



УДК 351.824.11(470+571)
ББК 67.99(2 Рос)401.11

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В РЕГУЛИРОВАНИИ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ

И.Б. Орешкина

Статья посвящена проблеме определения роли государства в регулировании вопросов функционирования энергетической сферы экономики России, в частности нефтегазового комплекса. Автором анализируются различные механизмы государственного регулирования в названной сфере, оцениваются их положительные и отрицательные стороны. Анализу подверглось также и законодательство стран ближнего и дальнего зарубежья с целью выявления наиболее приемлемых для России правовых механизмов воздействия государства на развитие энергетического сектора экономики страны.

Ключевые слова: энергетика, нефтегазовый комплекс, энергетическая стратегия, энергетическая политика государства, энергетическое законодательство, энергосбережение, энергетическая эффективность, способы правового регулирования.

С начала XXI столетия в России появилась настоятельная потребность в создании новой нормативно-правовой базы в энергетической сфере, что было обусловлено интенсивным развитием рыночных отношений в таком важном секторе экономики, как энергетика, включающая в себя нефтегазовый комплекс, теплоэнергетику, электроэнергетику и другие значимые отрасли экономики. В связи с этим особая роль в решении вопросов развития указанных сфер, безусловно, отводится государству. В рамках настоящей статьи особое внимание будет уделено нефтегазовому сектору как основе функционирования в целом экономики России.

Следует отметить, что международный опыт функционирования нефтегазового комплекса в таких странах, как, например, Великобритания, Норвегия, Саудовская Аравия, основу экономики которых составляет добыча и реализация нефти и газа, свидетельству-

ет о необходимости активного участия государства в создании условий для эффективной работы рассматриваемого нами комплекса.

Обязательным условием решения государством стоящих перед ним задач является наличие четко проработанной и сформулированной политики в нефтегазовой сфере.

В настоящее время в Российской Федерации разработана Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р [9]. В соответствии с данным документом определена цель энергетической политики России – это максимально эффективное использование природных энергетических ресурсов и потенциала энергетического сектора для устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения страны и содействия укреплению ее внешнеэкономических позиций.

Кроме того, при реализации энергетической политики государства главным средством решения поставленных задач является формирование цивилизованного энергетического рынка и недискриминационных экономических взаимоотношений его субъектов между собой и с государством. При этом государство, ограничивая свои функции как хозяйствующего

субъекта, усиливает свою роль в формировании рыночной инфраструктуры как регулятора рыночных взаимоотношений [3].

Основные механизмы государственного регулирования в сфере топливно-энергетического комплекса предусматривают:

- меры по созданию эффективной рыночной среды;
- повышение эффективности управления государственной собственностью;
- введение системы перспективных технических регламентов, национальных стандартов и норм, повышающих управляемость процесса развития энергетики и стимулирующих энергосбережение;
- стимулирование и поддержку стратегических инициатив хозяйствующих субъектов в инвестиционной, инновационной и энергосберегающей сферах.

Следует помнить, что любая государственная политика, в том числе и энергетическая, оформляется в нормах права. Поскольку энергетическая политика проводится через государство и государство воздействует на экономику через право, то право выступает формой выражения соответствующей политики.

Основой реализации энергетической политики государства является постоянно развивающаяся нормативно-правовая база. Ее совершенствование, как отмечается в Энергетической стратегии России на период до 2030 года, пойдет по пути дальнейшего формирования законодательства, обеспечивающего стабильность, полноту и непротиворечивость нормативно-правового поля этой важнейшей сферы жизнедеятельности общества.

Следует подчеркнуть, что процесс формирования энергетического законодательства происходит с учетом особенностей и специфики отдельных подотраслей топливно-энергетического комплекса: электроэнергетики, нефтегазового комплекса, угольной отрасли и т. д. Некоторые общие для всех подотраслей энергетики вопросы регулируются едиными нормативными актами. Так, например, отношения по энергосбережению регулируются единым нормативным актом – Федеральным законом от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ (ред. от 27 июля 2010 г.) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и

о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8]. Что касается законодательства о государственном регулировании в топливно-энергетическом комплексе, то следует констатировать, что оно еще не сформировалось должным образом. Нормы, упорядочивающие отношения по государственному регулированию в топливно-энергетическом, в том числе нефтегазовом, комплексе, в большинстве своем содержатся в нормативных актах различной юридической силы, большей частью подзаконных.

Как известно, государство при регулировании предпринимательской деятельности достаточно часто использует различного рода запреты и ограничения.

В теории права выделяются способы правового регулирования, к числу которых относят позитивные обязывания, запреты и дозволения. Способы правового регулирования в научной литературе определяют как пути юридического воздействия, которые выражены в юридических нормах, других элементах правовой системы [1, с. 352].

Для запретов (юридических запрещений) характерна закрепительная, фиксирующая функция: они призваны утвердить, возвести в ранг неприкосновенного, незыблемого существующие господствующие порядки и отношения. С регулятивной стороны запреты (юридические запрещенности), так же как и позитивные обязывания, выражаются в юридических обязанностях, но в обязанностях пассивного содержания, то есть в обязанностях воздерживаться от совершения определенных действий [там же, с. 355–356].

Запреты должны устанавливаться лишь тогда, когда другие средства государственного регулирования не могут быть использованы, и только с целью обеспечения интересов государства и общества в соответствии с Конституцией РФ. Данное положение должно рассматриваться как один из принципов деятельности государства при регулировании отношений в сфере экономики.

Запреты в рыночной экономике и предпринимательстве Российской Федерации устанавливаются нормативными актами различной юридической силы. Это и указы Президента РФ, и постановления Правительства РФ, и ведомственные нормативные акты. В неко-

торых случаях они устанавливаются непосредственно законами.

Права те авторы, которые полагают, что такое разнообразие закрепления в нормативных актах разной юридической силы одного из самых «строгих» инструментов государственного регулирования представляется не вполне обоснованным [3]. Именно закон должен придавать юридическую форму такому правовому средству, как запреты. В связи с этим представляются вполне обоснованными положения п. 4 ст. 22 Хозяйственного кодекса Украины, которые устанавливают, что только законом могут быть определены виды хозяйственной деятельности, которые разрешается осуществлять исключительно государственным предприятиям, учреждениям и организациям.

В настоящее время в Российской Федерации принят Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ (ред. от 28 декабря 2010 г.) «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» [7], предусматривающий некоторые ограничения доступа иностранных инвесторов к «стратегическим отраслям» экономики России. К этим отраслям, бесспорно, относится и нефтегазовый комплекс России. Данный закон имеет важное значение, поскольку должен привести к положительным последствиям для инвесторов и облегчить процесс регулирования отношений в инвестиционной сфере нефтегазового комплекса, а это, в свою очередь, позволит более эффективно защищать права и интересы инвесторов, в том числе и зарубежных.

Необходимо также учитывать и то обстоятельство, что запреты достаточно часто используются и в странах с развитой рыночной экономикой. Набор отраслей, в которых предполагается ограничить доступ иностранных инвесторов в России, является значительно более либеральным, чем в других странах, в частности в Финляндии и США.

Например, 31 декабря 2005 г. был обнародован Декрет о новых правилах иностранных инвестиций во французскую экономику. В соответствии с ними правительство Франции получает право запрещать вовсе или диктовать свои условия при сделках по поглощению иностранными фирмами национальных компаний

в 11 «стратегических секторах», к которым отнесена, кроме прочих, энергетика [4].

Важным инструментом государственного регулирования является лицензирование. Подчеркнем, что в мировой практике существуют две системы передачи недр в пользование: лицензионная и контрактная. Интересен с этой точки зрения опыт Казахстана. Так, одним из первых казахстанских законов в сфере недропользования был Кодекс о недрах и переработке минерального сырья от 30 мая 1992 года. Он был построен на административных принципах предоставления недр в пользование, и, хотя в нем предусматривалось заключение договора о недропользовании, он – договор – играл подчиненное значение, а договорные отношения не были надлежащим образом урегулированы. Поэтому Республика Казахстан (далее – РК) была захвачена врасплох нашествием нефтяных транснациональных корпораций. Контракты с ними заключались без должной законодательной основы, с большими финансовыми, организационными и правовыми проблемами для Казахстана. В определенной степени отражением этой ситуации было принятие Указа Президента РК (имеющего силу закона) от 18 апреля 1995 г. «О нефтяных операциях», который предоставил большие полномочия сторонам нефтяного контракта, в частности право на определение налогового режима. Это был первый опыт внедрения контрактной системы недропользования.

В то же время на основе Указа Президента РК (имеющего силу закона) от 5 апреля 1994 г., давшего Правительству РК право устанавливать порядок предоставления недр в пользование, Кабинет министров РК 13 апреля 1994 г. принял Постановление «О порядке предоставления недр для геологического изучения, добычи полезных ископаемых и пользования в иных целях». Данным Постановлением были введены лицензии на предоставление недр в пользование.

Такой порядок получил закрепление в Указах Президента РК (имеющих силу закона) от 28 июня 1995 г. «О нефти» и от 27 января 1996 г. «О недрах и недропользовании».

В Казахстане закрепились так называемая смешанная лицензионно-контрактная система: лицензии на недропользование выдавало Правительство РК (рабочим органом

которого являлось Министерство биологии и охраны недр РК), а контракты на основе лицензии заключало Министерство нефтяной промышленности РК как компетентный орган.

Однако данная система оказалась весьма громоздкой, а после объединения Министерства геологии и Министерства нефтяной промышленности в одно – Министерство энергетики и минеральных ресурсов – и вовсе бессмысленной. Получилось так, что одно и то же министерство готовило к выдаче лицензии и заключало контракт.

После длительных раздумий была выбрана контрактная система. Законом от 11 августа 1999 г. были внесены изменения в указы о нефти и о недрах, которыми лицензии на недропользование были отменены [10, с. 23–24].

В Российской Федерации, как известно, существует лицензионная форма предоставления недр в пользование. Так, Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ (ред. от 29 декабря 2010 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» [6] предусматривает, что использование природных ресурсов, в том числе недр, подлежит лицензированию. И это положение законодательства нам представляется вполне оправданным, учитывая важность данного объекта для экономики страны.

При этом говорить о бесспорных преимуществах той или иной системы предоставления недр в пользование нет оснований. Каждая из них обладает как достоинствами, так и недостатками. Однако применительно к контрактной и лицензионной системам важно обеспечить соблюдение условий недропользования соответствующим субъектом путем организации эффективного контроля со стороны государства в строгом соответствии с установленными правилами.

Еще одна проблема, на которую следует обратить внимание, это проблема отставания геолого-поисковых и разведочных работ, основная тяжесть которых сместилась на нефтяные и газовые компании. Объемы этих работ явно недостаточны.

Проблема ресурсной базы обостряется в связи с тем обстоятельством, что требования рациональной разработки месторождений противоречат краткосрочным коммерческим интересам компаний. Выборочная обработка

наиболее продуктивных запасов, вывод малодебитовых скважин из действия и за баланс приводят к нарушению схем разработки и в итоге – к безвозвратной потере запасов.

Отзыв лицензии – не всегда эффективный способ решения возникающих проблем, поскольку требуются существенные организационные и имущественные затраты и потери на организацию нового тендера, поддержание работы промыслов, пока не появится новый пользователь [2].

Одна из основных проблем в нефтегазовом комплексе, да и во всей экономике, – проблема инвестиций и создания необходимого благоприятного инвестиционного климата, то есть заинтересованности инвестора во вложении соответствующих средств путем использования различных экономических инструментов.

В качестве одного из таких инструментов выступает механизм гарантирования инвестиций, когда участники рынка доплачивают инвестору разницу в цене (тарифе), необходимую для обеспечения инвестиционной окупаемости.

Подобный инструмент может быть использован в различных сферах энергетического комплекса, в том числе и в нефтегазовом секторе.

Думается, что не только потребители могут участвовать в этом процессе путем выплаты инвестиционной разницы, но и государство за счет бюджетного финансирования, что потребует создания хорошо продуманной законодательной основы.

Еще одним инструментом государственного регулирования являются налоги. Государство с помощью налогов может эффективно стимулировать ту или иную деятельность. Так, учитывая, например, повышенные затраты при работе на шельфе, обойтись без налоговых преференций трудно. Предполагается в этом году внести изменения в Налоговый кодекс о нулевой либо льготной ставке налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) при разработке шельфовых месторождений.

Предполагается также введение налоговых каникул при разработке новых залежей нефти и дифференциация НДПИ в зависимости от степени выработанности месторождений.

Организационная структура в нефтегазовом комплексе отличается существенной

особенностью, заключающейся в доминировании в этом секторе экономики крупных вертикально интегрированных структур. Указанный факт требует учета при правовом регулировании их деятельности, что предполагает прежде всего принятие закона о холдингах. Отсутствие такого акта создает неопределенность в деятельности крупных компаний, построенных по холдинговому типу, возможность нарушения их прав, ведет к повышению издержек при осуществлении их деятельности.

Однако меньшее значение играют в нефтегазовом бизнесе и малые предприятия, статус которых также определен недостаточно четко в силу непризнания их в качестве субъектов права цивилистической доктриной.

Законодатель, к сожалению, не учитывает различий в фактическом положении вертикально интегрированных предприятий и субъектов малого предпринимательства, которые должны отражаться и в правовых нормах. Это относится, например, к Федеральному закону «О естественных монополиях» [5].

Таким образом, все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что усиление роли государства в регулировании вопросов в энергетической сфере возможно при установлении четких правил, с использованием законных механизмов. Применение жестких методов, различных силовых институтов государ-

ства, минуя установившийся порядок, может нанести существенный вред развитию отношений в сфере энергетики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев, С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
2. Бажаев, З. Государственное регулирование в ТЭК / З. Бажаев // Независимая газета. – 2000. – 2 февр.
3. Губин, Е. П. Государственное регулирование отношений в сфере нефтегазового комплекса России: правовые вопросы / Е. П. Губин // Энергетическое право. – 2006. – № 2. – С. 24–28.
4. Коммерсантъ. – 2006. – 6 марта.
5. Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 34. – Ст. 34.
6. Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33 (часть I). – Ст. 3430.
7. Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 1940.
8. Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5711.
9. Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5836.
10. Сулейменов, М. К. Законодательное регулирование участия государства в нефтяных контрактах в Республике Казахстан / М. К. Сулейменов // Нефтегаз, энергетика и законодательство. – 2004–2005. – Вып. 4. – С. 23–28.

LEGAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN STATE IN THE REGULATION OF RELATIONS IN THE ENERGY SECTOR

I.B. Oreshkina

The article deals with the definition of the state's role in the regulation of issues in the energy sector of Russia's economy, particularly oil and gas industry. The author analyzes various mechanisms of state regulation in this area, assesses their positive and negative sides. The author analyses the law in post-Soviet states and in Western countries to identify the legal state mechanisms to influence the energy sector of the economy which are the most suitable for Russia.

Key words: *energy, oil and gas sector, energy strategy, energy policy of the state, energy legislation, energy conservation, energy efficiency, methods of legal regulation.*