

# Новый закон о едином экспортном канале газа



**И.В. Макаров,**  
юрист фирмы «Джонс Дэй»

## Регулирование единого экспортного канала газа до принятия Закона

16 июня 2006 г. в первом чтении, а 5 июля 2006 г. во втором и третьем чтениях в Государственной Думе при практически полной поддержке депутатов был принят краткий и очень важный для будущего энергетики России документ — проект федерального закона «Об экспорте природного газа» (далее — Закон)<sup>1</sup>, и когда эта статья выйдет в свет, возможно, уже будет ясно, подписан ли Закон Президентом Российской Федерации. На этапе рассмотрения в Думе большинство предложений по изменению текста Закона были отклонены.

Согласно Закону «исключительное право на экспорт газа» предоставляется организации — собственнику единой системы газоснабжения, т.е. ОАО «Газпром», или его 100-процентному дочернему обществу. Закон предусматривает, что он применяется в отношении газа, добываемого из всех видов месторождений углеводородного сырья как в газообразном, так и в сжиженном состоянии. Закон не применяется к экспорту природного газа по соглашениям о разделе продукции, заключенным до вступления Закона в силу. Из текста Закона очевидно, что он не прошел серьезного обсуждения, а также детальной проработки среди специалистов всех заинтересованных сторон, включая независимых производителей газа, а является продуктом политически скороспелого решения, которое во многом базируется по крайней мере на неясном экономическом фундаменте, а также оставляет огромные пробелы в принципиальных вопросах правового регулирования экспорта газа из РФ. Создание предлагаемого в Законе механизма регулирования экспорта газа не находит подтверждения в мировой практике и порождает большое количество вопросов, которые придется решать в дальнейшем путем внесения изменений в Закон, если он будет принят в его нынешней форме.

На протяжении довольно долгого времени термин «единый экспортный канал газа» (далее — единый канал) широко использовался представителями государства и менеджментом «Газпрома» в отношении экспорта газа из России, однако до принятия Закона наличие единого канала не было основано на каких-либо нормативных актах, кроме упоминания в Энергетической стратегии России на период до 2020 года (далее — Стратегия)<sup>2</sup>. При этом Стратегия говорит о «сохранении» существующего единого экспортного канала, но прямо не предусматривает его распространения на все экспортные рынки. Это может означать, что, принимая Стратегию, Правительство Российской Федерации имело намерение сохранить существующую организацию экспорта газа на период действия Стратегии. Однако Стратегия не содержит никаких указаний в отношении того, что организация экспорта через единый канал должна распространяться на весь экспорт газа из России.

В отношении экспорта газа в Европу статус единого экспортного канала у «Газпрома» (в лице 10-процентного дочернего общества ООО «Газэкспорт» сложился и фактически действует в результате наличия у «Газпрома» права собственности на трубопроводную инфраструктуру Единой системы газоснабжения (ЕСГ), включая газопроводы, ведущие в Европу, полученную в результате приватизации<sup>3</sup>, а также в результате технологических ограничений в деятельности трубопроводного транспорта, которые обуславливают необходимость координирующей функции «Газпрома».

В соответствии со статьей 13 Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее — ФЗ «О газоснабжении»):

<sup>1</sup> См.: <http://www.lawtek.ru/law/drafts/26658.html>.

<sup>2</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 1234-р.

<sup>3</sup> На основании Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 1992 г. № 538 «Об обеспечении деятельности Единой системы газоснабжения страны».

- в целях «обеспечения надежного газоснабжения и выполнения международных договоров Российской Федерации и соглашений о поставках газа организация — собственник Единой системы газоснабжения;
- обеспечивает строительство, эксплуатацию, реконструкцию и развитие объектов Единой системы газоснабжения;
- обеспечивает непрерывный диспетчерский контроль за функционированием объектов Единой системы газоснабжения, а также подсоединенных к ней объектов газоснабжения в точках их подсоединения;
- осуществляет управление функционированием Единой системы газоснабжения».

Законодательство не определяет границ ЕСГ, однако определяет ЕСГ как «имущественный производственный комплекс, который состоит из технологически, организационно и экономически взаимосвязанных и централизованно управляемых производственных и иных объектов, предназначенных для добычи, транспортировки, хранения и поставок газа». Вполне возможной представляется ситуация, при которой развитие независимыми производителями добычи газа и трубопроводного транспорта в регионах, где пока не существует ЕСГ, приведет к тому, что вновь создаваемые системы газоснабжения не будут технологически, организационно и экономически взаимосвязаны с существующей ЕСГ. При таком развитии ситуации представляется, что в отношении поставок газа, например, в Азиатско-Тихоокеанский регион (далее — АТР) в настоящее время отсутствуют фактические и технологические предпосылки для закрепления координирующей функции именно за «Газпромом». Более того, большинство проектов по экспорту сжиженного природного газа вообще создаются при отсутствии какой-либо связи с существующей ЕСГ.

## Цели принятия Закона об экспорте природного газа

В качестве обоснований или целей создания механизма экспорта газа через единый канал, которые предлагаются в тексте Пояснительной записки к Закону, а также в самом тексте Закона перечислены следующие:

- а) необходимость обеспечения выполнения международных обязательств по экспорту газа;
- б) предотвращение исчерпания невозполнимых природных ресурсов РФ;

- в) обеспечение оптимальной защиты фискальных интересов государства;
- г) соблюдение интересов энергетической безопасности страны;
- д) поддержание топливно-энергетического баланса;
- е) защита экономических интересов РФ;
- ж) исключение конкуренции российских поставщиков газа за рубежом, которая может привести к снижению экспортных цен на газ.

В Пояснительной записке делается ссылка на Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (далее — ФЗ «О внешнеторговой деятельности»), как позволяющий предоставлять исключительное право на экспорт отдельных видов товаров конкретным организациям для защиты национальных интересов с целью:

- а) предотвращения исчерпания невозполнимых природных ресурсов России (одновременно с введением соответствующих ограничений на внутреннее потребление);
- б) соблюдения интересов безопасности страны;
- в) выполнения международных обязательств Российской Федерации.

Подразумевается, что данные условия выполняются в отношении газа. При этом проводятся параллели между экспортом газа и экспортом военной техники, а также рядом иных сырьевых и технологических товаров, в отношении которых существует такое регулирование. Кроме того, Пояснительная записка к Закону ограничивается лишь общими формулировками, например, что газ является «стратегически важным сырьем». Однако ни в Пояснительной записке, ни в выступлениях авторов Закона не было представлено сколько-нибудь детального анализа вышеуказанных обоснований, а также доказательств возможного положительного эффекта от принятия Закона. Следует также отметить, что текст Пояснительной записки и сам Закон содержат обоснования, которые различаются как по формулировкам, так и по их количеству. Остановимся на предлагаемых обоснованиях подробнее, а также рассмотрим несколько вопросов, которые возникают в связи с принятием Закона.

Предоставление исключительного права экспорта газа «Газпрому» или его 100-процентной до-

черной компании будет фактически означать, что правоспособность иных субъектов рынка газа будет ограничена.

Согласно пункту 2 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации «юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом».

В соответствии с пунктом 3 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации «ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей».

Согласно статье 10 ФЗ «О внешнеторговой деятельности» любые российские и иностранные лица обладают правом осуществления внешнеторговой деятельности. Это право может быть ограничено «в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами».

Статья 26 ФЗ «О внешнеторговой деятельности» позволяет устанавливать исключительное право на экспорт определенных видов товаров, а статья 32 этого закона устанавливает закрытый список целей, исходя из которых возможно введение норм неэкономического характера, относящихся к экспорту товаров из РФ.

В настоящее время обязательства по поставкам газа из РФ представляют собой частные правовые обязательства «Газпрома» перед покупателями газа и не являются обязательствами самой Российской Федерации. Таким образом, трудно говорить, что Закон каким-то образом может обеспечить исполнение «обязательств Российской Федерации». Обеспечение же обязательств по поставкам газа одного из субъектов предпринимательской деятельности не является достаточным основанием для принятия Закона, вводящего ограничения на экспорт.

Следующим обоснованием необходимости принятия Закона указывается предотвращение истощения невозполнимых ресурсов. Однако остается неясной разница между газом и любыми иными полезными ископаемыми. Неясно,

по каким основаниям такая мера, как право исключительного экспорта, вводится в отношении газа? Почему для «предотвращения истощения невозполнимых природных ресурсов РФ» такая же мера не вводится в отношении, например, нефти или угля, которые являются не менее «исчерпаемыми». При этом ФЗ «О внешнеторговой деятельности» указывает, что данная мера должна вводиться одновременно с внутренними ограничениями на потребление природного ресурса, в отношении которого вводятся ограничения на экспорт, чего в случае газа опять же не происходит.

Цель соблюдения интересов энергетической безопасности в Законе приравнивается к цели соблюдения интересов безопасности страны. Однако нигде это понятие не раскрывается и не отвечает на вопрос, как монополия на экспорт может обеспечить такую безопасность.

Цель поддержания топливно-энергетического баланса вообще не является тем основанием, которое включено в список ФЗ «О внешнеторговой деятельности» как позволяющее введение ограничения на экспорт.

Кроме того, топливно-энергетический баланс страны является комплексной системой, которая не зависит только от поставок газа на экспорт и может регулироваться большим количеством иных мер, в том числе и административных.

Такие основания, как «обеспечение оптимальной защиты фискальных интересов государства», «исключение конкуренции российских поставщиков газа за рубежом», а также «защита экономических интересов РФ», помимо уже указанного отсутствия в списке статьи 32 ФЗ «О внешнеторговой деятельности», заслуживают отдельного подробного рассмотрения. По мнению авторов Закона, введение системы поставки газа на экспорт через единый канал должно в теории приводить к увеличению выручки, получаемой за экспортируемый российский газ, а следовательно, к дополнительным суммам, поступающим в бюджет в форме налоговых платежей. По нашему же мнению, это является по крайней мере натяжкой.

Во-первых, никто не доказал, что «Газпром» будет более эффективным продавцом российского газа, чем, например, независимые его производители, поскольку и у «Газпрома», и у независимых производителей в этой ситуации одинаковая цель — максимальная прибыль. При этом есть

определенные сомнения в том, что «Газпром» окажется успешнее независимых производителей в минимизации издержек. Существуют основания считать, что увеличение фискальных платежей должно обеспечиваться в равной мере и «Газпромом», и независимыми производителями.

Во-вторых, мысль о том, что наличие одного поставщика может устранить конкуренцию — это мысль из прошлого, так как рынок газа все быстрее становится глобальным, происходит постепенное смещение акцента от рынка продавцов к рынку покупателей, при котором последние консолидируются и все в большей мере начинают диктовать свои условия поставщикам. Рынок становится все более гибким. И хотя пока сжиженный природный газ не всегда может конкурировать с сетевым, его объемы в мире растут, себестоимость его производства и транспортировки падает. Все больше игроков выходит на рынок, и к тому времени, когда могут начать осуществляться поставки российского сетевого газа, например, в АТР, ситуация на рынке может оказаться кардинально иной. Закон позволяет осуществлять поставки газа на экспорт по соглашениям о разделе продукции, заключенным до вступления Закона в силу, что будет означать, что российский газ все-таки будет конкурировать с российским газом на определенных экспортных рынках. Например, газ, поставляемый в рамках проекта «Сахалин-2», будет конкурировать на рынках АТР с иным газом, поставляемым из России.

В-третьих, Закон фактически уравнивает понятие «экономические интересы Российской Федерации» с экономическими интересами «Газпрома», а не с экономическими интересами всех производителей газа в России в равной степени. «Газпром» является открытым акционерным обществом, в котором государство владеет определенным пакетом акций, а остальные акции распылены среди частных акционеров, многие из которых являются иностранными юридическими и физическими лицами. При этом исключительное право на экспорт газа позволяет таким лицам получать сверхприбыли в виде дивидендов и роста стоимости их акций, которые недополучают российские акционеры независимых производителей газа. Почему такое положение дел объясняется заботой об экономических интересах России? При этом иногда говорят о том, что исключительное право на экспорт необходимо для того, чтобы возместить «Газпрому» потери от выполнения им особых социальных обязательств по поставке газа

внутренним потребителям по регулируемым ценам. Не отрицая эту, безусловно, важную роль «Газпрома», хотелось бы отметить, что независимые производители газа также участвуют в проектах газификации регионов России. Например, НОВАТЕК поставляет газ на рынки внутри РФ, а ТНК-ВР участвует в газификации Иркутской области. Обязательность участия данных компаний в таких проектах можно было бы и в дальнейшем регулировать административно, например, через лицензионные соглашения с ними.

## Правовые проблемы, связанные с Законом об экспорте природного газа

Существует несколько проблем, связанных с Законом, которые можно подразделить на следующие две основные группы:

- 1) нарушение Законом некоторых норм действующего законодательства РФ;
- 2) отсутствие в Законе механизма его реализации.

Представляется, что Закон нарушает нормы Конституции Российской Федерации, а также постановления Конституционного Суда Российской Федерации. В соответствии со статьей 8 Конституции РФ в России гарантируются «единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности», а также равным образом защищаются все формы собственности. Статья 34 Конституции РФ указывает, что «каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности» и «не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию».

Конституционный Суд РФ указывал, что федеральный законодатель, регулируя деятельность коммерческих организаций, обязан учитывать, что возможные ограничения прав владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров должны отвечать принципам справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты основных конституционных ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, а государственное вмешательство должно обеспечивать частное и публичное начала в сфере экономической деятельности<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2006 г. № 2-П.

Обсуждаемый Закон представляет собой ограничение прав одних коммерческих организаций распоряжаться принадлежащим им имуществом, т. е. добытым газом, в пользу другой коммерческой организации при отсутствии для этого каких-либо убедительных оснований, как показано выше. При этом данная мера не представляется ни адекватной, ни пропорциональной, ни соразмерной и ни призванной защитить какие-либо основные конституционные ценности. Основной же проблемой, связанной с Законом, является то, что в нем полностью отсутствуют механизм и порядок реализации исключительного права на экспорт газа, что вызывает беспокойство, так как оставляет совершенно необоснованный простор для интерпретации положений Закона. Представляется, что организация единого канала может принять несколько основных форм:

- а) обязательную продажу всего объема предназначенного на экспорт газа лицу, обладающему исключительным правом на экспорт;
- б) выполнение таким лицом функции комиссионера, продающего от своего имени газ как «Газпрома», так и независимых производителей, которые в обязательном порядке будут вынуждены продавать его через такое лицо;
- в) продажу и поставку через единый канал, который принадлежит такому лицу.

Один из авторов Закона г-н В. Язев в своих интервью высказался, что после создания единого канала независимые производители смогут участвовать в экспорте на основе договоров комиссии, однако не уточнил:

- в каком объеме комиссионер («Газпром» или «Газэкспорт») будет обязан выполнять указания принципала (независимого производителя газа), как это предусмотрено соответствующими нормами российского законодательства;
- как предполагается реализовать иные императивные нормы российского законодательства, фактически предусматривающие действия комиссионера в пользу принципала.

Упрощенно можно сказать, что в отношениях «комитент — комиссионер» последний выполняет

Пояснительная записка к Закону ограничивается лишь общими формулировками, например, что газ является «стратегически важным сырьем». Однако ни в Пояснительной записке, ни в выступлениях авторов Закона не было представлено сколько-нибудь детального анализа вышеуказанных обоснований, а также доказательств возможного положительного эффекта от принятия Закона.

в определенных пределах волю первого, а при такой правовой конструкции не очень ясно, как «Газпром» сможет, оставаясь в правовом поле, «диктовать» цены конечным покупателям газа и вообще строить какую-либо самостоятельную ценовую политику. Ведь цены, по которым «Газпром» должен будет продавать газ независимых производителей, должны быть установлены самими независимыми производителями, действующими в качестве комитентов. Неясно также,

почему, такая схема отношений, если она предполагалась авторами Закона, сразу не была включена в текст Закона.

Выбор любой из выше означенных форм потребует детального разьяснения на законо-

дательном уровне механизма ее реализации. Регулирование порядка и механизма организации единого канала путем принятия в дальнейшем подзаконных актов не может быть признано достаточным, поскольку, как уже указывалось выше, организация экспорта через единый канал — это ограничение правоспособности участников газового рынка, а «случаи и порядок» ограничения правоспособности должны регулироваться исключительно законодательными актами<sup>5</sup>. При этом по крайней мере необходимо будет разработать:

- механизм ценообразования, который будет применяться при продаже газа или поставке на условиях комиссии;
- условия договоров поставки газа или комиссии, заключаемых между независимыми производителями газа и «Газпромом»;
- размеры комиссионного вознаграждения;
- правила доступа к газопроводам, транспортировки и финансирования строительства газопроводов;
- разграничение полномочий между независимыми производителями газа и Газпромом по определению цен на экспортный газ и т.д.

Только исходя из этих условий и финансовых показателей будут готовиться бизнес-планы газовых проектов, и с их учетом будет получаться проектное финансирование.

<sup>5</sup> См. пункт 2 ст. 49 и пункт 3 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации.

## Государственное регулирование экспорта

Из Пояснительной записки следует, что экспорт газа из России должен быть ограничен и регулироваться государством таким же образом, как ограничен экспорт из России оружия и ряда иных товаров. Следует признать, что в России нет аналога предлагаемой в Законе организации регулирования экспорта, при которой частной компании («Газпром») предоставляется исключительное право на экспорт какого-то товара из России.

Гражданский кодекс РФ предусматривает возможность ограничения оборота, а также изъятия из гражданского оборота отдельных видов товаров. Абзац 1 пункта 2 статьи 129 Гражданского кодекса РФ предусматривает, что «виды объектов гражданских прав, нахождение которых в обороте не допускается (объекты, изъятые из оборота), должны быть прямо указаны в законе».

Федеральный закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» предусматривает возможность установления различных форм государственного регулирования при осуществлении внешнеэкономических операций.

В развитие указанных положений Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военном-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» (далее — ФЗ «О военном-техническом сотрудничестве») устанавливает государственную монополию при экспорте продукции военного-технического назначения.

Указом Президента Российской Федерации от 4 ноября 2000 г. № 1834 «О создании федерального государственного унитарного предприятия «Рособоронэкспорт» на Рособоронэкспорт была возложена функция посредника при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного-технического назначения.

Таким образом, в настоящее время Рособоронэкспорт осуществляет деятельность в качестве посредника в отношении продукции, изъятой из гражданского оборота, в сфере, которая является государственной монополией и в которой государство намеренно не допускает конкурен-

ции на внешнем рынке между несколькими субъектами военно-технического сотрудничества, т.е. российскими организациями, получившими право на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения. Указанными особенностями сферы деятельности, в рамках которой Рособоронэкспорт осуществляет свою функцию посредника, объясняется обозначенная ниже специфика Рособоронэкспорта как государственного унитарного предприятия.

В настоящее время Рособоронэкспорт является единственным посредником, через которого осуществляется экспорт продукции военного-технического назначения иными субъектами военно-технического сотрудничества. Рособоронэкспорт

...при исключительном праве контролировать экспорт газа «Газпрому» не должно быть предоставлено право неосновательно обогащать своих частных инвесторов из сверхприбыли, которую он предполагает получать от такой исключительной деятельности.

выступает в качестве комиссионера, который в основном ведет переговоры по коммерческим условиям заключаемых контрактов, а разработчики и производители продукции военного-технического

назначения принимают участие в согласовании технических вопросов поставок.

При этом законодательство РФ не устанавливает ограничений на то, чтобы функции экспортного посредника осуществлялись только одной организацией. Часть 8 статьи 9 и пункт 1 статьи 12 ФЗ «О военном-техническом сотрудничестве» предусматривают возможность образования нескольких государственных предприятий-посредников при экспорте продукции военного-технического назначения. Так, например, до 2000 г. функции экспортных посредников продукции военного-технического назначения осуществляли ФГУП «Государственная компания «Росвооружение» и ФГУП «Промэкспорт», в ходе слияния которых был впоследствии образован Рособоронэкспорт. Более того, пункт 1 статьи 12 ФЗ «О военном-техническом сотрудничестве» предусматривает, что «организациями, участвующими в осуществлении военного-технического сотрудничества, являются государственные посредники — специализированные федеральные государственные унитарные предприятия, образованные по решению Президента Российской Федерации, а также российские организации — разработчики и производители продукции военного назначения, получившие в установленном порядке право на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения». Как следствие наряду с Рособоронэкспортом вполне могут быть образованы и иные орга-

низации, осуществляющие экспорт продукции военно-технического назначения.

Организационно-правовая форма Рособоронэкспорта — федеральное государственное унитарное предприятие. Указанная организационно-правовая форма Рособоронэкспорта не только непосредственно предусмотрена ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве», но и предопределяет то, что доходы от такой деятельности не будут поступать в качестве дивидендов или иного распределения прибыли частным инвесторам. Как следствие, монопольное и исключительное положение Рособоронэкспорта на рынке экспорта продукции военно-технического назначения, предоставленное ему государством, не ведет к необоснованному обогащению какой-либо определенной группы частных инвесторов. Сверхприбыль, которую получает Рособоронэкспорт в связи со своим исключительным положением на рынке, уравновешивается невозможностью ее распределения между частными инвесторами. Она поступает в качестве распределяемой прибыли исключительно государству, реализующему свое право на монополию в области экспорта.

Для того чтобы последовательно применить модель деятельности Рособоронэкспорта к «Газпрому», можно было бы ставить вопрос о том, чтобы законодательство предписывало «Газпрому» изменить организационно-правовую форму с открытого акционерного общества на какую-либо форму унитарного предприятия. При всей малой реалистичности такого предложения это вызвано уже вышеобозначенным применительно к Рособоронэкспорту фактом: при исключительном праве контролировать экспорт газа «Газпром» не должен наделяться правом неосновательно обогащать своих частных инвесторов из сверхприбыли, которую он предполагает получать от такой исключительной деятельности.

Анализ иных возможных сфер государственного контроля за экспортом демонстрирует, что при экспорте необработанных алмазов, ядерных установок, оборудования, технологии, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии, наркотических средств и психотропных веществ — нигде нет предлагаемой Законом модели организации экспорта.

...такой подход к организации экспорта содержит в себе конфликт интересов, который неминуемо ведет к злоупотреблению ролью координатора в пользу своих собственных экономических интересов в силу доступа к коммерческой и иной информации конкурентов и эксклюзивности прав на ведение переговоров с покупателями по условиям поставок газа, в том числе по вопросам ценообразования.

Экспорт необработанных алмазов осуществляется на основе лицензий, выдаваемых Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, и сертификатов на право вывоза<sup>6</sup>. Экспорт ядерных установок, оборудования, технологии, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии может осуществляться на основании выданных разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии<sup>7</sup>. Экспорт наркотических средств и психотропных веществ осуществляется государственными унитарными предприятиями при наличии лицензии на указанный вид деятельности и сертификатов на право вывоза<sup>8</sup>.

Таким образом в России отсутствуют прецеденты организации экспорта путем предоставления исключительного права на такой экспорт организации, имеющей частных инвесторов.

## Зарубежная практика

В зарубежной практике не так много примеров участия государственных компаний в координации экспорта. В частности, такая практика существует в Венесуэле (PDVSA) и Малайзии (Petronas). Такое регулирование существовало ранее в Индонезии (Pertamina). При этом распространенным является мнение, что такой подход к организации экспорта содержит в себе конфликт интересов, который неминуемо ведет к злоупотреблению ролью координатора в пользу своих собственных экономических интересов в силу доступа к коммерческой и иной информации конкурентов и эксклюзивности прав на ведение переговоров с покупателями по условиям поставок газа, в том числе по вопросам ценообразования.

<sup>6</sup> В соответствии с пунктом 5 Указа Президента РФ от 30 ноября 2002 г. № 1373 «Об утверждении Положения о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации природных алмазов и бриллиантов».

<sup>7</sup> В соответствии со статьями 63–64 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

<sup>8</sup> В соответствии с статьей 28 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

Большинство стран, являющихся крупными экспортерами газа, успешно перешли к такой структуре, в рамках которой экспорт газа осуществляется рядом организаций государственного и частного секторов, обычно с различной степенью надзора и координации (но не фактического контроля) со стороны государства. К таким странам относятся Канада, Норвегия, Алжир, Египет, Экваториальная Гвинея, Индонезия, Малайзия, Катар, Австралия, Бруней, Нигерия, Тринидад и Тобаго. Даже в Иране, который еще не достиг значительных объемов экспорта газа, предусмотрено применение такой модели продаж. При определенных различиях в деталях общей для всех этих стран является такая модель экспортных поставок, когда за ведение переговоров и управление экспортом газа отвечают несколько проектных организаций с комбинированным акционерным участием частных и государственных нефтяных компаний. Что касается новых экспортеров газа (таких как Венесуэла и Ливия), то пока неясно, какие именно экспортные модели будут действовать там. Основным признаком вышеописанной частно-государственной модели экспорта газа является успешное привлечение иностранных инвестиций в сферу добычи и транспортировки газа для экспортных целей. Это способствует снижению технических, экономических и политических рисков для государства, поскольку бремя этих проблем перекладывается на представителей частного сектора.

Как показывает исторический опыт, государственный контроль в сфере экспорта газа приводит к недостатку динамизма экспортных структур и в конечном итоге к снижению объемов экспорта. Классическим примером является Индонезия, где в 2001 г. в законодательство были внесены изменения, устранившие такой монопольный контроль и позволившие игрокам частного сектора в значительной степени расширить свое непосредственное участие в экспортных поставках газа.

Конкуренция между различными экспортными проектами в пределах одной страны приводит скорее к увеличению, нежели к снижению объемов экспорта газа. В качестве конкретного современного примера можно привести закупки

сжиженного природного газа в Нигерии, где три конкурирующих проекта (Бонни Айленд Т7, Брасс Ривер и Олакола) практически стимулируют потенциальных покупателей СПГ к предложению лучших условий (как ценовых, так и неценовых).

## Выводы

Экспорт газа из страны с крупнейшими в мире запасами данного природного ископаемого требует серьезной проработки и оценки с учетом мирового опыта. Обоснования и цели принятия Закона вызывают серьезные сомнения и создают больше вопросов, чем дают ответов. Принятие Закона в его нынешней форме может приве-

Принятие Закона в его нынешней форме может привести к противоречиям в правовой системе РФ, к необоснованным преференциям одного производителя газа, хотя и крупного, над всеми остальными, а также при отсутствии механизма реализации единого канала к необходимости в дальнейшем формулирования четких, экономически обоснованных и справедливых условий организации такого единого канала.

сти к противоречиям в правовой системе РФ, к необоснованным преференциям одного производителя газа, хотя и крупного, над всеми остальными, а также при отсутствии механизма реализации единого канала

к необходимости в дальнейшем формулирования четких, экономически обоснованных и справедливых условий организации такого единого канала. Отсутствие возможностей по экономически выгодному участию независимых производителей газа в его экспорте приведет к снижению объемов финансирования газодобычи, строительства газопроводов и газораспределительных сетей и фактически приведет к тому, что все расходы и всю ответственность за привлечение финансирования в данный процесс придется нести «Газпрому».

Вызывает озабоченность то, что при наличии большого количества возможностей для организации взаимовыгодного и учитывающего интересы государства сотрудничества независимых поставщиков газа с «Газпромом» и иностранными покупателями на основе гражданско-правовых договоренностей нашими законодателями вновь был выбран наиболее неудачный административный способ регулирования. Это ведет к созданию необоснованных ограничений для предпринимательства и ставит участников этого важнейшего рынка в неравные условия, что в конечном счете может выразиться в отсутствии стимулов для развития отрасли и приведет к стагнации. □