

## **Об исторических этапах развития системы правового регулирования строительства российских энергетических объектов за рубежом**

**С. В. Василькова**

кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и энергетического права  
юридического факультета СПбГЭУ;  
заведующий кафедрой предпринимательского и энергетического права  
юридического факультета СПбГЭУ;  
директор Научно-исследовательского центра (НИЦ)  
«Сравнительного правоведения и стратегических инициатив  
развития национального топливно-энергетического комплекса»;  
арбитр Арбитражного центра при АНО  
«Национальный институт развития арбитража в топливно-энергетическом комплексе».  
Адрес: ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет»,  
199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7–9;  
НИЦ «Сравнительного правоведения и стратегических инициатив развития  
национального топливно-энергетического комплекса»,  
191023, Санкт-Петербург, наб. Канала Грибоедова, д. 30–32 (литер А);  
АНО «Национальный институт развития арбитража в топливно-энергетическом комплексе»,  
195112, Санкт-Петербург, проспект Малоохтинский, 45.  
E-mail: [vasilkova973@mail.ru](mailto:vasilkova973@mail.ru)

## **About the Historical Stages of the Development of the System of Legal Regulation of the Construction of Russian Energy Facilities Abroad**

**S. V. Vasilkova**

PhD, Associate Professor of the Department of Business and Energy Law of the Faculty of Law  
of Saint Petersburg University;  
Head of the Department of Business and Energy Law of the Faculty of Law  
of Saint Petersburg University;  
Director of the Research Center (SIC)  
«Comparative Law and Strategic Initiatives for the Development  
of the National Fuel and Energy Complex»;  
Arbitrator of the Arbitration Center at the Autonomous Non-Profit Organization  
«National Institute for the Development of Arbitration in the Fuel and Energy Complex».  
Address: Saint Petersburg State University,  
7–9 Universitetskaya nab., Saint Petersburg, 199034, Russian Federation;  
SIC "Comparative Law and Strategic Initiatives for the Development  
of the National Fuel and Energy Complex",  
30–32 Griboyedov Canal nab., Saint Petersburg, 191023, Russian Federation;  
ANO "National Institute for the Development of Arbitration in the Fuel and Energy Complex",  
45 Malookhtinsky Avenue, Saint Petersburg, 195112, Russian Federation,  
E-mail: [vasilkova973@mail.ru](mailto:vasilkova973@mail.ru)

### **Аннотация**

Рассмотрен ряд ключевых аспектов регулирования строительства энергетических объектов в нашей стране на разных исторических этапах. Исследование советского опыта позволило прийти к следующим выводам: 1) в СССР существовали хорошо проработанные правовые подходы к регламентации строительства энергетических объектов и государственному управлению в этой сфере, соответствующие плану характеру народного хозяйства; 2) был наработан значительный опыт в сфере заключения меж-

дународных соглашений, дающих правовые основания для долгосрочного взаимодействия в сфере проектирования, строительства и эксплуатации энергетических объектов за рубежом; 3) советский опыт важен для изучения с точки зрения действенных механизмов расширения влияния нашей страны во внешнеэкономической и внешнеполитической сферах через посредство реализации масштабных энергетических проектов в дружественных странах. В отношении современных соглашений с зарубежными партнерами рекомендуется принять единообразное системное решение и включить Минэнерго России в число уполномоченных органов российской стороны во все соглашения, предполагающие строительство энергетических объектов российскими компаниями в зарубежных странах, в том числе строительство АЭС и их энергоблоков. Сформулирован ряд предложений по перспективам нового этапа, включая обеспечение наибольшей экологической безопасности при реализации проектов по строительству российскими компаниями энергетических объектов за рубежом, государственную поддержку фундаментальных научных исследований для целей внедрения прорывных перспективных технологий в процессы строительства и эксплуатации таких объектов. Подчеркивается, что в условиях беспрецедентного санкционного давления со стороны недружественных государств на российский бизнес принципиально важна дальнейшая системная поддержка государством компаний, осуществляющих строительство энергетических объектов за рубежом.

**Ключевые слова:** российские компании, осуществляющие строительство энергетических объектов за рубежом, международные соглашения о строительстве энергетических объектов, развитие регулирования строительства энергетических объектов за рубежом.

### Abstract

A number of key aspects of regulating the construction of energy facilities in our country at different historical stages are considered. The study of the Soviet experience allowed us to come to conclusions: 1) in the USSR there were well-developed legal approaches to the regulation of the construction of energy facilities and public administration in this area, corresponding to the planned nature of the national economy; 2) considerable experience has been gained in the field of concluding international agreements that provide legal grounds for long-term cooperation in the design, construction and operation of energy facilities abroad; 3) the Soviet experience is important for studying from the point of view of effective mechanisms for expanding the influence of our country in the foreign economic and foreign policy spheres through the implementation of large-scale energy projects in friendly countries. With regard to modern agreements with foreign partners, it is recommended to adopt a uniform system solution and include the Ministry of Energy of the Russian Federation among the authorized bodies of the Russian Side in all agreements involving the construction of energy facilities by Russian companies in foreign countries, including the construction of nuclear power plants and their power units. A number of proposals have been formulated on the prospects for a new stage, including ensuring the greatest environmental safety in the implementation of projects for the construction of energy facilities by Russian companies abroad, state support for fundamental scientific research for the purpose of introducing breakthrough promising technologies in the construction and operation of such facilities. It is emphasized that in the conditions of unprecedented sanction's pressure from unfriendly states on Russian business, further systematic state support of companies engaged in the construction of energy facilities abroad is fundamentally important.

**Keywords:** russian companies engaged in the construction of energy facilities abroad, international agreements on the construction of energy facilities, development of regulation of the construction of energy facilities abroad.

Регулирование строительства энергетических объектов за рубежом имеет важное стратегическое значение с правовой точки зрения, а также в экономической и политической плоскостях. Уже отмечалось, что российские компании, осуществляющие строительство энергетических объектов за рубежом, не только реализуют соответствующие бизнес-проекты и ориентируются на получение прибыли, но и способствуют продвижению национальных интересов Российской Федерации в части повышения значимости российской продукции, услуг и технологий на мировых рынках [1. – С. 19].

В современных весьма непростых геополитических и внешнеэкономических условиях вопросы деятельности в этой сфере приобретают все большую актуальность и особое звучание. Для выработки обоснованных предложений по дальнейшему совершенствованию правового регулирования и практики строительства российскими компаниями энергетических объектов за рубежом важно, на наш взгляд, обратиться к значимым аспектам регулирования отношений в соответствующей сфере на разных исторических этапах.

### Советский период

Именно в полномасштабном стремлении к индустриализации, которое доминировало в советский период, лежат истоки развития отечественных компетенций в строительстве крупных энергетических объектов. Становление советской государственности, пришедшее на третье и четвертое десятилетия XX в., сопровождалось масштабными проектами в энергетике, которые в совокупности с крупными инфраструктурными и промышленными проектами были призваны обеспечить государству необходимую основу для прорывного социально-экономического развития. Как известно, пионером среди такого рода масштабных проектов был План электрификации РСФСР, разработанный в рамках деятельности, созданной в 1920 г. Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭЛРО)<sup>1</sup> и предполагавший, в частности, строительство 20 ГРЭС и 10 ГЭС.

Исследователи отмечают: «в самом начале построения Советского государства были определены главные направления развития советской экономики, одним из которых была электрификация. Общеизвестна ленинская формула «Коммунизм – это есть советская власть плюс электрификация всей страны» [5 – С. 484]. Практически ленинский лозунг был воплощен в плане ГОЭЛРО, который можно рассматривать в качестве первого нормативно-правового акта, послужившего правовой предпосылкой развития электроэнергетики в СССР [8]. Именно этот масштабный проект зародил основы системного планирования в советском государстве. Как отмечается в научной литературе, «история стратегического планирования в СССР началась с разработки и реализации Государственного плана электрификации России (ГОЭЛРО), работу над которым проводила специально созданная 21 февраля 1920 г. Государственная комиссия<sup>2</sup>. В дальней-

шем в Советском Союзе поддерживался плано-распределительный характер советской экономики» [3. – С. 61–75]. Системное государственное планирование экономики, сыгравшее свою несомненно позитивную роль в эпоху индустриализации в СССР<sup>3</sup>, включало в себя планирование реализации проектирования и строительства крупных энергетических объектов. Таким образом, последовательно нарабатывались компетенции и передовой опыт возведения таких объектов, который затем начал транслироваться в иные страны, с которыми Советский Союз поддерживал конструктивные отношения. Строительство советским государством энергетических объектов за рубежом рассматривалось, в том числе, с точки зрения расширения его влияния в мире.

В плане участия советских организаций в строительстве энергетических объектов за рубежом существовала соответствующая правовая база. Нормы, регулирующие важные аспекты сотрудничества в этой области, включались в международные правовые акты, в заключаемые международные договоры. Так, в статье 3 Соглашения между Правительством СССР и Правительством Монгольской Народной Республики об экономическом сотрудничестве в 1976–1980 гг. было закреплено, что Правительство СССР обеспечит силами советских строительных организаций (тресты № 1, 2, 3, трест по строительству энергетических объектов, специализированное шахто-строительное управление и др.) строительство объектов, предусмотренных в приложениях к названному соглашению<sup>4</sup>.

В 1960–1980-х гг. Советский Союз активно стал заключать соглашения, предметом которых было комплексное сотрудничество в сфере возведения энергетических объектов, особенно атомных электростанций за рубежом. В частно-

<sup>1</sup> «21 февраля 1920 года была создана Государственная комиссия по электрификации России (сокр. ГОЭЛРО). К концу года появился План электрификации РСФСР, представлявший собой 650-страничный том, содержащий схемы и карты электрифицируемых районов. План, рассчитанный на 10–15 лет и утвержденный в октябре 1921 года, состоял из двух разделов и предполагал модернизацию имеющихся, а также ввод в эксплуатацию новых объектов электросетевого хозяйства в восьми экономических районах СССР» [9].

<sup>2</sup> См., например, Энергетика России (1920–2020 гг.). – Т. 1: План ГОЭЛРО. – М., 2006.

<sup>3</sup> Оценка плюсов и минусов государственного директивного планирования в экономике не входит в предмет настоящего исследования, поэтому мы, безусловно, не даем каких-либо однозначных оценок, а лишь констатируем здесь вполне очевидный факт, что позитивную роль сыграло такое планирование для развития советской государственности и экономической системы.

<sup>4</sup> Соглашение между Правительством СССР и Правительством Монгольской Народной Республики об экономическом сотрудничестве в 1976–1980 гг. (заключено в Москве 27 мая 1976 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXXII. – М., 1978. – С. 250–253.

сти, были заключены соглашения о сотрудничестве в сооружении АЭС в Венгерской Народной Республике<sup>1</sup>, Чехословацкой Социалистической Республике<sup>2</sup>, Народной Республике Болгарии<sup>3</sup>.

Предметом соглашений являлось сотрудничество, при этом его содержание подробно раскрывалось. Анализ показывает, что соответствующее сотрудничество предполагало долгосрочный характер, полноформатное участие отечественных организаций и специалистов во многих процессах непосредственно на территории стран, где осуществлялось возведение энергетических объектов. К примеру, в статье 1 Соглашения между Правительством СССР и Правительством Народной Республики Анголы было закреплено, что правительства названных стран будут сотрудничать в сфере строительства гидроэлектростанции «Капанда»<sup>4</sup> мощностью около 500 тыс. кВт. При этом в статье 2 раскрывалось, что в целях осуществления указанного сотрудничества советские организации в качестве подрядчика выполняют проектно-изыскательские работы; поставят основное энергетическое (электро- и гид-

ромеханическое) оборудование и некоторые материалы в соответствии с утвержденным техническим проектом, а также выполняют необходимые работы по монтажу указанного оборудования; реализуют общее техническое руководство и координацию работ; будут осуществлять консультации и контроль за строительством объектов инфраструктуры, выполняемые ангольской стороной; командируют в Народную Республику Анголу советских специалистов; примут на обучение в СССР ангольских граждан и обеспечат их производственно-техническое обучение. Аналогичным образом раскрывалось сотрудничество и в вышеупомянутых соглашениях в отношении возведения АЭС. Как видно из их анализа, деятельность советской стороны здесь не только включала в себя непосредственно строительные работы, но и предполагала осуществление координации и контроля, а также долгосрочное присутствие в соответствующей стране, обмен опытом и обучение иностранных специалистов. В целом это означало обеспечение своего влияния посредством эффективной реализации конкурентных преимуществ и поддержания заинтересованности зарубежной стороны в дальнейшем сотрудничестве из-за уникальных высокопрофессиональных компетенций советских организаций и специалистов.

Применялся также механизм государственного кредита. Например, в меморандуме между Правительством СССР и Правительством КНР 1990 г.<sup>5</sup> было предусмотрено, что в целях сотрудничества в сооружении и эксплуатации в Китае атомной электростанции в наземном варианте, состоящей из двух энергоблоков с реакторными установками типа ВВЭР-1000 и турбоустановками типа К-1000 с генераторами, Правительство СССР предоставит Правительству КНР государственный кредит на льготных взаимоприемлемых условиях для оплаты затрат советских организаций, связанных с выполнением проектных и других работ и услуг, поставкой изготовляемого в СССР комплектного оборудования, материалов и ядерного топлива в согласованных

<sup>1</sup> Соглашение между Правительством СССР и Революционным рабоче-крестьянским Правительством Венгерской Народной Республики о сотрудничестве в сооружении атомной электростанции в Венгерской Народной Республике (вместе со «Сроками выполнения основных проектных работ», «Графиком поставки оборудования и ввода в эксплуатацию атомной электростанции») (заключено в г. Будапеште 28 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXIV. – М., 1971. – С. 126–131.

<sup>2</sup> Соглашение между Правительством СССР и Правительством Чехословацкой Социалистической Республики о сотрудничестве в сооружении двух атомных электростанций в Чехословацкой Социалистической Республике (заключено в г. Праге 30 апреля 1970 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXVI. – М., 1973. – С. 317–320.

<sup>3</sup> Соглашение между Правительством СССР и Правительством Народной Республики Болгарии о сотрудничестве в сооружении в Народной Республике Болгарии третьей очереди атомной электростанции «Козлодуй» (вместе со «Сроками выполнения проектных работ и поставок основного и вспомогательного оборудования...») (заключено в г. Пловдиве 1 октября 1981 г.) // Сборник международных договоров СССР. – Вып. XXXVII. – М., 1983. С. 104–107.

<sup>4</sup> Соглашение между Правительством СССР и Правительством Народной Республики Анголы о сотрудничестве в строительстве гидроэлектростанции «Капанда» (заключено в Москве 2 сентября 1982 г.) // Сборник международных договоров СССР. – Вып. XXXVIII. – М., 1984. – С. 190–192.

<sup>5</sup> Меморандум между Правительством СССР и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сооружении в КНР атомной электростанции и предоставлении Советским Союзом Китаю государственного кредита (подписан в Москве 24 апреля 1990 г.) // Сборник российско-китайских договоров. 1949–1999. – М.: Terra-Sport, 1999. – С. 88–89.

объемах, за исключением затрат советских организаций на территории КНР. Вместе с тем предполагалось, что китайская сторона будет погашать указанный кредит поставками товаров, предоставлением услуг, и в других формах, которые будут определены в межправительственном соглашении о сотрудничестве в сооружении в КНР атомной электростанции.

Таким образом, СССР стремился предложить зарубежным партнерам качественные комплексные работы и услуги в рассматриваемой сфере, обеспечивая не только экономическую, но и политическую отдачу от строительства и эксплуатации энергетических объектов отечественными организациями за рубежом.

В том, что касается государственного регулирования в сфере строительства энергетических объектов в Советском Союзе, такое строительство непосредственно обеспечивалось профильными министерствами, соответствующие предписания закреплялись в актах, регламентирующих проекты по возведению тех или иных масштабных объектов. Использовалась формулировка «выполнить работы по строительству силами подведомственных организаций»<sup>1</sup>. Обращает на себя внимание комплексный подход –

<sup>1</sup> Например, в Постановлении ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 29 апреля 1975 г. № 352 «О строительстве Южно-Якутского угольного комплекса» предусматривались следующие положения: Министерству угольной промышленности СССР выполнить в 1975–1982 годах силами подведомственных организаций на Южно-Якутском угольном комплексе работы по строительству предприятий по добыче и переработке угля, аэропорта в поселке Чульмане, предприятий по ремонту горнотранспортного и обогащенного оборудования, строительных машин и механизмов, объектов производственной базы строительных и монтажных организаций, занятых на сооружении угольного комплекса, жилых домов и объектов коммунального и культурно-бытового назначения; Министерству энергетики и электрификации СССР выполнить в 1975–1985 годах силами подведомственных организаций на Южно-Якутском угольном комплексе работы по строительству Нерюнградской ГРЭС и Чульманской ГРЭС (расширение), магистральных линий электропередачи и районных подстанций напряжением свыше 110 кВт и выше, объектов производственной базы строительных и монтажных организаций, занятых на строительстве и эксплуатации энергетических объектов указанного комплекса, а также жилых домов и объектов коммунального и культурно-бытового назначения. См.: Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 29 апреля 1975 г. № 352 (в ред. от 7 марта 1989 г.) «О строительстве Южно-Якутского угольного комплекса». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/765705210>

возведение энергетических объектов сопровождалось строительством необходимой социальной инфраструктуры, жилых домов, что отражало стремление к сбалансированному пространственному развитию и принцип социальной ответственности, который таким образом проявлялся в условиях социалистической системы.

При этом развитие шло в сторону придания *Минэнерго СССР координирующей роли в сфере строительства энергетических объектов*. Так, пунктом 1.6 Инструкции о порядке утверждения предпроектной и проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений 1984 г. было предусмотрено, что проекты строительства энергетических объектов, финансируемых другими министерствами и ведомствами СССР, передаваемых для эксплуатации или строительства Минэнерго СССР, утверждаются этими министерствами и ведомствами по согласованию с соответствующими подразделениями Министерства<sup>2</sup>.

Существенное внимание уделялось вопросам безопасности и технического контроля при возведении энергетических объектов. Например, в 1987 г. Минэнерго СССР было утверждено Типовое положение о службе геотехнического контроля в энергетическом строительстве<sup>3</sup>, в котором, в частности, предусматривалось, что служба геотехнического контроля организуется при сооружении энергетических объектов, включая строительство гидравлических, гидроаккумулирующих, тепловых, атомных электростанций, линий электропередач и подстанций напряжением свыше 110 кВт, а также регламентировалось, зачем именно осуществляется геотехнический контроль.

В рамках деятельности Минэнерго СССР начали формироваться процессы централизации, предполагавшие *единую системную взаимосвязь производства энергии и снабжения потребителей посредством строительства и эксплуатации соответствующих объектов*. С этой целью была создана Интегрированная отраслевая ав-

<sup>2</sup> Инструкция о порядке утверждения предпроектной и проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений, утвержденная Приказом Минэнерго СССР от 3 марта 1984 г. № 70. Введена в действие с 1 января 1984 г. (с обратной силой). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200028961СПС>.

<sup>3</sup> Типовое положение о службе геотехнического контроля в энергетическом строительстве (утверждено Минэнерго СССР 29 февраля 1987 г.). – М. : Информэнерго, 1987.

томатизированная система управления Минэнерго СССР (ИОАСУ-Энергия). При этом предусматривалось, что Минэнерго СССР будет обеспечивать процесс производства продукции на основе деятельности трех отраслей народного хозяйства: электроэнергетики (производство, распределение и реализация электрической энергии и тепла), строительства (энергетических и промышленных объектов) и промышленности (производство промышленной продукции на предприятиях стройиндустрии, энергоремонтных и промышленных заводах), которые будут осуществлять полный цикл взаимосвязанных работ: проектирование – строительство – эксплуатация энергообъектов – энергообеспечение потребителей<sup>1</sup>. Таким образом, строительный, промышленный и энергетический комплексы в части энергетических объектов непосредственно смыкались под координирующей ролью профильного ведомства – Министерства энергетики и электрификации СССР.

В последние годы существования СССР предпринимались попытки совершенствовать институциональные формы организации процессов в сфере строительства энергетических объектов. Например, в 1990 г. был создан концерн «Союзгидроэнергострой». В соответствующем Постановлении Совета Министров СССР от 18 сентября 1990 г. предусматривалось, что в целях обеспечения перехода на экономические методы управления в условиях рыночных отношений для дальнейшего освоения гидроэнергетических ресурсов необходимо принять предложение трудовых коллективов объединений, предприятий и организаций Министерства энергетики и электрификации СССР, осуществляющих строительство гидроэлектростанций и других энергетических объектов, об образовании в системе этого министерства Государственного кон-

церна по гидроэнергетическому строительству «Союзгидроэнергострой»<sup>2</sup>.

Проведенный анализ нормативных основ и направлений регулирования ключевых аспектов строительства энергетических объектов в советский период показывает, что, во-первых, в СССР существовали хорошо проработанные правовые подходы к регламентации строительства таких объектов и государственному управлению в указанной сфере, соответствующие плановому характеру народного хозяйства; во-вторых, Советским Союзом наработан значительный опыт в сфере заключения международных соглашений, дающих правовые основания для долгосрочного взаимодействия в сфере проектирования, строительства и эксплуатации энергетических объектов за рубежом; в-третьих, советский опыт важен для изучения с точки зрения действенных механизмов расширения влияния нашей страны во внешнеэкономической и внешнеполитической сферах через реализацию масштабных энергетических проектов в дружественных странах.

#### **Период формирования новой правовой базы в Российской Федерации**

Становление обновленной российской государственности после распада СССР потребовало формирования новой правовой базы практически во всех отраслях на основе Конституции Российской Федерации. Ключевыми конституционными положениями, обусловившими новые подходы к регулированию отношений в сфере строительства российских энергетических объектов за рубежом, стали нормы о том, что в России гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признаются и защищаются равным образом частная, государственная,

<sup>1</sup> Основные научно-технические требования к созданию интегрированной отраслевой автоматизированной системы управления Минэнерго СССР (ИОАСУ-Энергия), утвержденные Минэнерго СССР 25 мая 1989 г. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200041102>

Цель создания ИОАСУ-Энергия заключалась в комплексной автоматизации функций управления инженерно-технической, административно-хозяйственной и производственно-технологической деятельности отраслей.

<sup>2</sup> Также предусматривалось, что государственные объединения, предприятия и организации специализированного строительного объединения «Гидроэнергострой» Министерства энергетики и электрификации СССР включаются в состав концерна «Союзгидроэнергострой» по состоянию на 1 января 1990 г.; концерн открыт для добровольного вхождения в его состав других объединений, предприятий и организаций на основе общности их экономических и социальных интересов. См.: Постановление Совета Министров СССР от 18 сентября 1990 г. № 946 «Об образовании Государственного концерна по гидроэнергетическому строительству «Союзгидроэнергострой». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/9005193>

муниципальная и иные формы собственности, а также права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статьи 8 и 34 Конституции Российской Федерации). В соответствии с этими конституционными началами и ввиду устранения имевшей место в советский период юридической и фактической монополии государства в сфере строительства энергетических объектов стало развиваться новое правовое регулирование отношений в этой сфере.

Важной концептуальной особенностью, появившейся на данном этапе, стало то, что строительство энергетических объектов рассматривается и регулируется как вид предпринимательской деятельности [7], а не деятельности в рамках выполнения соответствующих государственных планов и директивных предписаний, как в советский период.

В условиях появления новых ключевых актов гражданского, градостроительного законодательства и актов, регулирующих различные организационно-правовые формы организаций, российские компании выстраивали свои стратегии в части проектов по строительству энергетических объектов, налаживали связи с зарубежными партнерами и взаимоотношения с федеральными органами исполнительной власти (поскольку принципиально поменялась вышеописанная советская схема, при которой строительство регламентировалось министерствами и подведомственными им государственными организациями).

В международной плоскости Россия продолжала реализовывать проекты, направленные на сотрудничество в рассматриваемой сфере, уделяя особое внимание странам СНГ и контрагентам бывшего СССР, ориентируясь, в том числе, на эксплуатацию и обслуживание соответствующих объектов. Были заключены, например, соглашение о расконсервации и возобновлении промышленной эксплуатации Армянской атомной электростанции (1994 г.)<sup>1</sup>, протокол к вышеупомянутому соглашению с венгерским правитель-

ством (1994 г.)<sup>2</sup>, соглашение в форме обмена письмами между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о внесении изменений и дополнений в вышеупомянутое соглашение о сотрудничестве в сооружении на территории КНР атомной электростанции<sup>3</sup>.

Как правовым, так и политическим лейтмотивом была значимость продолжения Россией сотрудничества в сфере проектирования, строительства и эксплуатации энергетических объектов для сохранения своих позиций на мировом рынке.

Во второй половине 1990-х гг. происходил поиск сфер взаимных интересов Российской Федерации и иностранных государств в области строительства энергетических объектов. Наша страна старалась заинтересовать зарубежных партнеров как модернизацией ранее построенных объектов, так и возведением новых; отечественные компании могли предложить свои весьма ценные компетенции. К примеру, в письме Министерства внешних экономических связей и торговли Российской Федерации от 15 декабря 1997 г. «О концепции развития торгово-экономического сотрудничества Российской Федерации с ассоциацией стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН)» отмечалось, что «перспективными направлениями экономического и инвестиционного сотрудничества с Вьетнамом являются *топливно-энергетический комплекс*, производство строительных материалов, строительство автомобильных и железных дорог, мостов, *реконструкция объектов, построенных при содействии бывшего СССР*, судостроение и судоремонт, агропромышленный комплекс. *Особое место в сотрудничестве стран занимает топливно-энергетический*

<sup>1</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о расконсервации и возобновлении промышленной эксплуатации Армянской атомной электростанции (заключено в Москве 17 марта 1994 г.). См.: Бюллетень международных договоров. – 1994. – № 8.

<sup>2</sup> Протокол к Соглашению между Правительством СССР и Революционным рабоче-крестьянским Правительством Венгерской Народной Республики о сотрудничестве в сооружении атомной электростанции в Венгерской Народной Республике от 28 декабря 1966 г. (заключено в Будапеште 1 апреля 1994 г.). – URL: <http://www.mid.ru>

<sup>3</sup> Соглашение в форме обмена письмами между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сооружении на территории КНР атомной электростанции и предоставлении Россией КНР государственного кредита от 18 декабря 1992 г. (заключено в Москве, Пекине 18 декабря 1998 г. – 30 декабря 1998 г.). – URL: <http://www.mid.ru>

комплекс. Намечается освоение новых нефтяных и газовых месторождений, *ведется работа по получению новых подрядов на строительство энергетических объектов, участие в реконструкции* распределительных электросетей, высоковольтных линий электропередач и подстанций»<sup>1</sup> (выделено мною – С. В.).

Значимым на рассматриваемом этапе стало то, что в целом удалось трансформировать как систему регулирования, так и практическую организацию деятельности в сфере строительства российскими компаниями энергетических объектов за рубежом сообразно общей трансформации правовой системы, экономики и внешнеполитических отношений таким образом, что эта деятельность не потеряла своего значения, не были утрачены компетенции и конкурентные преимущества, а также был расширен спектр партнерских отношений с разными странами.

### Современный период

В XXI в. руководством страны были заданы новые ориентиры социально-экономического развития России, совершенствования деловых отношений и стратегически значимых проектов, к каковым относятся и проекты в сфере строительства российскими компаниями энергетических объектов в зарубежных странах.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» подчеркивалось, в частности, что «России нужна экономическая система, которая конкурентоспособна, эффективна, социально справедлива, которая обеспечивает стабильное политическое развитие. Устойчивая экономика – это главная гарантия и демократического общества, и основа основ сильного и уважаемого в мире государства», а также то, что «самостоятельность нашей внешней политики не вызывает сомнений. Основу этой политики составляют прагматизм, экономическая эффективность, приоритет национальных задач. Но нам еще предстоит поработать, чтобы эти принципы стали нормой

государственной жизни»<sup>2</sup>. Эти программные установки процитированы здесь ввиду того, что именно сочетание экономических и внешнеполитических приоритетных задач определило значимость планирования и реализации проектов по строительству российскими компаниями энергетических объектов в зарубежных странах, в партнерстве с которыми заинтересована Россия, приносящих как экономическую отдачу, так и несомненные политические плюсы, выражающиеся в укреплении стратегических позиций российского государства и достижении целей обеспечения приоритета национальных задач.

В 2000-х гг. происходило и существенное обновление нормативной правовой базы. В качестве примеров следует привести Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»<sup>3</sup>, регламентирующий, в частности, отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к зданиям и сооружениям, а также к связанным с требованиями к ним процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации<sup>4</sup>; Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»<sup>5</sup>, в частности, наделивший «Росатом» полномочиями по обеспечению в пределах своей компетенции выполнения обязательств российской стороной международных договоров Российской Федерации и осуществления прав российской стороны, вытекающих из этих договоров, в случае, если такие договоры регулируют вопросы, входящие в ком-

<sup>2</sup> Какую Россию мы строим : Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. // Российская газета. – 2000. – № 133.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 52 (часть I). – Статья 5140.

<sup>4</sup> Несмотря на то что из предмета регулирования названного Федерального закона исключены требования к безопасному использованию атомной энергии, в том числе требования безопасности объектов использования атомной энергии, требования безопасности деятельности в области использования атомной энергии, требования к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, его положения имеют важное значение в части регулирования широкого спектра отношений в сфере строительства энергетических объектов.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 49. – Статья 6078.

<sup>1</sup> Письмо МВЭС РФ от 15 декабря 1997 г. № 10-09/5012 «О концепции развития торгово-экономического сотрудничества Российской Федерации с ассоциацией стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН)». – URL: [https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=323007#EMUFLN\\_Ty0pOPBNtn](https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=323007#EMUFLN_Ty0pOPBNtn)

петенцию корпорации (именно это положение служит правовой основой для включения «Росатома» в качестве уполномоченного органа в соглашения с правительствами зарубежных стран о строительстве атомных электростанций и их энергоблоков).

Существенное внимание в рассматриваемый период начинает уделяться приоритетам и задачам в исследуемой сфере в документах, носящих стратегический характер. Так, например, в Энергетической стратегии России на период до 2030 года, которая была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р<sup>1</sup> (в настоящее время утратила силу) прогнозировалось, что в период ее действия российский энергетический сектор сохранит свое определяющее значение при решении важных стратегических задач развития страны, и в первую очередь это касается строительства новой энергетической инфраструктуры<sup>2</sup>. Ставилась задача по созданию необходимых условий и снятию барьеров во взаимодействии с зарубежными партнерами для обеспечения ускоренного продвижения по всем важнейшим составляющим государственной энергетической политики.

Существенно возросла в рассматриваемый период роль саморегулирования в строительстве энергетических объектов. Как отмечается в научной литературе, «особенность правового регулирования обусловлена и спецификой объекта строительства и модернизации, и тем, что отношения по строительству и модернизации энергетических объектов охватывают гражданско-правовые, публично-правовые отношения и отношения с саморегулируемыми организациями» [4]. Был принят Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>3</sup>, заложивший законодательные основы

саморегулирования как самостоятельной и инициативной деятельности, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности, содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. Так, 16 июля 2009 г. была учреждена саморегулируемая организация – Объединение организаций, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и снос энергетических объектов, сетей и подстанций «ЭНЕРГОСТРОЙ»<sup>4</sup>. 1 декабря 2009 г. была зарегистрирована Ассоциация СРО «Объединение строителей объектов топливно-энергетического комплекса «Нефтегазстрой-Альянс», занимающаяся строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом, сносом объектов капитального строительства<sup>5</sup>. Безусловно, в исследуемой сфере роль саморегулирования весьма велика, и соответствующие институты ожидает дальнейшее развитие.

В последние десятилетия активно заключаются новые соглашения, регулирующие возведение энергетических объектов российскими компаниями в зарубежных странах, а также протоколы к ним, корректирующие те или иные правовые положения и позволяющие лучше адаптироваться к меняющимся экономическим условиям. В их числе, например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о предоставлении Правительству Республики Беларусь государственного экспортного кредита для строительства атомной электростанции на территории Республики Бела-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 48. – Статья 5836.

<sup>2</sup> Кроме того, фиксировалось, что возрастет роль государственного участия в развитии российского энергетического сектора, в том числе в обеспечении необходимыми ресурсами для строительства и модернизации энергетической инфраструктуры, предоставлении бизнесу государственных гарантий под реализацию приоритетных долгосрочных инвестиционных проектов, поддержке финансово-экономической устойчивости системообразующих компаний энергетического сектора.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 49. – Статья 6076.

<sup>4</sup> Входящие в ее состав строительные организации выполняют работы на объектах энергетических компаний: ПАО «Российские сети», ПАО «ФСК ЕЭС», ПАО «РусГидро», ПАО «ИнтерРАО», объектах нефтедобывающего и газового комплекса: ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Транснефть», являются подрядчиками крупных телекоммуникационных компаний, а также работают на объектах других отраслей и объектах жилищно-гражданского строительства. – URL: <http://xn---ftbfgnvefarcdio2nna.xn--p1ai/%D1%81%D1%80%D0%BE/%D1%81%D0%BE%D1%8E%D0%B7%20%D1%8D%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B9/>

<sup>5</sup> URL: <http://www.np-ngsa.ru>

рус 2011 г.<sup>1</sup> с изменениями, внесенными протоколом в 2020 г.<sup>2</sup>, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Венгрии о предоставлении Правительству Венгрии государственного кредита для финансирования строительства атомной электростанции на территории Венгрии 2014 года<sup>3</sup> с изменениями, внесенными протоколом в 2021 г.<sup>4</sup>, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в строительстве на территории Республики Узбекистан атомной электростанции 2018 г.<sup>5</sup> и др.

Отличительными особенностями современных соглашений, как показывает их анализ, стала детализация положений о порядке и способах погашения предоставляемого кредита, уплаты процентов, софинансирования за счет средств зарубежной стороны, а также расширение контрактных начал путем отсылки к более подробному регулированию в рамках заключаемых сторонами контрактов на выполнение конкретных работ, оказание услуг и поставку оборудования для общей цели строительства конкретного энергообъекта.

Обращает на себя внимание ситуация, когда уполномоченными органами российской стороны по соглашению, предполагающему предоставление государственного кредита на строительство энергетического объекта, выступают Минфин России и Минэкономразвития России, а Минэнерго России не наделяется таким статусом, т. е.

де-юре не несет ответственности за выполнение соглашения и не участвует в его реализации (см., например, вышеназванные соглашения с Правительством Республики Беларусь 2011 г.<sup>6</sup> и с Правительством Венгрии 2014 г.)<sup>7</sup>. Представляется, что такое решение является дискуссионным. Понятно, что соглашение преимущественно имеет финансово-экономический характер, и в этом смысле ответственные органы определены корректно, однако сущностным предметом является возведение значимых энергетических объектов, ввиду чего целесообразно было бы все-таки включать в число ответственных российских органов исполнительной власти также и Минэнерго России. Думается, что имеющиеся специальные компетенции профильного министерства и его наработанный опыт системного взаимодействия с российскими энергетическими компаниями могли бы существенно способствовать эффективной реализации соглашений по строительству энергетических объектов в зарубежных странах, тем более, что Минэнерго России выступает уполномоченным органом российской стороны по некоторым значимым соглашениям по строительству энергетических объектов. Согласно положениям Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба о строительстве энергоблоков на тепловых электростанциях «Максимо Гомес» и «Восточная Гавана» (в действующей редакции с изменениями на 30 октября 2019 г.)<sup>8</sup> уполномоченными организациями по реализации проекта с российской

<sup>1</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о предоставлении Правительству Республики Беларусь государственного экспортного кредита для строительства атомной электростанции на территории Республики Беларусь (заключено в Москве 25 ноября 2011 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2012. – № 11. – С. 96–101.

<sup>2</sup> Изменения, внесенные Протоколом от 14 июля 2020 г., вступили в силу 5 апреля 2021 г. – URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>3</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Венгрии о предоставлении Правительству Венгрии государственного кредита для финансирования строительства атомной электростанции на территории Венгрии (Заключено в Москве 28 марта 2014 г. // Бюллетень международных договоров. – 2015. – № 10. – С. 31–38.

<sup>4</sup> Изменения, внесенные Протоколом от 7 мая 2021 г., вступили в силу 28 января 2022 г. – URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>5</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в строительстве на территории Республики Узбекистан атомной электростанции (Заключено в Москве 7 сентября 2018 г.). – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>6</sup> Что характерно, с белорусской стороны в число ответственных органов включено Министерство энергетики Республики Беларусь наряду с Министерством финансов Республики Беларусь, в то время как с российской стороны – только Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации.

<sup>7</sup> В упомянутом соглашении с Правительством Республики Узбекистан, в предмет которого не входит предоставление государственного кредита, компетентными органами Российской стороны названы только Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» и в части своей компетенции – Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, а Минэнерго России не участвует.

<sup>8</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба о строительстве энергоблоков на тепловых электростанциях «Максимо Гомес» и «Восточная Гавана» (с изменениями на 30 октября 2019 г.). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/420321901?marker=64U0IK>.

стороны являются организации, входящие в Группу компаний «Интер РАО»<sup>1</sup>, а координация и контроль за исполнением Соглашения осуществляются с российской стороны Минэнерго России. Полагаем, что следует рекомендовать принять единообразное системное решение и включать Минэнерго России в число уполномоченных органов во все соглашения, предполагающие строительство энергетических объектов российскими компаниями в зарубежных странах, в том числе строительство АЭС и их энергоблоков.

### Перспективы нового этапа

В текущих геополитических и внешнеэкономических реалиях правомерно говорить о новом историческом этапе в развитии правового регулирования отношений в исследуемой сфере.

Безусловно, важно преодолевать кризисные явления и по возможности максимально сохранять конструктивный настрой на сотрудничество ради достижения целей будущего развития. Несколько лет назад справедливо, на наш взгляд, отмечалось: «и у России, и у международного энергетического сообщества в целом есть все возможности сохранить и упрочить многолетний опыт жизненно важного, устойчивого и взаимовыгодного энергетического сотрудничества, несмотря на все дестабилизирующие факторы. Для этого требуется конструктивное совместное видение энергетического будущего, которое должно быть: а) позитивным (не несущим угроз никому из участников процесса); б) перспективным (дающим стратегическое, а не сиюминутное разрешение ситуации); в) устойчивым (выдерживающим испытания временем)» [11]. Понятно, что в текущих условиях эти тезисы обретают менее четкие контуры, однако политические и экономические затруднения не должны отменять принципиальную нацеленность на эффективное сотрудничество в энергетической сфере, имеющее особое значение для дальнейшего развития многих стран. Ввиду этого запуск новых проектов по строительству российскими компаниями энергетических объектов в зарубежных странах и неукоснительное соблюдение всеми сторонами своих обязательств в рамках действующих правоотношений по действующим соглашениям и кон-

трактам могут и должны служить залогом позитивных перспектив дальнейшего многолетнего сотрудничества и развития.

Важным аспектом с учетом существующих тенденций в мировой энергетике должно стать дальнейшее повышение позитивной экологической ответственности в рассматриваемой сфере. Исследователи дают справедливую оценку роли строительного комплекса, констатируя, что «в России лидирующие позиции народного хозяйства занимает строительная отрасль», при этом обоснованно подчеркивается, что в этой отрасли «особое место отводится правовому регулированию не только строительной деятельности в целом или инвестированию в строительство, но и требованиям экологического законодательства» [5. – С. 19]. Это, безусловно, справедливо и в отношении энергетических компаний, реализующих проекты по строительству российских энергетических объектов за рубежом. Недостаточное соблюдение или же прямое нарушение требований экологических норм, которое может повлечь ущерб окружающей среде, здоровью людей и иным охраняемым законом ценностям, чревато не только прямыми убытками, но и существенными репутационными издержками, имиджевыми рисками. Поэтому важным направлением видится развитие правовых и организационных механизмов обеспечения наибольшей экологической безопасности при реализации проектов по строительству российскими компаниями энергетических объектов за рубежом, включая создание наиболее благоприятных правовых условий для внедрения технологий, направленных на снижение экологических рисков.

Как уже отмечалось ранее, заслуживают особого внимания вопросы развития правового обеспечения инновационной деятельности в сфере строительства энергетических объектов; в ситуациях, когда рынок не всегда может в достаточной степени гарантировать проведение необходимых фундаментальных научных исследований, государство должно оказывать поддержку инновационному развитию энергетического сектора [2]. Считаем принципиально важным на новом этапе развития регулирования строительства российскими компаниями энергетических объектов за рубежом уделить особое внимание государственной поддержке (возможно, путем софинансирования в тех или иных процентных соотношениях с самими крупными компаниями) фундаментальных научных исследова-

<sup>1</sup> Общество с ограниченной ответственностью «ИНТЕР РАО-Экспорт» или общество с ограниченной ответственностью «Хэстьон де Проектос».

ний для целей внедрения прорывных перспективных технологий в процессы строительства и эксплуатации таких энергетических объектов, что будет иметь долгосрочный позитивный эффект.

В целом необходимо подчеркнуть, что в условиях беспрецедентного санкционного давления со стороны недружественных государств на российский бизнес принципиально важна дальнейшая системная поддержка государством российских компаний, осуществляющих строительство

энергетических объектов за рубежом. Необходимо развивать систему мер финансовой, организационной, информационной и иной необходимой поддержки для полноценной эффективной реализации текущих и перспективных проектов в этой сфере, рассматривая их успешное осуществление как значимый вклад в обеспечение национальной безопасности России и достижение национальных целей развития страны.

### Список литературы

1. *Василькова С. В.* О приоритетных направлениях развития правового обеспечения деятельности российских компаний, осуществляющих строительство энергетических объектов за рубежом // *Право и бизнес.* – 2022. – № 2. – С. 19–26.
2. *Василькова С. В.* Правовое обеспечение строительства энергетических объектов российскими компаниями за рубежом: проблемы и перспективы // *Правовой энергетический форум.* – 2019. – № 3. – С. 16–21.
3. *Емельянов А. С.* Мониторинг и контроль в механизме стратегического планирования // *Журнал российского права.* – 2021. – № 8. – С. 61–75.
4. *Лебедев И. М., де Старцевс-Апелис Владимирс, де Хейдендорф П. М.* Правовое регулирование минимизации экологических рисков в строительной сфере. Опыт ЕС // *Международное публичное и частное право.* – 2021. – № 1. – С. 19–22.
5. Ленин В. И. Полн. собр. соч. – 5-е изд. – Т. 31. – М. : Политиздат, 1969.
6. *Правовые основы иностранных инвестиций в энергетическом комплексе евразийских стран: история и современность:* – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2019.
7. *Курбанов Р. А., Налетов К. И.* Развитие конституционных принципов в сфере регулирования экономики // *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* – 2019. – № 3. – С. 38–42.
8. *Символоков О. А.* Договоры в электроэнергетике: проблемы теории и практики : монография. – М. : Инфотропик Медиа, 2021.
9. *Скрыпник Д. Ю.* Договор технологического присоединения к электрическим сетям. – 2019. – URL: <https://base.garant.ru/77482221/>
10. *Энергетика России (1920–2020 гг.).* – Т. 1: План ГОЭЛРО. – М., 2006.
11. *Яновский А. Б.* Внешняя энергетическая политика России: вызовы времени и вектора развития // *Энергетическая политика.* – 2018. – № 6. – С. 3–10.