

УДК 341.9

Российско-китайское газовое сотрудничество «Сила Сибири — 2»¹

Стовпак Ангелина Владиславовна, студент, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ),
angelochek20002000@gmail.com

В статье рассматриваются правовые предпосылки и история формирования трансграничных трубопроводных проектов между Россией и Китаем, играющих центральную роль в их энергетическом партнерстве. Исследование охватывает действующие и перспективные нефтяные и газовые магистрали, такие как нефтепровод Восточная Сибирь — Тихий океан, газопровод «Сила Сибири» и проект «Сила Сибири — 2». Анализируются международные и национальные правовые нормы, регулирующие строительство и эксплуатацию этих объектов. Проводится анализ того, как международные правовые нормы в области публичного права, экономики, инвестиций и экологии соотносятся с внутренним законодательством России и Китая.

Ключевые слова: глобальные газовые потоки, газопровод, Россия, Китайская Народная Республика, газовая магистраль.

Трубопроводная инфраструктура, соединяющая Россию и Китай, претерпела значительную трансформацию за последние полтора десятилетия. Из объекта политических дебатов она превратилась в краеугольный камень евразийской энергетической системы. Ключевыми моментами в этом процессе стали: договоренности 2009 г. о создании ответвления от нефтепровода ВСТО для поставок в Китай, ввод в эксплуатацию в 2011 г. нефтепровода Сковородино — Мохэ — Дацин, способного ежегодно поставлять до 15 млн тонн нефти, а также заключение в 2014 г. долгосрочного (30 лет) газового контракта между «Газпромом» и CNPC на сумму около 400 млрд долл. США по Восточному маршруту и последующий запуск газопровода «Сила Сибири» зимой 2019 г.

Вследствие полномасштабного конфликта на Украине и последовавших санкций ЕС, начавшихся в 2022 г., европейская политика отказа от российских энергоносителей стала официальной. В этом контексте российско-китайские трубопроводы приобрели не только экономическую, но и системообразующую геополитическую роль, став одним из немногих стабильных каналов для поставок российских углеводородов.

Нефтепроводное сотрудничество между Россией и Китаем получило официальное оформление в 2009 г. с подписанием межправительственного соглашения. Данное соглашение предусматривало схему «кредит в обмен на нефть», в рамках которой китайские финансовые организации предоставляли российской стороне долгосрочное кредитование, обеспеченное гарантированными поставками нефти по трубопроводу.

Правовая база для нефтепровода Сковородино — Мохэ — Дацин, первого крупного трансграничного трубопроводного проекта между Россией и Китаем, представляет собой гибридную конструкцию. С одной стороны, существует межправительственное соглашение, которое определяет ключевые параметры проекта, такие как объем поставок, сроки реализации, технические характеристики трубопровода и механизмы разрешения споров. С другой стороны, существуют коммерческие контракты между «Транснефтью» и CNPC, регулируемые нормами российского и иностранного частного права и содержащие арбитражные оговорки. Эти контракты тесно связаны с межправительственным соглашением. Изначально согласованная пропускная способность нефтепровода составляла 15 млн тонн нефти в год, что отражено как в межправительственном соглашении, так и в коммерческих договорах. Успеш-

ная реализация этого проекта способствовала развитию дальнейшего сотрудничества между Россией и Китаем, в частности в газовой отрасли.

Ключевым событием в газовой отрасли стало заключение 21 мая 2014 г. долгосрочного соглашения между «Газпромом» и CNPC. Этот контракт, рассчитанный на 30 лет и предусматривающий ежегодные поставки до 38 млрд куб. м газа по будущему трубопроводу «Сила Сибири», стал важным шагом. Сопровождаемый межправительственным соглашением о сотрудничестве, этот договор является классическим примером того, как политические договоренности в России и Китае подкрепляются коммерческими сделками в энергетике. Именно эти крупные сделки — «нефтяная 2009 г. и газовая 2014 г.» — определили не только экономическую, но и юридическую основу партнерства двух стран в сфере энергетики [12, с. 509].

Прокладка газопровода «Сила Сибири» стартовала в 2014 г., а первые поставки голубого топлива в Китай начались 2 декабря 2019 г. Этот масштабный проект включает более 3900 км российской части трубопровода, способного транспортировать до 61 млрд куб. м газа в год. Из них 38 млрд куб. м предназначены для экспорта в КНР. Проект также предусматривает подводный переход через реку Амур и соединение с китайской газотранспортной системой Хэйхэ — Шанхай. По информации агентства Interfax и иных источников, к концу 2024 г. «Сила Сибири» должна выйти на контрактную мощность в 38 млрд куб. м в год, причем стороны уже договорились об увеличении объемов поставок сверх первоначальных планов.

В правовом оформлении российско-китайского сотрудничества прослеживается отказ от жестких, формализованных многосторонних договоров. Вместо этого предпочтение отдается гибким двусторонним соглашениям, часто рамочного характера, которые дополняются корпоративными контрактами и политическими декларациями.

Правовой режим российско-китайских трубопроводов существенно отличается от «Северного потока» из-за отсутствия единой нормативной базы, предоставляемой Договором к Энергетической хартии (ДЭХ). Поскольку ни Россия, ни Китай не связаны обязательствами по ДЭХ, регулирование ключевых аспектов, таких как транзит и защита инвестиций, осуществляется на основе национальных законов и отдельных двусторонних договоренностей. В то

¹ Научный руководитель: Алимova Ольга Викторовна — доцент кафедры гражданского права, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ).

время как «Северный поток» находится под влиянием как межправительственных соглашений, так и правовой системы ЕС, включая механизмы разрешения споров, основанные на ДЭХ и решениях европейских судов.

По своей сути государственное управление магистральными трубопроводами в России и Китае схоже, поскольку обе системы ориентированы на централизованное государственное регулирование. Тем не менее детали этих систем отличаются. Российское законодательство, регулирующее добычу и транспортировку газа, опирается на Закон РФ «О недрах» [1], Федеральный закон «О газоснабжении» [2], Федеральный закон «Об экспорте газа» (который фактически закрепляет экспортную монополию «Газпрома» на трубопроводные поставки) [3], а также на законы, обеспечивающие промышленную и энергетическую безопасность, — Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [4] и Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» [5].

Безопасность магистральных трубопроводов обеспечивается на подзаконном уровне посредством правил промышленной безопасности, разработанных и утвержденных Ростехнадзором. Эти правила детализируют требования к проектированию, строительству, эксплуатации и выводу из эксплуатации, а также к системам противоаварийной защиты, мониторингу и зонам минимальных расстояний. В целом эти нормативные документы формируют жесткую систему государственного надзора за магистральной инфраструктурой, особенно за стратегически важными объектами, к которым относятся экспортные трубопроводы в Китай. Федеральный закон N 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранными инвесторами контроля над стратегическими обществами в отраслях экономики Российской Федерации» [6] накладывает дополнительные ограничения, препятствуя иностранным инвесторам получать контроль над компаниями в сфере недропользования и трубопроводного транспорта. В связи с этим актуальные исследования посвящены изучению механизмов, позволяющих китайским инвесторам участвовать в российских нефтегазовых проектах, соблюдая эти законодательные ограничения.

В Китае основным законодательным актом, регулирующим сферу защиты нефтегазовых трубопроводов, является Закон КНР «О защите нефтяных и газовых трубопроводов», принятый в 2010 г. Его главная задача — гарантировать сохранность трубопроводной инфраструктуры, предотвращая ее повреждение, незаконные врезки и террористические атаки. Закон также устанавливает правила землепользования вдоль трасс, включая процедуры изъятия земель и выплаты компенсаций. Операторы трубопроводов обязаны обеспечивать их техническую безопасность и создавать защитные зоны, в то время как государственные органы отвечают за административную и уголовную защиту. Китайская система характеризуется доминированием государственных компаний, однако в последнее время проводятся реформы, направленные на разделение владения и эксплуатации магистральной инфраструктуры и предоставление доступа сторонним организациям. В контексте российско-китайских проектов юридическое взаимодействие происходит в рамках двух систем, каждая из которых строго регулируется, но имеет свои особенности. Это обуславливает необходимость разработки чрезвычайно подробных межправительственных договоренностей и технических протоколов, которые, как правило, не разглашаются.

История развития газопроводных проектов ярко иллюстрирует, как геополитические события и санкции трансформируют баланс между международным публичным и частным правом.

До 2014 г. Европа была главным потребителем российского трубопроводного газа, а Китай рассматривался как второстепенный рынок. После присоединения Крыма и введения первых санкций попытки заключить полноценный контракт по западному маршруту (предшественнику «Силы Сибири — 2» через Алтай) не увенчались успехом. Отмечалось, что протокол 2014 г. имел более низкий юридический статус по сравнению с восточным контрактом и не охватывал всех коммерческих аспектов. Ситуация кардинально изменилась после 2022 г. Значительное сокращение поставок в Европу вынудило «Газпром» ускорить наращивание экспорта в Китай и активизировать работу над проектом «Сила Сибири — 2». Этот проект предполагает поставку до 50 млрд куб. м газа ежегодно из западносибирских месторождений (включая Ямал) в северный Китай через Монголию.

С правовой точки зрения наиболее значимым событием последнего времени стало подписание в 2025 г. трехстороннего юридически обязывающего меморандума между Россией, Китаем и Монголией. Этот документ открывает путь к реализации проекта «Сила Сибири — 2» и сопутствующих инициатив, включая транзитный газопровод «Союз Восток» через Монголию. Параллельно были заключены соглашения между «Газпромом» и CNPC, предусматривающие увеличение поставок по «Силе Сибири — 1» до 44 млрд куб. м в год и по дальневосточному маршруту с Сахалина до 12 млрд куб. м в год. Однако, как верно подмечают эксперты, даже этот «юридически обязывающий меморандум» не является полноценным газовым контрактом. Он не определяет ключевые детали, такие как ценообразование, финансовая модель и распределение рисков, что свидетельствует о том, что политические соображения по-прежнему преобладают над детальной юридической проработкой.

Анализ китайско-российских энергетических связей после 2022 г. выявил, что Китай, несмотря на значительное увеличение закупок российских энергоносителей (включая трубопроводные поставки), проявляет осмотительность. Пекин стремится избежать чрезмерной зависимости, тщательно выстраивая контракты, в т. ч. ценовые, в свою пользу. Это проявляется и в юридических аспектах: Китай настаивает на условиях, обеспечивающих гибкость в ответ на колебания спроса, появление альтернативных источников (СПГ, внутренние ресурсы, поставки из Центральной Азии) и потенциальные санкции. Россия же, напротив, стремится к жесткой фиксации долгосрочных объемов и маршрутов поставок западносибирского газа в Китай, чтобы компенсировать утрату европейского рынка. Это расхождение в интересах делает юридическое оформление соглашений по проектам «Сила Сибири — 2» и расширению Восточного маршрута особенно важным.

Особенности правового регулирования инвестиций в трубопроводные проекты проявляются в отсутствии комплексных многосторонних соглашений, таких как ДЭХ, и ограниченном применении механизмов ICSID. В таких условиях защита инвестиций в основном осуществляется через двусторонний договор между Россией и Китаем. Однако, несмотря на наличие стандартных гарантий (национальный режим, режим наибольшего благоприятствования, защита от экспроприации), этот договор редко применяется к государственным компаниям обеих стран. Вместо этого споры и разногласия по трубопроводным проектам, как правило, решаются в политико-дипломатическом и корпоративном русле, что отражает «партнерский» характер сотрудничества. Этот подход контрастирует с практикой инвесторов из ЕС и США в российских проектах, которые часто обращались к международному арбитражу. Таким образом, Китай демонстрирует осознанный выбор в пользу избегания инструментов, которые могут ограничить его свободу действий

на государственном уровне.

Стоит обратить внимание на международно-правовые нормы, которые могут применяться к морским трубопроводам, несмотря на то что на текущем этапе российско-китайские проекты реализуются по суше. Согласно ст. 79 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., существует свобода прокладки подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе, при этом необходимо учитывать право прибрежного государства на согласование маршрута и обеспечение охраны окружающей среды. В перспективе возможные подводные трубопроводные проекты между Россией и Китаем (например, через акватории Японского или Охотского морей) будут регулироваться именно этим правовым режимом, что требует более тщательной международно-правовой координации, включая учет опыта транзита подводных газопроводов в Европе и положений региональных морских конвенций.

Сравнивая российско-китайский трубопроводный режим с другими крупными международными проектами, можно выделить его уникальные черты:

- 1) двусторонний подход: основа проекта — межправительственные соглашения и политические заявления, а не многосторонние обязательства;
- 2) государственное доминирование: государственные компании играют ключевую роль, действуя как представители государства, что размывает границы между государственным и частным правом;
- 3) непрозрачность: коммерческие и экологические данные засекречены, в отличие от проектов, регулируемых Орхусской конвенцией 2001 г., где общественность активно вовлечена;
- 4) политическая направленность: проект ориентирован на долгосрочное политическое сближение («комплексное стратегическое партнерство»), что заменяет традиционные гарантии правовой стабильности.

Примечания

1. Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 16. Ст. 834.
2. Федеральный закон от 31.03.1999 N 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. N 14. Ст. 1667.
3. Федеральный закон от 18.07.2006 N 117-ФЗ «Об экспорте газа» // Собрание законодательства РФ. 2006. N 30. Ст. 3293.
4. Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. 1997. N 30. Ст. 3588.
5. Федеральный закон от 21.07.2011 N 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Собрание законодательства РФ. 2011. N 30 (ч. 1). Ст. 4604.
6. Федеральный закон от 29.04.2008 N 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // Собрание законодательства РФ. 2008. N 18. Ст. 1940.
7. Ханьтин Се. Китайские инвестиции в российскую экономику в условиях санкций // Общество: политика, экономика, право. 2025. N 57.

English version

Gas cooperation between Russia and China: the Power of Siberia 2 project

Stovpak Angelina Vladislavovna, student, Rostov State University of Economics

This article examines the legal prerequisites and the history of the formation of cross-border pipeline projects between Russia and China, which play a central role in their energy partnership. The study covers existing and prospective oil and gas pipelines, such as the oil pipeline from Eastern Siberia to the Pacific Ocean, the Power of Siberia gas pipeline, and the Power of Siberia 2 project. It analyzes international and national legal norms regulating the construction and operation of these facilities. The paper also examines how international legal norms in the fields of public law, economics, investment, and environmental protection correlate with the domestic legislation of Russia and China.

Keywords: global gas flows, gas pipeline, Russia, People's Republic of China, gas trunk pipeline.

Эти особенности делают проект более устойчивым к внешним политическим вызовам (например, санкциям), но одновременно повышают внутренние юридические риски при изменении политической ситуации или возникновении споров по договорам.

Проведенный анализ позволяет заключить, что правовое регулирование российско-китайских трубопроводных проектов представляет собой особую модель международного правового регулирования энергетических связей. Эта модель, отличающаяся от европейских и других аналогов, характеризуется сочетанием строгих правовых норм («жесткое» право) с существенной свободой в политико-правовой сфере. Основные элементы этой модели включают:

- двусторонние межправительственные соглашения, заключаемые по каждому конкретному проекту;
- долгосрочные коммерческие контракты между государственными компаниями, часто являющиеся следствием или исполнением межправительственных договоренностей;
- национальное регулирование в России и Китае, охватывающее вопросы магистральных трубопроводов, стратегических инвестиций и экологической безопасности;
- ограниченное и фрагментарное применение многосторонних норм, в основном в сфере общих принципов международного экономического и экологического права.

Данная модель обеспечила проектам высокую степень устойчивости к санкционным ограничениям и геополитическим конфликтам. Однако это было достигнуто за счет снижения уровня прозрачности, отказа от многостороннего арбитражного контроля и ограничения участия общественности.

Анализ российско-китайских трубопроводов с точки зрения международного частного и инвестиционного права выявляет тенденцию к гибкому правовому регулированию.