

# Правомерность введения единого экспортного канала газа

Н.Н. Дубик, заместитель начальника Юридического департамента ОАО «Газпром»

В последние годы в России идет процесс создания комплексной правовой системы в сфере недропользования. Вместе с тем еще немало предстоит сделать на пути юридического оформления отношений в топливно-энергетическом секторе. Один из прогрессивных шагов в этом направлении — принятие Федерального закона «Об экспорте газа».

Закон как источник права направлен на закрепление уже сложившихся экономических отношений. В свою очередь, правовая норма о едином канале экспорта газа — это необходимый элемент в системе нового энергетического права России, устойчивость которой гарантирована сложившейся практикой.

Правовой основой для введения экспортных ограничений является глава 5 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». В соответствии со статьями 26 и 32 главы 5 данного Федерального закона право на осуществление внешнеторговой деятельности может ограничиваться путем предоставления организациям исключительного права на экспорт отдельных видов товаров, исходя из национальных интересов, включающих, в частности:

- а) необходимость предотвращения исчерпания невозполнимых природных ресурсов (если меры, связанные с этим, проводятся одновременно с ограничениями соответствующего внутреннего производства и потребления);
- б) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации;
- в) выполнение международных обязательств Российской Федерации.

Полагаю, что ограничение экспорта газа отвечает всем указанным критериям.

Кроме того, единый экспортный канал уже существует в отношении ряда других товаров стратегического значения (вооружение и военная техника, отдельные виды сырья, материалов, оборудования и технологий). Таким образом, введение единого экспортного канала в отношении природного газа с правовой точки зрения соответствует и не противоречит действующему правовому полю и отражает

Актуальность рассматриваемой темы связана с продолжающимся процессом создания комплексной правовой системы в сфере недропользования России и возникающими правовыми проблемами в этой области. Автор положительно оценивает принятие Федерального закона "Об экспорте газа", сопоставляя его положения относительно единого экспортного канала и статуса ОАО "Газпром" с требованиями других нормативных правовых актов и международными принципами ВТО. По мнению автора, в основу Закона положены сложившиеся экономические отношения в сфере экспорта природного газа.

возрастающую роль газа в российской и международной энергетике.

Все эти аргументы, очевидно, были приняты во внимание при рассмотрении законопроекта «Об экспорте газа» Федеральным Собранием Российской Федерации. В Государственной Думе за его принятие проголосовало 355 депутатов, против — всего 64, воздержавшихся не было.

Согласно нормам нового Федерального закона право экспортировать газ предоставлено исключительно организации — собственнику Единой системы газоснабжения или ее дочернему обществу, в уставном капитале которого доля участия организации — собственника Единой системы газоснабжения составляет 100 %.

В настоящее время требованиям указанной нормы отвечают «Газпром» и его дочерняя компания «Газпром экспорт». «Газпром», контрольным пакетом акций которого владеет государство, является собственником крупнейшей трубопроводной сети, которая согласно статье 6 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» составляет Единую систему газоснабжения России.

*Придание «Газпрому» статуса единого экспортера природного газа позволяет решить целый комплекс экономических и социальных задач.*

Во-первых, регулирование экспорта природного газа путем назначения единого эффективного оператора исключает конкуренцию российских поставщиков за рубежом, которая может привести к значительному снижению экспортных цен на газ, что абсолютно не выгодно как производителям газа, так и государству в целом.

Во-вторых, «Газпром» несет существенные убытки от продажи газа отечественным потребителям по регулируемым ценам. Экспортные доходы призваны компенсировать потери компаний группы «Газпром» от продажи газа отечественным потребителям.

В соответствии с Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации» цены на газ устанавливаются государством и в настоящий момент находятся на уровне существенно ниже рыночных. Согласно предварительным

оценкам в 2006 г. убытки от поставок газа на территории России составляют 9 млрд руб., а в 2007 г. — 11 млрд руб. К неприбыльным социальным расходам «Газпрома» можно отнести и газификацию. Компании группы «Газпром» обеспечивают подключение к газораспределительным сетям более чем 300 населенных пунктов в год. Программа газификации на 2005–2007 гг. предусматривает инвестиции «Газпрома» в размере 35 млрд руб.

Более того, зачастую невыгодной для Газпрома оказывается и деятельность на внешнем рынке. В качестве примера можно привести отношения по поставкам газа в Молдавию, где задолженность региона превысила 1,2 млрд дол. и продолжает расти. На данный момент урегулировать возникший конфликт ни путем переговоров, ни судебными методами не удастся.

Если независимые производители хотят участвовать в прибылях от экспорта газа, то они также должны разделить и убытки от продажи газа на проблемных направлениях.

В-третьих, «Газпром» является уполномоченной организацией по выполнению обязательств Российской Федерации по международным договорам в энергетической сфере, а также проводит строительство крупных трубопроводных систем, таких как «Голубой поток» и «Северный поток», что позволяет выводить экономическое сотрудни-

чество с европейскими странами на качественно новый уровень. В связи с этим наделение «Газпрома» исключительным правом экспорта газа становится

гарантией реализации крупнейших международных проектов.

Кроме того, с учетом истощения месторождений европейской части России «Газпрому» предстоит разработка газовых запасов Дальнего Востока, Восточной Сибири, полуострова Ямал, шельфа Российской Федерации (например, Штокмановского месторождения), которые требуют огромных инвестиционных вложений. В этих условиях придание «Газпрому» статуса единого экспортера газа обеспечит централизацию выручки от реализации газа для строительства новой инфраструктуры, модернизации газотранспортной системы, проведе-

Правовая норма о едином канале экспорта газа — это необходимый элемент в системе нового энергетического права России, устойчивость которой гарантирована сложившейся практикой.

ния исследований и разработки крупных месторождений.

В-четвертых, создание единого экспортного канала позволяет установить контроль над продажей в иностранные юрисдикции важнейшего природного ресурса. «Газпром» является прозрачной компанией с четкой структурой и единой вертикалью управления. При этом контрольный пакет акций «Газпрома» принадлежит государству, а большинство членов

совета директоров составляют его представители. Предоставление «Газпрому» права экспорта газа позволяет гарантировать государственный контроль над продажей природных ресурсов, избежать использования недобросовестными экспортерами «серых схем» и методов уклонения от уплаты налогов. Упорядочение отношений по экспорту газа позволит усилить позиции России в энергетическом диалоге с крупнейшими потребителями российских энергоресурсов и закрепить роль России в сфере экспорта энергоносителей при поддержании топливно-энергетического баланса внутри страны.

Важно также отметить, что введение в России единого экспортного канала природного газа не является в мировой практике чем-то исключительным. В различной форме такие монополии существовали или существуют в различных странах, таких как Норвегия, Иран, Алжир, Саудовская Аравия и др.

В связи с переговорами по вступлению России в ВТО необходимо установить, *насколько законодательное закрепление принципа единого экспортного канала отвечает правилам ВТО*. Поскольку речь идет о торговле товаром, данный вопрос следует рассматривать в свете Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ).

ГАТТ исходит из принципа свободной конкуренции товаров на глобальном рынке. Оно закрепляет общее правило о запрете любых количественных ограничений торговли, в том числе квот и лицензий на экспорт или импорт товаров (статья 11). Вместе с тем данное правило имеет ряд исключений, которые служат основанием правомерности применения принципа единого экспортного канала.

Во-первых, статья 17 ГАТТ предусматривает возможность предоставления предприятиям экспортных или импортных монополий при соблюдении определенных условий.

Во-вторых, статья 21 ГАТТ допускает общее исключение на основании соображений общественной безопасности.

Поскольку надделение «Газпрома» статусом экспортной монополии необходимо для обеспечения энергетической безопасности российского общества, это, как

Упорядочение отношений по экспорту газа позволит усилить позиции России в энергетическом диалоге с крупнейшими потребителями российских энергоресурсов и закрепить роль России в сфере экспорта энергоносителей...

представляется, служит дополнительным основанием для правомерности предоставления такого статуса.

Соответственно правила ГАТТ не исключают возможности принятия закона, наделяющего «Газпром» статусом экспортной монополии. В качестве дополнительных аргументов, свидетельствующих о возможности предоставления «Газпрому» статуса экспортной монополии, можно отметить опыт тех членов ВТО, которые на момент вступления в эту организацию применяли в сфере энергетики указанный принцип (Норвегия) либо ввели его после вступления (Алжир).

Подводя итоги, выделим основные выводы о введении единого экспортного канала природного газа.

1. Основной целью принятия Федерального закона «Об экспорте газа» является необходимость предотвращения истощения невозобновимых природных ресурсов, а также обеспечение национальной безопасности и выполнение международных обязательств Российской Федерации.

2. В основу Федерального закона положены сложившиеся экономические отношения в сфере экспорта природного газа.

3. Нормы Федерального закона не вступают в противоречие с действующим законодательством России и международными принципами ВТО. □