безопасность Европейского Союза (международно-правовые аспекты). Проект сотрудничества МГИМО-БиПи. М., 2007. С. 63–69.

energy supply», который можно перевести как «надежность поставок энергоносителей» или «устойчивость энергоснабжения».

В соответствии с этим в Европейском Союзе «надежность поставок» (security of energy supply) «должна быть нацелена на обеспечение... непрерывного физического поступления энергоносителей на рынок по ценам, доступным для всех потребителей (как частного сектора, так и промышленности)...».

Институтами ЕС при осуществлении макроэкономического анализа принимаются во внимание два элемента надежности поставок энергоресурсов: первый — физическая надежность поставок, второй — стратегическая и коммерческая. Для первого необходимо поддержание безопасных и эффективных сетей, а для второго — наличие крупных и диверсифицированных источников поставок, а также трубопроводной инфраструктуры, способной удовлетворять внутренний спрос.

На основе анализа названных подходов в Энергетической стратегии России на период до 2030 г., в Зеленой книге, в проекте Энергетической стратегии Европейского Союза до 2020 г.,<sup>34</sup> а также целого ряда других документов<sup>35</sup> Европейского Союза, можно прийти к следующим выводам:

— существует *принципиальное взаимопонимание* между Россией и Европейским Союзом по вопросам энергетической безопасности;

— *принципиальное различие* заключается в положении России как экспортера и Европейского Союза как импортера энергоресурсов, из чего, естественно, проистекает разница в коммерческих и иных интересах в рамках соотношения «продавец — покупатель»;

— в различных секторах энергетики существует свое различное содержание энергетической безопасности.

Основную задачу ЕС многие эксперты видят в создании единого европейского энергетического рынка, что, с одной стороны, позволит уменьшить зависимость от прямых поставок газа из России, с другой — поможет единообразному урегулированию позиций государств — членов ЕС, снизив, таким образом, политизацию «энергетического вопроса».<sup>36</sup>

Для России как страны-экспортера приоритетными становятся технологическая модернизация энергетического комплекса и развитие международных контактов для долгосрочного обеспечения своих договорных обязательств.<sup>37</sup> Для модернизации экономики необходима четкая система законодательных стимулов, заявил Президент РФ на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России 29 ноября 2010 г.<sup>38</sup> В Послании Федеральному Собранию Президент РФ отметил, «что такой прагматичный подход находит понимание у наших зарубежных партнеров, они готовы и делиться своим опытом инновационного развития. Я считаю, что нам нужно адресно работать и с теми странами, и с теми компаниями, которые к этому готовы. Благодаря такой взаимной заинтересованности у нас уже складывается по сути модернизационное партнерство, скажем, с Германией и Францией... Существенный

<sup>34</sup> Политики и эксперты комментируют проект Европейской энергостратегии // Время новостей. 2010. 26 ноября.

<sup>35</sup> Пашковская И. Европейский Союз: формирование внешней энергетической политики. Аналитические доклады. Вып. 1 (20). 2008. М.: МГИМО-Университет, 2008.

<sup>36</sup> Pierr Noel, *Beyond Dependence*. How to Deal with Russian Gas. ECFR. EU.

<sup>37</sup> Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р.

<sup>38</sup> <http://news.kremlin.ru/news/9631/print>

резерв достижения этих целей я вижу в расширении сотрудничества с Европейским Союзом и Соединенными Штатами Америки. Механизмы российско-американского партнерства нужно использовать для налаживания полномасштабного экономического сотрудничества, улучшения инвестиционного климата и взаимодействия в сфере высоких технологий.

Соглашение между Россией и Евросоюзом «Партнерство для модернизации», мы эту идею сформулировали как раз ровно год назад, должно работать по следующим трем направлениям. Во-первых, это взаимный обмен технологиями, гармонизация технических норм и регламентов, практическое содействие Евросоюза во вступлении России в ВТО. И, в-третьих, это значительное расширение профессиональных и академических обменов».<sup>39</sup>

Создание надежной и всеобъемлющей системы энергетической безопасности является одной из целей не только российско-европейского, но и глобального энергетического сотрудничества.<sup>40</sup> Увязка энергетических отношений в более широкий контекст экологической и энергетической безопасности и устойчивого развития придает этим отношениям глобальный характер. Энергетическое право, равно как и экологическое право, становятся важнейшей составной частью международно-правового регулирования устойчивого развития.<sup>41</sup>

При рассмотрении вопросов энергетического права речь идет не только о непосредственном правовом регулировании двух- или многосторонних отношений, но и о том, какой импульс правовые нормы дают развитию российской и европейской экономики, а также о влиянии такого регулирования на форму и правила стратегического политического партнерства между Россией и ЕС. Энергетическое сотрудничество входит, таким образом, в приоритеты «энергетической дипломатии России и Евросоюза».<sup>42</sup>

При очевидном практическом значении энергетического права оно оказывает долгосрочное влияние на программы развития и приоритеты естественнонаучных исследований и технологических инноваций отдельных государств, на структуру международных отношений и на глобальную экологическую ситуацию. Такого мнения придерживаются многие российские авторы.<sup>43</sup>

Международными мерами Европейского Союза, обеспечивающими надежность поставок, являются действия, направленные на создание единого европейского энергетического пространства; взаимодействие с основными государствами-потребителями, в том числе в рамках политики содействия развитию; улучшение условий доступа европейских компаний к глобальным ресурсам; улучшение условий для инвестиций в международные проекты; использование финансовых инструментов для увеличения надежности поставок; разработка и продвижение соглашения по энергоэффективности.

Правовой основой сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским Союзом служит Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство

<sup>39</sup> <http://news.kremlin.ru>

<sup>40</sup> Путин В. В. Энергетический эгоизм — это дорога, ведущая в никуда // Wall Street Journal. 28/2/ 2006. P. A16.

<sup>41</sup> Подробнее см.: Мулярова Е. В. Правовое регулирование российско-европейского энергетического сотрудничества // Предпринимательское право. 2011. № 1.

<sup>42</sup> Жизнин С. Десять лет ЭнергодIALOGа Россия и ЕС: проблемы и перспективы // [http://www.rspenergy.ru/main/static.asp?art\\_id=1763](http://www.rspenergy.ru/main/static.asp?art_id=1763)

<sup>43</sup> Энергетика и право / Под ред. П. Г. Лахно. М., 2008; Энергетика и право. Вып. 2 / Под ред. П. Г. Лахно. М., 2009.

между Российской Федерацией — с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны<sup>44</sup> (далее — Соглашение о партнерстве и сотрудничестве), подписанное в 1994 г. и вступившее в силу в 1997 г. (заключено на о. Корфу 24 июня 1994 г.). Соглашение было заключено на 10 лет. Срок его действия с 2007 г. ежегодно продлевается до выработки нового соглашения.<sup>45</sup> Переговоры по новому соглашению длительное время не могли начаться из-за несогласованности позиций государств — членов ЕС в отношении РФ. Выработка полномасштабного договора, соглашение по которому было достигнуто на саммите ЕС — РФ в Ханты-Мансийске,<sup>46</sup> займет, по-видимому, длительное время. В данный момент сотрудничество между Россией и ЕС осуществляется в рамках так называемых «Четырех Пространств». Вопросы энергетического сотрудничества регулируются как в рамках Экономического пространства, так и в рамках одобренного сторонами в 2000 г. Энергетического диалога, цель которого состоит в развитии долгосрочного стратегического партнерства в области энергетики.<sup>47</sup> В октябре 2000 г. на российско-европейском саммите в Париже Председатель Еврокомиссии Романо Проди предложил недавно избранному Президенту России Владимиру Путину создать механизм обсуждения сотрудничества, согласования интересов и подготовки совместных проектов в сфере энергетики. За прошедшие с тех пор 10 лет Россия успела построить два новых экспортных газопровода — «Голубой поток» и «Ямал — Европа» мощностью около 50 млрд кубометров и запустила строительство «Северного потока» с пропускной способностью 55 млрд кубометров (должен выйти на проектный уровень через два года). Но Брюссель все равно не верит в намерения «Газпрома» надежно и предсказуемо снабжать газом страны ЕС. В немалой степени тому виной и дефицит успехов деятельности энергодиалога... Российская сторона шаги навстречу уже делает... Позиция Брюсселя по этому поводу пока четко не сформулирована.<sup>48</sup> Хотя новый глава E. On Ruhrgas Клаус Шефер не устает подчеркивать: «Газпром» есть и будет для нас очень важным партнером. Вот уже 36 лет мы покупаем газ у «Газпрома». В настоящее время мы взаимодействуем, например, в рамках более 40 совместных проектов научно-технического сотрудничества, в сфере развития бизнеса по использованию сжатого природного газа в качестве моторного топлива. О долгосрочном характере наших партнерских связей говорит и такой совместный проект, как строительство газопровода «Северный поток», реализация которого еще больше сблизит Россию и Европу. Успешное сотрудничество в освоении Южно-Русского месторождения свидетельствует о духе партнерства, объединяющем E. On Ruhrgas и «Газпром».<sup>49</sup> Более того, Еврокомиссар по энергетике Гюнтер Эттингер на встрече с вице-премьером РФ Игорем Сечиным предложил российским специалистам поучаствовать в разработке Европейской энергетической стратегии до 2050 г. (так называемая «дорожная карта»). Энергетическая стратегия, по словам Г. Эттингера, должна учитывать взаимные интересы сторон, а также многолетний опыт России в сфере энергетики.

<sup>44</sup> СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1802.

<sup>45</sup> [http://www.eeas.europa.eu/russia/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/russia/index_en.htm)

<sup>46</sup> [http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/JS\\_negotiation\\_EU-RF\\_Agreement.pdf](http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/JS_negotiation_EU-RF_Agreement.pdf)

<sup>47</sup> Жизнин С. Десять лет ЭнергодIALOGA Россия и ЕС: проблемы и перспективы.

<sup>48</sup> Алексей Гривач. Слабая энергия диалога. Россия и ЕС за десять лет запутались в «потоках» и «коридорах» // Время новостей. 2010. 26 ноября.

<sup>49</sup> «Я реалист». Клаус Шефер: «Газпром» есть и будет для нас очень важным партнером» // Там же.

В экономическом плане сотрудничество России и ЕС можно охарактеризовать как взаимозависимость: Россия является основным поставщиком энергоносителей на рынок ЕС, а страны ЕС, в свою очередь, — крупнейшими импортерами из России.<sup>50</sup> Стабильность поставок и закупок представляет собой ключевой момент для обеих сторон.<sup>51</sup> Хотя Европейский Союз и выделил в качестве основного приоритета энергетической политики развитие альтернативных источников энергии и диверсификацию, Россия будет сохранять позиции основного поставщика в течение как минимум последующих 20 лет. В ситуации подобной взаимозависимости основной вопрос энергетической безопасности в том, будет или не будет Россия надежным поставщиком? По оценкам западных аналитиков, за последние годы Россия стала значительно более привлекательным рынком для западных инвесторов.<sup>52</sup> Кроме того, Россия заявила о своем намерении проводить работу по сближению и гармонизации российской правовой системы и законодательства с законодательством Европейского Союза «в областях наиболее активного сотрудничества между Россией и Европейским Союзом».<sup>53</sup> В то же время Россия исходит из намерения строить отношения равного партнерства, а не имплементировать в полном объеме во внутреннее законодательство принципы и нормы ЕС,<sup>54</sup> т. е. заявила о своем независимом взгляде на стратегическое сотрудничество с Европейским Союзом.

В Лиссабонском договоре, своего рода Конституции Европейского Союза, содержатся интересные положения, применимые к энергетике:

- установление основных ориентиров европейской энергетической политики;
- возможность принятия ЕС ограничительных мер в отношении третьих стран (меры в области движения капиталов, налоговые меры);
- требование солидарности при проведении энергетической политики и при затруднениях в поставках энергоресурсов;
- специальные отношения с соседними государствами на основе ценностей Евросоюза.

Сравнивая содержание Лиссабонского договора, других документов Европейского Союза по энергетической политике и положение российского Закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ, можно сделать следующие выводы:

- требование солидарности во внешней политике ЕС может стать важным фактором взаимодействия в энергетике и привести к ограничению двухстороннего сотрудничества России с отдельными государствами;
- Закон № 57 предусматривает использование административно-политических механизмов контроля за инвестициями, наряду с антимонопольными механизмами;
- и в Лиссабонском договоре и в Законе № 57 формализуется возможность применения недружественных мер.

---

<sup>50</sup> Communication from the Commission to the Council «Review of EU-Russia relations» {SEC(2008) 2786}. COM (2008) 740 final. 5.11.2008.

<sup>51</sup> EU's Energy Position: Market and Supply. Market observation for energy 2009.

<sup>52</sup> *Lúcio Vinhas de Souza*. Foreign Investment in Russia. ECFIN Country Focus, Vol. 5, Issue 1, 11.01.2008.

<sup>53</sup> *Стратегия* развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010), подписана в Хельсинки, 22 октября 1999 г.

<sup>54</sup> *Mouliarova E.* Integration without the EU Membership. Conference Report, EUI, European University Institute, 2009.



Энергетические отношения между Россией и ЕС в настоящий момент — это, прежде всего, отношения коммерческого характера, крупномасштабного договора международной купли-продажи, «глобального договора купли-продажи»<sup>55</sup> Этот взгляд на энергетические отношения часто упускается из виду, по причине их политической и стратегической значимости. Именно договорная основа правоотношений позволяет по-иному посмотреть на противоречия политического характера. Нефть и газ являются, прежде всего, товарами в экономическом смысле и понимании гражданского права. Однако это товары особого рода, имеющие стратегическое значение для экономики, а следовательно, и политический вес.

С точки зрения экономики российско-европейские отношения в энергетике, и особенно в газовой сфере, можно определить как рынок с очень высокой степенью монополизации на стороне поставщика. В связи с этим покупатели (потребители) стремятся противодействовать монопольной силе данного поставщика, что в правовом плане находит выражение как в принципе солидарности государств — членов ЕС на международной арене, закрепленном в Лиссабонском договоре, так и в положениях «Третьего энергетического пакета».

Развитие отношений ЕС — Россия, по мнению С. Селиверстова, потенциально может происходить либо по «дружественному», либо по «недружественному» сценарию. «Дружественный сценарий» будет означать взаимную открытость и интеграцию энергетических отраслей России и ЕС, предоставление взаимных уступок и преференций. В правовом плане это может выразиться в подписании нового Договора о партнерстве и сотрудничестве, который будет включать подробные положения по энергетике, либо специального международного договора, посвященного энергетическим вопросам, в частности вопросам транзита.

Вместе с тем налицо тенденции к развитию «недружественного сценария». Экономическими последствиями этого является «закрытие» энергетических рынков России и ЕС для осуществления взаимных инвестиций и создание взаимно неблагоприятного инвестиционного климата. В правовой плоскости это выражается в наличии двух «регулятивных пространств» — российского (предоставляющего преференции поставщику) и европейского (ориентированного на потребителей), которые все более удаляются друг от друга в плане конкретных нормативных предписаний. Это приводит к тому, что поставщики и потребители действуют в четких рамках «своих» пространств, которые при этом становятся все более недружественными для противоположной стороны. Взаимодействие осуществляется либо на границе указанных регулятивных пространств, либо в «буферной зоне» транзитных государств — Украины и Белоруссии.

В данный момент перспективы «недружественного сценария» крайне велики, сигналами этого могут служить отказ России ратифицировать Договор к Энергетической хартии, скептическое отношение части европейского истеблишмента к полномасштабному развитию сотрудничества с Россией.<sup>56</sup>

Для достижения стабильности российско-европейских энергетических отношений необходимо, прежде всего, заключение стратегического соглашения, которое позволит формализовать решение многих политизированных вопросов и создаст, таким образом, правовую базу для обеспечения энергетической безопасности в Европе.

---

<sup>55</sup> Цит. по: Мулярова Е. В. Правовое регулирование российско-европейского энергетического сотрудничества.

<sup>56</sup> Мулярова Е. В. Правовое регулирование российско-европейского энергетического сотрудничества.

В связи с этим особую роль имеют провозглашенный Президентом РФ Д. А. Медведевым «Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики (цели и принципы)»<sup>57</sup> и разработанные в его развитие экспертами — представителями энергетического бизнес-сообщества, научных кругов проекты международных документов. Главным среди них является новый универсальный международный юридически обязывающий документ, охватывающий все аспекты глобального энергетического взаимодействия и призванный стать существенным элементом новой системы обеспечения энергетической безопасности (проект Конвенции по обеспечению международной энергетической безопасности и двенадцати протоколов к ней).

Президент России Дмитрий Медведев констатировал снижение прямых иностранных инвестиций в экономику России в 2009 году на 1 процентный пункт по отношению к 2008 г. По данным Росстата, прямые иностранные инвестиции в Россию по итогам 2009 г. снизились на 41,1 % — до \$15,9 млрд. При этом общее поступление иностранных инвестиций в экономику России в 2009 г. составило \$81,9 млрд, что на 21 % меньше, чем в 2008 г. В своем Послании Федеральному Собранию 30 ноября 2010 г. Дмитрий Медведев сказал: «В этом году я подписал Указ о сокращении в пять раз перечня стратегических предприятий. По моему поручению Правительство приняло масштабный план приватизации крупных компаний. Главная цель приватизации — повысить эффективность этих компаний и привлечь в российскую экономику дополнительные инвестиции, причем серьезные инвестиции, а доходы от приватизации использовать, прежде всего, на модернизацию нашей экономики. Соответствующее решение надо принять и на региональном, и на местном уровне».<sup>58</sup> Выступая 18 сентября 2009 г. на экономическом форуме в Сочи, Председатель Правительства Владимир Путин подчеркнул открытость для иностранных инвестиций и стремление предложить инвестору наиболее благоприятные условия и перспективы роста. Россия восстановит прежний объем иностранных инвестиций за два-три года, заявил вице-премьер Алексей Кудрин на форуме «Россия-2010».<sup>59</sup>

Мы полностью разделяем данный оптимистичный прогноз.

---

<sup>57</sup> <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2009/04/215303.shtml#>

<sup>58</sup> <http://www.news.kremlin.ru/>

<sup>59</sup> <http://www.investmentclimate.ru/invest-climate-in-media/favorit/487/>