

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего образования  
«Московский государственный юридический университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

# **ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ РЫНКИ: ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Монография

Под редакцией доктора юридических наук  
В.В. Романовой

Издательство «Юрист»  
МОСКВА 2018

ББК 67.407  
УДК 346.7  
Э65

**Рецензенты:**

Член-корреспондент Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации М.И. Клеандров

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации В.Ф. Попондопуло

Э65 **Энергетические рынки: проблемы и задачи правового регулирования : монография / под ред. д-ра юрид. наук В.В. Романовой. — М. : Издательство «Юрист», 2018. — 240 с.**

ISBN 978-5-91835-350-9

Настоящая монография посвящена проблемным аспектам и задачам правового регулирования энергетических рынков на национальном и международном уровнях. В работе рассматриваются современное состояние, проблемы, пробелы и тенденции правового регулирования розничных и оптового рынка электрической энергии, газового, нефтяного рынков. На основе проведенного исследования сделаны выводы о задачах дальнейшего развития правового регулирования на оптовом и розничных рынках электрической энергии, правового обеспечения газификации, транспортировки нефти, нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, биржевого рынка газа, нефти, нефтепродуктов, международно-правового регулирования общих рынков энергетических ресурсов в рамках Евразийского экономического союза. Монография может быть полезной для научных работников, государственных служащих, корпоративных юристов энергетической отрасли, практикующих юристов, преподавателей высших учебных заведений, аспирантов, соискателей, специалистов, работающих в различных отраслях энергетики, и всех, кто интересуется проблемами правового регулирования энергетических рынков.

ISBN 978-5-91835-350-9

© В.В. Романова, 2018  
© Коллектив авторов, 2018  
© Издательство «Юрист», оформление, 2018

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	6
<b>Глава 1. Правовые основы и проблемные аспекты правового регулирования энергетических рынков</b> .....	13
§ 1. Проблемы и тенденции развития правового регулирования энергетических рынков Российской Федерации .....	14
§ 2. Проблемы и задачи правового обеспечения общих рынков энергетических ресурсов Евразийского экономического союза .....	42
§ 3. Правовое обеспечение защиты интересов участников энергетических рынков .....	54
<b>Глава 2. Проблемы правового регулирования электроэнергетического рынка</b> .....	71
§ 1. Проблемы и задачи правового обеспечения баланса интересов участников розничных рынков электрической энергии .....	72
§ 2. Оптовый рынок электрической энергии и мощности: проблемы и задачи договорного регулирования .....	91
§ 3. Проблемные аспекты правового обеспечения энергетического правопорядка на электроэнергетическом рынке .....	107
<b>Глава 3. Проблемы правового регулирования рынка газа</b> .....	121
§ 1. Проблемные аспекты правового обеспечения газификации как основы развития внутреннего рынка газа .....	122
§ 2. Проблемы и задачи правового регулирования биржевого рынка газа .....	139
§ 3. Проблемные аспекты при заключении и исполнении договоров на транспортировку газа .....	151
<b>Глава 4. Проблемы правового регулирования рынка нефти</b> .....	169
§ 1. Проблемные аспекты правового обеспечения баланса интересов участников рынка оказания услуг по транспортировке нефти, нефтепродуктов по магистральным трубопроводам .....	170
§ 2. Проблемы и задачи правового регулирования биржевых рынков нефти и нефтепродуктов .....	189
§ 3. Проблемы и задачи правового регулирования порядка выхода из рынка нефтедобычи при выводе из эксплуатации объектов обустройства месторождений нефти на континентальном шельфе .....	206
<b>Библиография</b> .....	225

---

## **Авторы:**

Предисловие, глава 1, § 1, § 2, § 3 — **Романова Виктория Валерьевна**, д.ю.н., заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); глава 2, § 1 — **Бондаренко Анастасия Борисовна**, директор Юридического департамента Минэнерго России, **Ананьев Александр Борисович**, заместитель директора Юридического департамента Минэнерго России; глава 2, § 2 — **Кашликова Инна Александровна**, преподаватель кафедры энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директор юридического департамента АО «АТС»; глава 2, § 3 — **Ашиткова Татьяна Васильевна**, к.ю.н., ведущий научный сотрудник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции; глава 3, § 1 — **Романова Виктория Валерьевна**, д.ю.н., заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); глава 3, § 2 — **Вильданова Марина Михайловна** — к.ю.н., вице-президент АО «СПбМТСБ»; глава 3, § 3 — **Корепанов Константин Вадимирович**, к.ю.н., преподаватель кафедры энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); глава 4, § 1 — **Романова Виктория Валерьевна**, д.ю.н., заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); глава 4, § 2 — **Вильданова Марина Михайловна** — к.ю.н., вице-президент АО «СПбМТСБ»; глава 4, § 3 — **Гаврилина Елена Александровна**, к.ю.н., доцент кафедры правового регулирования топливно-энергетического комплекса МГИМО МИД России.



Уважаемые коллеги!

Перед вами монография, в которой исследуются наиболее острые вопросы правового регулирования энергетических рынков. Нормативно-правовое регулирование в сфере энергетики продолжает активно развиваться, однако многие вопросы требуют дальнейшей проработки в целях укрепления системы правового регулирования в сфере энергетики. Проблемы и пробелы правового регулирования в различных отраслях энергетики, задачи правового обеспечения баланса интересов участников энергетических рынков на национальном и международном уровнях являются предметом

обсуждений на различных дискуссионных площадках в тесном взаимодействии специалистов отрасли, экспертного, научного сообщества. Многие предложения и рекомендации по результатам совместной работы находят отражение при разработке нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере топливно-энергетического комплекса.

Настоящее исследование будет полезным научным работникам, государственным служащим, корпоративным юристам в сфере энергетики, практикующим юристам, специалистам, работающим в различных отраслях энергетики и в иных сферах.

Хочется пожелать авторскому коллективу дальнейших профессиональных успехов и плодотворного сотрудничества на благо развития энергетической отрасли.

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes.

Министр энергетики  
Российской Федерации  
**А.В. Новак**

## Предисловие

Несмотря на активизацию правовых исследований различных аспектов правового регулирования в сфере энергетики, отдельного исследования проблем правового регулирования энергетических рынков пока не было. При подготовке данной работы было решено провести правовой анализ текущего состояния основ и проблем правового регулирования энергетических рынков Российской Федерации, задач правового регулирования общих рынков энергетических ресурсов Евразийского экономического союза, наиболее острых проблем правового регулирования электроэнергетического, газового, нефтяного рынков. Выбор электроэнергетического, газового, нефтяного рынков обусловлен, в том числе, задачами формирования указанных рынков как общих рынков государств — членов Евразийского экономического союза, в связи с чем предстоит значительная работа по международно-правовой унификации, а также по гармонизации законодательств государств-членов, в том числе в отношении энергетической инфраструктуры, биржевой торговли.

По результатам проведенного исследования выделены условные классификации правовых режимов энергетических рынков; выявлены проблемы и пробелы правового регулирования энергетических рынков Российской Федерации, проблемы унификации при формировании общих рынков энергетических ресурсов Евразийского экономического союза, пробелы и противоречия в правовом обеспечении баланса интересов участников электроэнергетического рынка, проблемы правового регулирования электросетевого комплекса, биржевого рынка газа, нефти, нефтепродуктов, проблемы правового

регулирования газификации, проблемные аспекты обеспечения баланса интересов участников отношений по транспортировке нефти и нефтепродуктов, газа, пробелы и противоречия в регулировании порядка выхода из рынка нефтедобычи.

Задачи дальнейшего развития правового регулирования энергетических рынков неразрывно связаны с задачами правового обеспечения энергетической безопасности, которая согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации включает в себя устойчивое обеспечение внутреннего спроса на энергоносители стандартного качества, рост энергоэффективности и энергосбережения, конкурентоспособности отечественных энергетических компаний и производителей энергоресурсов, предотвращение дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей, производство комплектующего оборудования, стабильное функционирование систем энерго- и теплоснабжения.

Правовой анализ тенденций дальнейшего развития правового обеспечения энергетических рынков свидетельствует о том, что нормотворческий процесс в целом отвечает задачам правового регулирования энергетических рынков и направлен на устранение проблем и пробелов в правовом регулировании.

По результатам проведенного исследования сформулированы, в том числе, следующие выводы, предложения, рекомендации:

- Учитывая, что для надлежащих расчетов за поставленные энергетические ресурсы имеют значение достоверные данные учета, представляется целесообразным закрепить на законодательном уровне положений, устанавливающих четкое разграничение прав и обязанностей участников общественных

отношений в области учета поставляемых энергетических ресурсов, предусматривающих возложение обязанности по установке и эксплуатации приборов учета поставляемых энергетических ресурсов на поставщиков.

- При закреплении на законодательном уровне положений об интеллектуальной системе учета электрической энергии (мощности) фактически будут установлены новые требования к системе правового регулирования общественных отношений на электроэнергетическом рынке. При этом в целях минимизации спорных ситуаций необходимо также включение на уровне федерального закона основных положений, касающихся порядка заключения, предмета, существенных условий договора, заключаемого лицами, оказывающими услуги по интеллектуальному учету электрической энергии, мощности, порядка осуществления расчетов, если данные услуги являются возмездными, порядка определения цены договора (договоров), закрепление положений об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение сторонами своих обязанностей.

- Правовой анализ проблем и тенденций правового регулирования электроэнергетического рынка обуславливает целесообразность постановки вопроса о разработке отдельного законодательного акта, регулирующего деятельность электросетевого комплекса.

- Доводы специалистов отрасли о необходимости утверждения Концепции развития внутреннего рынка газа свидетельствуют о необходимости существенных изменений в законодательстве о газоснабжении, включая порядок взаимодействия участников внутреннего рынка газа, особенности их правового положения, требования к государственному регулированию.



Представляется особенно актуальной проработка положений, регулирующих общественные отношения в сфере газификации.

- Правовой анализ проблем правового регулирования электроэнергетического и газового рынков обуславливает постановку вопроса о возможном применении правовой модели регулирования, используемого в атомной отрасли, где имеется базовый Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 317-ФЗ «Об использовании атомной энергии», и при этом приняты отдельные федеральные законы: Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», Федеральный закон от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”», Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- Правовое регулирование нефтяного рынка наименее детализировано по сравнению с правовым регулированием электроэнергетического и газового рынка и касается прежде всего порядка обеспечения доступа к услугам по транспортировке нефти и нефтепродуктов, которые отнесены к сфере деятельности естественной монополии. Среди проблем правового регулирования нефтяного рынка специалистами отрасли выделяются такие проблемы, как отсутствие стимулирующей системы налогообложения для нефтедобывающих компаний,

недостаточность правового регулирования транспортной инфраструктуры.

При включении в систему правового регулирования нефтяного рынка Федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте нефти и нефтепродуктов, а также о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» необходима существенная доработка положений законопроекта в целях обеспечения баланса интересов участников отношений по транспортировке нефти.

- Для целей проведения международно-правовой унификации положений по формированию общих рынков энергетических ресурсов в монографии представлены предложения по содержанию единых правил доступа к газотранспортным системам, которые также могут быть включены в состав единых правил доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов и использоваться при разработке единых правил доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики.

Монография состоит из четырех глав, разделенных на параграфы.

В первой главе исследуются правовые основы и проблемные аспекты правового обеспечения энергетических рынков. В первом параграфе рассматриваются проблемы и тенденции развития правового регулирования энергетических рынков Российской Федерации. Во втором параграфе исследуются проблемы и задачи правового обеспечения общих рынков энергетических ресурсов Евразийского экономического союза. Третий параграф посвящен исследованию правового обеспечения защиты интересов участников энергетических рынков.

Вторая глава посвящена проблемам правового регулирования электроэнергетического рынка. Исследуются проблемные

аспекты и тенденции правового регулирования на розничных рынках электрической энергии. Во втором параграфе рассматриваются особенности договорного регулирования на оптовом рынке электрической энергии и мощности. В третьем параграфе рассматриваются проблемные аспекты правового обеспечения энергетического правопорядка на электроэнергетическом рынке.

В третьей главе исследуются проблемы правового обеспечения рынка газа. Первый параграф посвящен текущему состоянию и задачам развития правового регулирования газификации. Во втором параграфе рассматриваются особенности правового регулирования биржевой торговли газом. В третьем параграфе исследуются спорные аспекты при заключении и исполнении договоров на транспортировку газа.

В четвертой главе исследуются проблемы правового регулирования рынка нефти. Первый параграф посвящен проблемам правового регулирования транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам. Второй параграф посвящен особенностям правового обеспечения биржевой торговли нефтью и нефтепродуктами. В третьем параграфе исследуются вопросы правового регулирования порядка вывода из эксплуатации объектов нефтедобычи по законодательству Российской Федерации и зарубежных государств.

Монография подготовлена на основе современного законодательства и правоприменительной практики и может быть полезной для аспирантов, соискателей, научных работников, преподавателей высших учебных заведений, государственных служащих, корпоративных юристов, практикующих юристов, специалистов, работающих в сфере энергетики, и всех, кто интересуется проблемами правового регулирования в сфере энергетики.



Глава 1

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРОБЛЕМНЫЕ  
АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ РЫНКОВ**

---

## § 1. Проблемы и тенденции развития правового регулирования энергетических рынков Российской Федерации

При, казалось бы, достаточно активном развитии правового регулирования энергетических рынков Российской Федерации проблемы правового регулирования энергетических рынков являются предметом постоянных обсуждений в Комитете Государственной Думы по энергетике, Министерстве энергетики Российской Федерации, на научных и практических дискуссионных площадках<sup>1</sup>. Правовой анализ выносимых на обсуждение вопросов свидетельствует о том, что правовое регулирование энергетических рынков заслуживает глубокого правового анализа и проработки правовых решений, отвечающих современному этапу развития общества и энергетической отрасли.

Среди общих для всех энергетических рынков правовых проблем выделяются, в том числе: отсутствие порядка разработки составления топливно-энергетических балансов на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, что обуславливает недостаточную координацию взаимодействия органов исполнительной власти; проблемы правового обеспечения ценообразования и тарифного регулирования, вызывающие недовольство как поставщиков, так и покупателей энергетических ресурсов; недостаточность предусмотренных мер

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/14548133/>; <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/15025693/>; <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/15025693/>; <https://minenergo.gov.ru/node/9886>; <https://msal.ru/content/ob-universitete/struktura/kafedry-vypuskayushchie/kafedra-energeticheskogo-prava/arkhivnovostey/?hash=tab2993>

стимулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности в промышленном секторе, что прямым образом сказывается на конкурентоспособности страны; пробелы в правовом регулировании энергетической инфраструктуры; отсутствие полноценной системы учета потребляемых энергетических ресурсов, влекущее низкий уровень энергосбережения и платежной дисциплины; пробелы в правовом режиме энергопринимающего оборудования.

Отмечается также, что многие правовые проблемы обусловлены отсутствием актуальных документов стратегического планирования.

Правовой анализ обсуждаемых специалистами энергетической отрасли проблем правового регулирования свидетельствует о том, что большинство выявленных общих проблем характерно и для отдельных энергетических рынков.

Поставка энергетических ресурсов для потребителей тесно связана с добычей, транспортировкой, передачей энергетических ресурсов. Соответственно, особую актуальность имеют вопросы правового обеспечения строительства и эксплуатации необходимой энергетической инфраструктуры, энергетических сетей, технологического присоединения энергопринимающего оборудования к энергетическим сетям, системы учета поставляемых энергетических ресурсов, антимонопольного, тарифного регулирования.

Унифицированного законодательного акта, регулирующего общественные отношения на энергетических рынках, на сегодняшний день нет. В законодательстве Российской Федерации понятие товарного рынка закреплено в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Федеральный закон «О защите конкуренции»).

Согласно п. 4 ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции» товарный рынок — сфера обращения товара, который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами. Под товарами в соответствии с п. 1 ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции» понимается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

Данный закон включает в себя положения о защите конкуренции при доступе, деятельности на товарном рынке, при выходе с товарного рынка.

Энергетические рынки — это сфера обращения энергетических ресурсов, в том числе электрической энергии, газа, нефти, продуктов их переработки, а также работ, услуг, выполняемых в различных отраслях энергетики. П.Г. Лахно, определяя энергетические рынки как среду предпринимательской деятельности в энергетической сфере, выделяет три определения энергетического рынка: (1) организационно-экономический механизм, институт, обеспечивающий функционирование сферы обращения (обмена, купли-продажи) энергии, энергетических ресурсов, организованный по законам товарного производства; (2) совокупность структурно связанных продавцов и покупателей, инфраструктурных организаций, участвующих в выработке и продвижении энергии от генераторов, вырабатывающих энергию, к потребителям, и купле-продаже энергетических материалов и продуктов; (3) категория (экономико-правовая и



вместе с тем техническая, технологическая, поскольку без знания, использования и соблюдения технических и технологических норм и правил невозможно нормальное функционирование энергетических рынков), применяемая для характеристики отношений, возникающих в области купли-продажи, поставки энергии, а также по сложившейся традиции энергетических материалов и продуктов<sup>2</sup>.

Энергетические рынки, несомненно, являются сферой предпринимательской деятельности энергетических компаний, осуществляющих поставку энергетических ресурсов, оказывающих услуги по транспортировке, передаче энергетических ресурсов. Однако субъектный состав участников энергетических рынков не ограничивается только компаниями, осуществляющими предпринимательскую деятельность. Покупателями энергетических ресурсов являются также и некоммерческие организации, и физические лица, которые приобретают энергетические ресурсы не в связи с осуществлением предпринимательской деятельности. Общим для всех категорий покупателей является то, что покупатели не могут не приобретать энергетические ресурсы (электрическую, тепловую энергию, газ и т.д.), поскольку это необходимо не только для осуществления предпринимательской или иной деятельности, но и для жизнеобеспечения.

Данными обстоятельствами обусловлены и сложности в формировании и дальнейшем развитии системы правового регулирования энергетических рынков. Не случайно в сфере нормотворчества особое внимание уделяется вопросам правового обеспечения доступности энергетической инфраструктуры,

---

<sup>2</sup> Предпринимательское право Российской Федерации / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 646–647.

тарифного регулирования, функционирования розничных рынков энергетических ресурсов.

Министерством энергетики Российской Федерации проводится активная работа по реализации «дорожной карты» по доступности энергетической инфраструктуры, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144-р. На основании проведенной Минэнерго России нормотворческой работы во исполнение реализации «дорожной карты» принято значительное количество нормативных правовых актов, согласно которым предусматривается упрощение процедуры подключения к электрическим, газораспределительным сетям, сокращению сроков подключения<sup>3</sup>.

Общественные отношения, складывающиеся на энергетических рынках, не ограничиваются частноправовыми, которые возникают прежде всего между продавцами и покупателями, но включают и публично-правовые отношения, которые возникают между субъектами частноправовых отношений и уполномоченными государственными органами и иными организациями.

Указанные отношения входят в предмет энергетического права и регулируются различными источниками энергетического права<sup>4</sup>. Правовое обеспечение энергетических рынков представляет совокупность норм, регулирующих частноправовые и публично-правовые отношения в связи с добычей, переработкой, поставкой, транспортировкой, передачей, хранением энергетических ресурсов, строительством и эксплуатацией энергетической инфраструктуры.

---

<sup>3</sup> URL: <https://minenergo.gov.ru/node/9886>

<sup>4</sup> См. подробнее: Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 45–86.

Различные аспекты правового регулирования энергетических рынков являются предметом правовых исследований<sup>5</sup>.

Правовой анализ действующего законодательства позволяет выделить условные классификации правовых режимов энергетических рынков, в том числе по следующим основаниям:

- в зависимости от отрасли энергетики (электроэнергетический, газовый, нефтяной, угольный, тепловой энергии, атомной энергии);
- в зависимости от категории покупателей — оптовый и розничный рынки;
- в зависимости от способов торговли энергетическими ресурсами — биржевой и внебиржевой рынки;
- в зависимости от разновидности товара (работы, услуги) — рынок добычи, поставки, переработки энергетических ресурсов, рынок оказания услуг по передаче, транспортировке энергетических ресурсов, их хранению.

---

<sup>5</sup> См. подробнее: Акимов Л.Ю. Правовое регулирование координационной деятельности в сфере электроэнергетики как механизм обеспечения энергетического правопорядка // Правовой энергетический форум. 2017. № 2. С. 19–23; Бондаренко А.Б. Проблемные аспекты правоприменения на розничных рынках электрической энергии и концепция либерализации существующей модели // Правовой энергетический форум. 2017. № 1. С. 25–32; Вильданова М.М. Правовое регулирование биржевых торгов газом, нефтью, нефтепродуктами // Правовой энергетический форум. 2016. № 2. С. 9–14, Кашликова И.А. Договор о присоединении к торговой системе оптового рынка // Правовой энергетический форум. 2015. № 4. С. 28–33; Корепанов К.В. Правовое регулирование транспортировки нефти и газа по магистральным трубопроводам : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016; Романова В.В. Правовое обеспечение баланса интересов поставщиков и покупателей энергетических ресурсов // Правовой энергетический форум. 2016. № 4. С. 4–12; Салиева Р.Н. Тенденции развития нормативного правового регулирования в сфере нефтедобычи в современной России // Правовой энергетический форум. 2017. № 3. С. 21–26; Шевченко Л.И. Проблемные аспекты правоприменения по договорам поставки энергетических ресурсов // Правовой энергетический форум. 2017. № 2. С. 24–31.

Нормы, регулирующие общественные отношения на энергетических рынках, установлены преимущественно в отраслевом энергетическом законодательстве, которое содержит, в том числе, особенности антимонопольного регулирования.

В то же время нельзя не отметить и определенные тенденции к унификации положений, регулирующих порядок взаимодействия участников энергетических рынков, устанавливающих особенности правовых режимов энергетических ресурсов, объектов.

В этой связи нельзя не отметить положения Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», закрепляющие требования по учету поставляемых, передаваемых, транспортируемых энергетических ресурсов.

Положения Федерального закона от 3 ноября 2005 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов», которым предусматриваются особые положения об ответственности за неисполнение обязанности по оплате за поставленные энергетические ресурсы, в том числе административной.

Учитывая современные вызовы и угрозы терроризма, представляются актуальными проведенная унификация положений в части антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, закрепление в Федеральном законе от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» требований к участникам определенных энергетических рынков, особенностей правовых режимов самих объектов.

Нельзя не отметить унифицированные положения Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте», устанавливающие требования по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте.

На уровне отраслевого регулирования наиболее детальным является правовое регулирование электроэнергетического рынка. Основные положения установлены в Федеральном законе от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее — Федеральный закон «Об электроэнергетике»).

Федеральный закон «Об электроэнергетике» закрепляет определения понятий оптового и розничных рынков, принципы организации оптового и розничных рынков, порядок взаимоотношений между субъектами, требования антимонопольного регулирования и контроля на оптовом и розничных рынках, положения о ценообразовании.

В дополнение к данным правовым основам Правительством Российской Федерации приняты и действуют Правила оптового рынка электрической энергии и мощности и Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об электроэнергетике» оптовый рынок электрической энергии и мощности — это сфера обращения особых товаров — электрической энергии и мощности в рамках Единой энергетической системы России в границах единого экономического пространства Российской Федерации с участием крупных производителей и крупных

покупателей электрической энергии и мощности, а также иных лиц, получивших статус субъекта оптового рынка и действующих на основе правил оптового рынка, утверждаемых в соответствии с Федеральным законом «Об электроэнергетике» Правительством Российской Федерации. Под розничными рынками электрической энергии понимается сфера обращения электрической энергии вне оптового рынка с участием потребителей электрической энергии.

Существенной особенностью правового регулирования оптового рынка электрической энергии и мощности является закрепление законодателем особенностей правового статуса и полномочий организаций коммерческой инфраструктуры — Совета рынка, коммерческого оператора, иных организаций коммерческой инфраструктуры.

Ассоциация «НП Совет рынка» наделена законодателем полномочиями, в том числе, по определению порядка ведения и ведению реестра субъектов оптового рынка, принятию решения о присвоении или лишении статуса субъекта оптового рынка; разработке формы договора о присоединении к торговой системе оптового рынка, регламентов оптового рынка, стандартных форм договоров, обеспечивающих осуществление торговли на оптовом рынке электрической энергией, мощностью, иными товарами, обращение которых осуществляется на оптовом рынке, а также оказание услуг, связанных с обращением указанных товаров на оптовом рынке; установлению системы и порядка применения имущественных и иных санкций в отношении субъектов оптового рынка, в том числе исключения из их состава.

В наблюдательный совет Совета рынка входят уполномоченные Правительством Российской Федерации представители,

назначаемые из числа членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти и экспертов в области электроэнергетики; представители продавцов электрической энергии, представители покупателей электрической энергии, представители организаций коммерческой и технологической инфраструктур.

Для регулирования розничных рынков аналогичной структуры управления на сегодняшний день не предусматривается. В то же время правовая модель функционирования розничных рынков все чаще является предметом обсуждений специалистами отрасли, и это вполне обоснованно, так как наиболее сложным является правовое обеспечение интересов населения, которое приобретает электрическую энергию для собственных бытовых нужд<sup>6</sup>.

Среди первостепенных задач дальнейшего развития правового регулирования электроэнергетического рынка специалистами отрасли обоснованно выделяются несовершенство системы учета поставляемой электрической энергии, правового режима бесхозяйных электрических сетей, отсутствие долгосрочного тарифного регулирования<sup>7</sup>.

Основные положения, регулирующие отношения на внутреннем рынке газа, закреплены в Федеральном законе от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации». Согласно ст. 16 Федерального закона № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» основами создания

---

<sup>6</sup> URL: [https://minenergo.gov.ru/sites/default/files/09/30/515/celi\\_i\\_zadachi\\_2017\\_4.pdf](https://minenergo.gov.ru/sites/default/files/09/30/515/celi_i_zadachi_2017_4.pdf); <https://minenergo.gov.ru/node/515>

<sup>7</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/14974291/>

и развития единого рынка газа на территории Российской Федерации являются: формирование круга потребителей газа на основе широкого внедрения газа как энергетического и топливного ресурса в производство и быт на территориях субъектов Российской Федерации — развитие газификации; создание экономически взаимовыгодных отношений потребителей и поставщиков газа; создание условий надежного обеспечения газом потребителей различных категорий; проведение государственной политики ценообразования, направленной на развитие единого рынка газа. Закон устанавливает правовые основы поставок газа и правил пользования газом, требования о недискриминационном доступе к газотранспортным и газораспределительным сетям, правовые основы регулирования промышленной безопасности при осуществлении газоснабжения, требования к ценообразованию.

Аналогичных отдельных правил функционирования оптового и розничных рынков, как предусмотрено в действующей правовой модели для электроэнергетического рынка, правовыми основами единого рынка газа, в настоящее время не предусматривается. В то же время особенности для покупателей, приобретающих газ для собственных бытовых нужд, предусмотрены, в том числе, утвержденными Правительством Российской Федерации Правилами поставки газа в Российской Федерации, Основными положениями формирования и государственного регулирования цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации, Правилами пользования газом в части обеспечения безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газо-



вого оборудования при предоставлении коммунальной услуги по газоснабжению.

Для дальнейшего развития правового регулирования внутреннего газа специалисты отрасли неоднократно указывают на необходимость принятия Концепции внутреннего рынка газа<sup>8</sup>. Это обусловлено, в том числе, высокими темпами формирования общего рынка газа государств — участников Евразийского экономического союза. Особо выделяется проблема правового обеспечения газификации<sup>9</sup>.

Правовое регулирование нефтяного рынка наименее детализировано по сравнению с правовым регулированием электроэнергетического и газового рынка и касается прежде всего порядка обеспечения доступа к услугам по транспортировке нефти и нефтепродуктов, которые отнесены к сфере деятельности естественной монополии. Среди проблем правового регулирования нефтяного рынка специалистами отрасли выделяются такие проблемы, как отсутствие стимулирующей системы налогообложения для нефтедобывающих компаний, недостаточность правового регулирования транспортной инфраструктуры.

На совещании в Правительстве Российской Федерации о развитии нефтяной отрасли России отмечалось, что для сохранения стабильного уровня добычи и бюджетных поступлений компании должны иметь стимул для поддержания инвестиционной активности, однако условия работы нефтяных компаний ухудшаются по объективным геологическим причинам, в связи с чем необходимо менять принципы налогообложения

---

<sup>8</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/14940445/>

<sup>9</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/15094648/>;  
<http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/13184673/>

нефтяной отрасли с сохранением общего уровня бюджетных поступлений. Глава Минэнерго России обратил внимание, что действующие методы регулирования — НДС и экспортная пошлина — не оказывают стимулирующего влияния на разработку месторождений и инвестирование в новые технологии, что обуславливает введение новой системы налогообложения нефтяной отрасли, основанной на экономических показателях разработки месторождений, привязанной к финансовому результату, т.е. принятие законопроекта, предусматривающего введение налога на дополнительный доход<sup>10</sup>.

Вне зависимости от вида энергетического ресурса, способов торговли для нормального функционирования энергетических рынков необходимо четкое правовое регулирование учета поставляемых, транспортируемых, передаваемых энергетических ресурсов, ценообразования, безопасности при использовании энергетических ресурсов и энергетических объектов, в том числе энергопринимающего оборудования.

Задачи дальнейшего развития правового регулирования энергетических рынков неразрывно связаны с задачами правового обеспечения энергетической безопасности, которая согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации включает в себя устойчивое обеспечение внутреннего спроса на энергоносители стандартного качества, рост энергоэффективности и энергосбережения, конкурентоспособности отечественных энергетических компаний и производителей энергоресурсов, предотвращение дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей, производство комплектующего обо-

---

<sup>10</sup> URL: <https://minenergo.gov.ru/node/9895>

рудования, стабильное функционирование систем энерго- и теплоснабжения.

Правовой анализ тенденций дальнейшего развития правового обеспечения энергетических рынков свидетельствует о том, что нормотворческий процесс в целом отвечает задачам правового регулирования энергетических рынков и направлен на устранение проблем и пробелов в правовом регулировании.

На парламентских слушаниях по проблемам энергоэффективности отмечалось, что, несмотря на активную работу по нормативному обеспечению энергосбережения и повышения энергетической эффективности, за десять лет, прошедших с момента принятия Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», так и не были утверждены подзаконные нормативные правовые акты в части государственного надзора, подчеркивалась целесообразность принятия поправок к данному закону в части возложения ответственности за организацию учета и установку счетчиков на поставщиков энергетических ресурсов, введение системы штрафов за неэффективное использование энергетических ресурсов<sup>11</sup>.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находятся несколько законопроектов по внесению изменений, дополнений в Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в том числе:

---

<sup>11</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/14548133/>

законопроект № 285955-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” в части требований к программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности организаций с участием государства или муниципального образования», законопроект № 33296-7 «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона № 216-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; законопроект № 177651-7 «О внесении изменения в статью 157 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 13 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>12</sup>.

Учитывая, что для надлежащих расчетов за поставленные энергетические ресурсы имеют значение достоверные данные учета, остановимся подробнее на предлагаемых изменениях в ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которая устанавливает общее положение, что производимые, передаваемые, потребляемые энергетические ресурсы подлежат обязательному учету с применением приборов учета используемых энергетических ресурсов, и закрепляет требования в части организации учета используемых энергетических ресурсов.

---

<sup>12</sup> URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/285955-7>; <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/332926-7>; <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/177651-7>

Законопроектом № 332926-7 предлагается не распространять требования ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на многоквартирные дома, физический износ основных конструктивных элементов которых превышает 70% и не включенных в региональную программу капитального ремонта.

Законопроектом № 177651-7 «О внесении изменения в статью 157 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 13 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривается возможность не распространять требования ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на многоквартирные дома, в которых истек нормативный срок эксплуатации инженерных систем и коммуникаций.

Актуальной в данном случае является прежде всего сама проблема с организацией учета поставляемых энергетических ресурсов. В то же время представленные поправки данную проблему не разрешают, так как не обеспечивается баланс интересов компаний поставщиков энергетических ресурсов и покупателей данных ресурсов. Возможность не устанавливать приборы учета энергетических ресурсов в многоквартирных домах, в которых истек нормативный срок эксплуатации инженерных сетей и коммуникаций, а также в иных случаях никак не будет способствовать осуществлению расчетов за поставляемые

энергетические ресурсы на основании достоверных данных и будет нарушать интересы компаний-поставщиков. В то же время представляется, что возложение обязанности по установке и эксплуатации приборов учета на покупателей, причем независимо от их финансового обеспечения, не является вполне адекватным. В магазин покупатели не должны приходить со своими средствами измерений. Представляется, что обязанность по установке приборов учета и их поверке при покупке энергетических ресурсов должна быть возложена на компании, с которыми заключаются договоры на поставку энергетических ресурсов. При этом у обеих сторон должно быть право доступа к данным приборов учета, результатам проверки их исправности.

Следует отметить, что предпринимаются попытки разрешить проблему правового регулирования учета энергетических ресурсов и на уровне специального законодательства, регулирующего общественные отношения в отдельных отраслях энергетики.

К основным проблемам правового регулирования электросетевого комплекса относится несбалансированность интересов поставщиков и потребителей электрической энергии, что обусловлено отсутствием долгосрочного тарифного регулирования, единых сетевых тарифов, правового режима единой интеллектуальной системы учета электроэнергии, управления такой системой<sup>13</sup>.

На рассмотрении в Государственной Думе находится законопроект № 139989-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с развитием

---

<sup>13</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-omiteta/item/15025693/>

систем учета электрической энергии (мощности) в Российской Федерации»<sup>14</sup>.

Законопроектом предлагаются дополнения, касающиеся интеллектуальных систем учета электрической энергии, мощности.

Законопроект принят в первом чтении. В то же время многие положения нуждаются в существенной доработке, на что справедливо обращается внимание в заключениях на законопроект<sup>15</sup>. Помимо замечаний и рекомендаций, в том числе профильного Комитета — Комитета Государственной Думы по энергетике, хотелось бы отметить также следующие аспекты, которые нуждаются в дополнительной проработке.

Законопроектом предлагается определение системы учета электрической энергии (мощности), под которой согласно представленной редакции понимается совокупность функционально объединенных устройств, предназначенная для измерения количества и иных параметров электрической энергии, определения объема мощности, удаленного сбора, обработки и передачи показаний приборов учета электрической энергии (мощности), обеспечивающая информационный обмен, хранение показаний приборов учета электрической энергии (мощности), представление информации о результатах измерения количества и иных параметров электрической энергии, определения объема мощности субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии.

Правовой анализ представленного определения свидетельствует о том, что фактически в определении отражены лишь цели использования совокупности функционально

---

<sup>14</sup> URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/139989-7>

<sup>15</sup> URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/139989-7>

объединенных устройств. Во избежание возникновения спорных ситуаций и неоднозначного толкования представляется целесообразной проработка определения нового понятия и определения правового режима системы учета электрической энергии (мощности) как объекта гражданских прав, относимости к движимому или недвижимому имуществу, единому недвижимому комплексу, неделимой, сложной вещи. Из определения системы учета электрической энергии (мощности) в представленной редакции не ясно, кто несет расходы на создание данной системы, не установлен порядок финансирования создания системы, не раскрывается, кто несет бремя содержания системы учета.

Правовое обеспечение учета электрической энергии (мощности) имеет существенное значение для регулирования отношений между поставщиками и покупателями на электроэнергетическом рынке, так как на основании учетных данных осуществляются расчеты за поставленные ресурсы. На сегодняшний день задачи по разрешению проблем и устранению пробелов правового регулирования учета за поставленные энергетические ресурсы являются одними из наиболее актуальных для обеспечения энергетического правопорядка<sup>16</sup>.

Введением понятия системы учета электрической энергии (мощности), понятия интеллектуальной системы учета электрической энергии (мощности) фактически устанавливаются новые требования к системе правового регулирования общественных отношений на электроэнергетическом рынке. В этой связи представляется целесообразной проработка положений, предусматривающих четкое разграничение прав и обязанностей участников общественных отношений в обла-

---

<sup>16</sup> См. подробно: Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 65–80.



сти учета поставляемой электрической энергии, мощности, закреплении положений, определяющих особенности правового положения генерирующих компаний, компаний электросетевого комплекса, в том числе территориальных сетевых компаний, сбытовых компаний, прав и обязанностей покупателей электрической энергии. Необходимо введение определения понятия минимального функционала (услуг) интеллектуальных систем учета. Следует определиться с правовой природой оказываемых услуг, предметом соответствующего договора (договоров), существенными условиями договора (договоров), заключаемого лицами, оказывающими услуги по интеллектуальному учету электрической энергии, мощности, порядком расчетов, если данные услуги являются возмездными, порядком определения цены договора (договоров), закрепить положения об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение сторонами своих обязанностей, установить, будут ли особенности в порядке заключения, изменения, прекращения такого договора (договоров).

Фактически речь идет о необходимости проработки концепции правового регулирования учета электрической энергии.

Для газовой отрасли выявлена необходимость в разработке правовой базы, регулирующей отношения при использовании и эксплуатации внутридомового газового оборудования.

На расширенном совещании 7 декабря 2017 г. комитетов Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции и по энергетике совместно с МЧС России руководство МЧС России, представители профильных комитетов Государственной Думы, Совета Федерации, министерств и ведомств, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, субъектов Федерации и организаций Жилищно-коммунального

хозяйства обсудили проблемы обеспечения безопасности при использовании внутридомового газового оборудования (ВДГО) в жилищно-коммунальном хозяйстве. Взрывы бытового газа в домах происходят часто. В 2016 г. погибли 26 человек, в 2017 г. — 24. Еще больше людей ежегодно гибнут от отравления угарным газом<sup>17</sup>.

Приведем статистические данные. Редакция ТАСС-ДОСЬЕ подготовила справку о произошедших с 2014 г. взрывах бытового газа в жилых домах в России, приведших к жертвам<sup>18</sup>. 23 октября 2016 г. в Рязани произошел взрыв бытового газа в десятиэтажном доме номер 4 в 1-м Осеннем пер. В результате погибли семь человек. Пострадали еще 16 человек, в том числе ребенок. Взрывом было разрушено 14 квартир, еще 7 квартир повреждены. Основная версия происшествия — утечка газа. По данным следствия, жители пострадавшего дома устанавливали автономные газовые нагреватели из-за того, что в доме были проблемы с отоплением. 21 ноября 2016 г. в Южноуральске (Челябинская обл.) в двухэтажном жилом доме номер 20 по ул. Ленина произошел взрыв газа, повлекший за собой возгорание. В результате с сильными ожогами были госпитализированы пожилые супруги. 24 ноября женщина от полученных ранений скончалась в больнице. По предварительным данным, причиной взрыва стало нарушение правил эксплуатации газового баллона, который подвергся резкому перепаду температур. Всего взрывом и пожаром были повреждены четыре квартиры.

11 января 2017 г. в Саратове произошел взрыв бытового газа в шестиэтажном жилом доме по адресу Московское шоссе, дом 11. Один человек погиб, еще восемь получили ранения раз-

---

<sup>17</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/15187461/>

<sup>18</sup> Подробнее на ТАСС: <http://tass.ru/info/4255543>

ной степени тяжести. В результате взрыва обрушились перекрытия между первым и четвертым этажами; на трех этажах с третьего по пятый возник пожар на площади 250 кв. м, который был вскоре ликвидирован. По данным Следственного комитета Российской Федерации, взрыв был вызван самовольной установкой газовой плиты в одной из квартир.

На совещании в Государственной Думе отмечалось что на декабрь 2017 г. выявлено 11 тысяч нарушений, связанных с плохим состоянием внутридомового газового оборудования, его неправильной установкой, обслуживанием, заменой<sup>19</sup>.

Председатель Комитета Государственной Думы по энергетике П.Н. Завальный обратил внимание, что одна из основных причин указанных проблем обусловлена тем, что принятый в 1997 г. Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» исключил газовое оборудование в домах из числа опасных производственных объектов. Нормы Жилищного кодекса Российской Федерации позволяют управляющим компаниям самостоятельно регулировать вопросы по обслуживанию и ремонту газового оборудования, что повлекло доступ к таким видам деятельности непрофессионалов<sup>20</sup>.

Разработанный в 2008 г. проект Технического регламента «О требованиях к безопасности домового газового оборудования» не был принят<sup>21</sup>. В то же время данный законопроект предусматривал установление обязательных требований к внутридомовому газовому оборудованию, порядку монтажа, эксплуатации, ремонта, закреплял право осуществлять эксплуатацию данного оборудования специализированными

---

<sup>19</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/15187461/>

<sup>20</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/15187461/>

<sup>21</sup> URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/80121-5>

организациями, аттестованными федеральными органами исполнительной власти.

В связи с тем что значительная часть территории страны не обеспечена трубным природным газом, население использует для бытовых нужд сжиженный углеводородный газ в баллонах. Правовой режим баллона как потенциально опасного технического устройства на законодательном уровне на сегодняшний день также не закреплен, не определены требования по использованию, хранению, утилизации баллонов.

В этой связи представляются вполне обоснованными рекомендации участников совещания по проработке нормативного обеспечения безопасности внутридомового газового оборудования и принятию поправок в федеральные законы «О газоснабжении в Российской Федерации», «О теплоснабжении», «О лицензировании отдельных видов деятельности», в Жилищный и Градостроительный кодексы, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, по рассмотрению вопроса о принятии Технического регламента о требованиях к безопасности домового газового оборудования.

В целях развития правового регулирования рынка углеводородного сырья разработан и внесен на рассмотрение в Государственную Думу законопроект № 325651-7 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (в части введения налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья)<sup>22</sup>.

Законопроектом предлагается дополнить раздел VIII Налогового кодекса Российской Федерации главой 25 — «Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья».

---

<sup>22</sup> URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/325651-7>

Главой предусматриваются три группы участков недр, отвечающих определенным требованиям. Объектом налогообложения по налогу признается дополнительный доход от добычи углеводородного сырья на участке недр, отвечающем хотя бы одному из указанных требований. Данное положение позволяет ввести в разработку низкорентабельные месторождения углеводородного сырья, содержащие, в том числе, трудноизвлекаемые запасы. Законопроект предусматривает ведение раздельного учета доходов и расходов, определение налоговой базы по каждому участку недр, порядок определения и признания исторических убытков, под которыми согласно проекту понимается отрицательный расчетный финансовый результат, вводит также понятие ретроспективного периода.

Это положение фактически устраняет риски добывающих компаний как компаний, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Согласно ч. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации под предпринимательской понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Предлагаемое положение позволяет компаниям приступать к осуществлению деятельности по разработке определенных месторождений, поскольку учитывает как расчетные расходы, так и расчетные доходы от добычи углеводородного сырья на данных участках недр.

Согласно пояснительной записке к законопроекту предлагаемый к введению налог позволит повысить рентабельность проектов, выйти на окупаемость за более короткие сроки, сократить объемы и сроки привлечения заемных средств для реализации проектов и соответственно увеличить добычу углеводородного сырья на конкретном участке недр.

О необходимости принятия законопроекта неоднократно говорили представители Минэнерго России, представители нефтяных компаний<sup>23</sup>. О пробелах в правовом регулировании добычи трудноизвлекаемых углеводородов справедливо отмечалось в правовых исследованиях<sup>24</sup>.

Еще один проект закона, имеющий существенное значение для развития правового регулирования нефтяного рынка, — проект федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте нефти и нефтепродуктов, а также о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» — проходит стадию обсуждения и дорабатывается с учетом необходимости правового обеспечения баланса интересов участников регулируемых отношений<sup>25</sup>. Сложности в разработке проекта обусловлены прежде всего тем, что транспортировка нефти и нефтепродуктов по трубопроводам осуществляется в условиях естественной монополии.

Правовой анализ выявленных проблем правового регулирования позволяет сделать вывод о том, что правовое регулирование энергетических рынков нуждается в существенной переработке. Причем в идеальном варианте начинать нужно с принятия актуальных документов стратегического планирования, на что справедливо обращают внимание специалисты отрасли.

---

<sup>23</sup> URL: <http://government.ru/activities/selection/301/30296/>; <https://minenergo.gov.ru/node/9895>; <http://tass.ru/ekonomika/4752660>; <http://www.gazprom-neft.ru/press-center/sibneft-online/archive/2015-april/1107673/>

<sup>24</sup> См., например: Салиева Р.Н. Понятие «трудноизвлекаемые энергоресурсы»: критерии определения и организационно-правовое значение // Правовой энергетический форум. 2017. № 1. С. 19–24.

<sup>25</sup> URL: <https://rg.ru/2016/12/19/minenergo-mer-i-miniust-nachali-gotovit-zakon-o-truboprovodah.html>; <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/06/19/594154299a79477f57912005>; <http://regulation.gov.ru/projects#npa=48391>

Ключевой отраслевой документ стратегического планирования — Энергетическая стратегия на период до 2030 г. — был утвержден в 2009 г. и не может в силу изменений многих объективных факторов отражать современные цели и задачи развития энергетических рынков. Проект Энергетической стратегии на период до 2035 г. начал обсуждаться с 2014 г., но так по настоящее время и не утвержден.

Соответственно потребуются и последующая корректировка Генеральных схем развития нефтяной, газовой отрасли, утверждения порядка составления топливно-энергетических балансов. Это позволит избежать строительства неиспользуемой энергетической инфраструктуры там, где это не требуется, и напротив, осуществлять строительство, модернизацию необходимой инфраструктуры, где это требуется.

Доводы о необходимости утверждения Концепции развития внутреннего рынка газа свидетельствуют о необходимости существенных изменений в законодательстве о газоснабжении, включая порядок взаимодействия участников внутреннего рынка газа, особенности их правового положения, требования к государственному регулированию. Представляется особенно актуальной проработка положений, регулирующих общественные отношения в сфере газификации.

Правовой анализ проблем и тенденций правового регулирования электроэнергетического рынка свидетельствует о целесообразности постановки вопроса о разработке, возможно, отдельного законодательного акта, регулирующего деятельность электросетевого комплекса. Как верно отмечает Л.Ю. Акимов, в силу единства энергетической системы Российской Федерации вся совокупность объектов электросетевого хозяйства, формирующая технологическую основу функционирования

электроэнергетики, представляет собой единый электросетевой комплекс, который, по сути, является кровеносной системой для экономики России<sup>26</sup>.

На основании правового анализа сетевого законодательства Великобритании, Италии, Германии, других государств делается справедливый вывод о том, что имеются все предпосылки для разработки отдельного законодательного акта, регулирующего общественные отношения в электросетевом комплексе<sup>27</sup>.

Наличие базового Федерального закона «Об электроэнергетике» не препятствует принятию отдельных федеральных законов в сфере электроэнергетики, так же как и в иных отраслях. В качестве примера можно привести систему правового регулирования в области использования атомной энергии, где есть базовый Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 317-ФЗ «Об использовании атомной энергии», и при этом приняты отдельные федеральные законы: Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», Федеральный закон от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”», Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

---

<sup>26</sup> Акимов Л.Ю. Развитие правового регулирования в области электроэнергетики после вступления России в ВТО : сб. материалов международной научно-практической конференции «Правовое регулирование в сфере электроэнергетики и теплоснабжения». М. : Изд-во «Юрист», 2013. С. 74.

<sup>27</sup> Там же. С. 74 –81.



Наиболее сложными в правовом регулировании энергетических рынков являются соблюдение баланса интересов поставщиков и потребителей, правовое обеспечение защиты их интересов при возникновении разногласий.

Законодатель старается учесть прежде всего коммерческие интересы поставщиков энергетических ресурсов, что особенно проявляется в положениях о ценообразовании, тарифном, налоговом регулировании. Данные стремления обусловлены прежде всего тем, что это коммерческие компании, цель которых — получение прибыли. При этом их контрагентами являются, в том числе, и физические лица, которые приобретают и не могут не приобретать энергетические ресурсы для собственных нужд. В этой связи, а также учитывая понимание представителями энергетических компаний, уполномоченных государственных органов социальной составляющей на энергетических рынках, целесообразна постановка вопроса о проработке положений, отражающих реальные доходы населения и расходы населения на приобретение энергетических ресурсов, о представительстве розничных покупателей при разработках проектов нормативных правовых актов.

Не менее важным аспектом является дальнейшее развитие правового обеспечения безопасности при использовании энергетического оборудования всеми участниками энергетических рынков.

Представляется также, что дальнейшее развитие правового регулирования энергетических рынков Российской Федерации должно осуществляться с учетом положений Договора о Евразийском экономическом союзе, в том числе касающихся формирования общих рынков энергетических ресурсов, которое осуществляется при условии приоритета внутренних потребностей государств-членов в энергетических ресурсах и скоординированной энергетической политике.

## **§ 2. Проблемы и задачи правового обеспечения общих рынков энергетических ресурсов Евразийского экономического союза**

На научно-практической конференции «Анализ и перспективы топливно-энергетического комплекса государств — членов Евразийского экономического союза в области энергобезопасности, энергосбережения, энергоэффективности и экологии» отмечалось, что создание общих рынков будет способствовать бесперебойному энергоснабжению экономик стран Союза, подчеркивалось, что в рамках поэтапного создания общих рынков энергетических ресурсов государства-члены развивают долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество в сфере энергетики, проводят скоординированную энергетическую политику<sup>28</sup>.

Сложности и разногласия в работе при формировании правовой базы общих рынков энергетических ресурсов обусловлены тем, что одни страны являются в большей степени поставщиками, другие потребителями энергетических ресурсов<sup>29</sup>.

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) совместно с государствами-членами и бизнес-сообществом Евразийского экономического союза (далее — Евразийский экономичес-

---

<sup>28</sup> См. подробно: Научно-практическая конференция «Анализ и перспективы топливно-энергетического комплекса государств — членов Евразийского экономического союза в области энергобезопасности, энергосбережения, энергоэффективности и экологии»; международная конференция «Рынок нефтепродуктов РФ — 2017». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/energ/Pages/activity.aspx>

<sup>29</sup> См., например: Выступление заместителя министра энергетики Российской Федерации К.В. Молодцова на XV Международном форуме «Газ России — 2017». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/energ/Pages/activity.aspx>

кий союз, ЕАЭС, Союз) выявили имеющиеся препятствия на внутреннем рынке Евразийского экономического союза, которые нашли отражение в докладе «Барьеры, изъятия и ограничения Евразийского экономического союза», который называется «Белая книга»<sup>30</sup>.

Президенты государств-участников отметили актуальность по устранению барьеров и препятствий для функционирования Евразийского экономического союза. Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что одной из насущных задач является последовательное устранение препятствий на пути свободного движения товаров, рабочей силы, услуг и капиталов. Такие барьеры у нас еще, к сожалению, сохраняются, но мы договорились, что постепенно будем их устранять. В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе эти процессы будут планомерно реализовываться до 2025 г.<sup>31</sup>

В разделе «Энергетическая политика» Белой книги отмечается, что рынки энергетических ресурсов формируют порядка 30% общего товарооборота в рамках Союза и, соответственно, являются значимыми во взаимной торговле государств-членов, вопросы поставки энергетических ресурсов и для стран-экспортеров, и для стран-импортеров являются существенным фактором, влияющим на развитие национальной экономики<sup>32</sup>.

Среди ограничений, изъятий в сфере энергетики в Белой книге выделяются, в том числе, такие, как отсутствие единых и прозрачных подходов к определению технических

---

<sup>30</sup> «Белая книга». Барьеры, изъятия и ограничения Евразийского экономического союза. URL: <https://barriers.eaeunion.org/info/documentsn>

<sup>31</sup> Там же. С. 2.

<sup>32</sup> См.: Там же. С. 22.

возможностей систем транспортировки нефти, нефтепродуктов, газотранспортных систем, расположенных на территориях государств-членов, отсутствие единых и прозрачных подходов к определению технической возможности при передаче электроэнергии на территориях государств-членов, отсутствие единых правил доступа к энергетической инфраструктуре<sup>33</sup>.

Участниками научных мероприятий, представителями товарной биржи «Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа» (СПБМТСБ) также подчеркивается, что ключевой составляющей общего рынка газа, общего рынка нефти и нефтепродуктов станет биржевая торговля, отмечается, что есть все основания для развития биржевой торговли в условиях уже функционирующей газотранспортной системы рынка газа ЕАЭС, потенциал рынка нефтепродуктов также оценивается как высокий<sup>34</sup>.

На сегодняшний день правовые основы формирования общих рынков энергетических ресурсов Евразийского экономического союза закреплены в разделе XX Договора о Евразийском экономическом союзе, приложениях № 21, 22, 23 Договора. В п. 1 ст. 79 Договора о Евразийском экономическом союзе закреплены основные принципы формирования общих рынков энергетических ресурсов, к числу которых относятся: обеспечение рыночного ценообразования на энергетические

---

<sup>33</sup> «Белая книга». Барьеры, изъятия и ограничения Евразийского экономического союза. С. 34.

<sup>34</sup> См., например: Научно-практическая конференция «Анализ и перспективы топливно-энергетического комплекса государств — членов Евразийского экономического союза в области энергобезопасности, энергосбережения, энергоэффективности и экологии»; международная конференция «Рынок нефтепродуктов РФ — 2017». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/energ/Pages/activity.aspx>; Международный форум «Газ России — 2017». URL: [http://spimex.com/press\\_centre/news/11337/?sphrase\\_id=5361](http://spimex.com/press_centre/news/11337/?sphrase_id=5361); заседание Подкомитета по газу Биржевого комитета ФАС России. URL: [http://spimex.com/press\\_centre/news/9453/?sphrase\\_id=5361](http://spimex.com/press_centre/news/9453/?sphrase_id=5361)

ресурсы, обеспечение развития конкуренции на общих рынках энергетических ресурсов, отсутствие технических, административных и прочих препятствий торговле энергетическими ресурсами, соответствующим оборудованием, технологиями и связанными с ними услугами; обеспечение развития транспортной инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов; обеспечение недискриминационных условий для хозяйствующих субъектов государств-членов на общих рынках энергетических ресурсов; создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в энергетический комплекс государств-членов, гармонизация национальных норм и правил функционирования технологической и коммерческой инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов.

Выявленные Евразийской экономической комиссией препятствия действительно имеют место быть, что обусловлено различиями в действующих моделях правового регулирования энергетических рынков государств-членов, определенными пробелами в международно-правовом регулировании.

Действующие модели правового регулирования в таких отраслях энергетики, как газовая, нефтяная, электроэнергетика, имеют и общие черты, и различия.

Так, согласно законодательству Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации, Кыргызской Республики транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам отнесена к сферам естественных монополий. В Республике Армения — нет.

Услуги по транспортировке газа по трубопроводам, так же как и услуги по передаче электрической энергии, отнесены к сферам естественных монополий в соответствии с законодательствами всех государств — членов Союза.

При этом в соответствии с законодательством Республики Казахстан к сфере естественных монополий относятся также услуги по хранению, транспортировке товарного газа по соединительным, магистральным газопроводам и (или) газораспределительным системам, эксплуатации групповых резервуарных установок, а также транспортировке сырого газа по соединительным газопроводам<sup>35</sup>. По законодательству Республики Армения к сфере естественных монополий относятся также услуги по распределению природного газа; услуги оператора системы газоснабжения. По законодательству Кыргызской Республики к сфере естественных монополий относятся также распределение, хранение и продажа природного газа<sup>36</sup>.

Кроме этого, по законодательству Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики к сфере естественных монополий относится также распределение электрической энергии.

В этой связи представляется достаточно не простой задачей определение критериев гармонизации законодательства государств-членов в сфере электроэнергетики, которая отнесена к числу основных принципов формирования общего электроэнергетического рынка согласно Протоколу № 21 к Договору о Евразийском экономическом союзе.

Не менее сложной задачей является и обеспечение государствами-членами унификации нормативно-технических документов, регламентирующих функционирование газотранспортных систем, расположенных на территориях государств-членов,

---

<sup>35</sup> Закон Республики Казахстан от 9 июля 1998 г. № 272-І «О естественных монополиях». URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1009803#pos=0;0](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009803#pos=0;0)

<sup>36</sup> Закон Кыргызской Республики от 8 августа 2011 г. № 149 «О естественных монополиях в Кыргызской Республике». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203389>

предусмотренное Протоколом № 22 к Договору о Евразийском экономическом союзе.

Договором и Протоколами (№ 21, 22, 23) закреплён принцип приоритетного обеспечения внутренних потребностей государств-членов в энергетических ресурсах, что вполне справедливо.

Во всех трёх Протоколах (№ 21, 22, 23) предусматривается, что выполнение обязательств по транспортировке энергетических ресурсов осуществляется в пределах технических возможностей.

Указание в Белой книге о необходимости унификации определений пределов технических возможностей представляется вполне обоснованным.

Поэтапное формирование общих рынков энергетических ресурсов включает: разработку и согласование индикативных (прогнозных) балансов газа, нефти, нефтепродуктов Союза. Поэтапное формирование общего электроэнергетического рынка осуществляется на основе параллельно работающих электроэнергетических систем. Договором о Евразийском экономическом союзе предусматривается также разработка концепций и программ формирования общих рынков энергетических ресурсов. По завершении выполнения мероприятий программ стороны заключают международные договоры: о формировании общего электроэнергетического рынка, который должен содержать, в том числе, единые правила доступа к услугам субъектов естественных монополий, о формировании общего рынка газа, содержащий, в том числе, единые правила к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов, о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов, содержащий в том числе единые правила

доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов. Для общего электроэнергетического рынка предусмотрено обеспечение вступления данных международных договоров в силу до 1 июля 2019 г., для общего рынка газа, нефти и нефтепродуктов — не позднее 1 января 2025 г.

Определенный понятийный аппарат в отношении энергетической транспортной инфраструктуры, субъектов отношений по передаче, транспортировке предусмотрен утвержденными концепциями о формировании общих рынков энергетических ресурсов. На сегодняшний день государствами-членами разработаны и утверждены Высшим Евразийским экономическим советом: Концепция формирования общего электроэнергетического рынка; Концепция формирования общего рынка газа, Концепция формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов.

При этом следует учитывать, что национальное нормативное правовое регулирование отношений по передаче, транспортировке энергетических ресурсов государств-членов имеет различия. При разработке единых правил потребуются тщательный правовой анализ законодательств государств — членов Союза и определение наиболее оптимальных положений для включения в единые правила.

Базовые положения для единых правил доступа к услугам субъектов естественных монополий, осуществляющих передачу, транспортировку энергетических ресурсов, закреплены в Приложениях № 21, 22, 23 к Договору о Евразийском экономическом союзе.

Так, правовой анализ положений Приложения № 22 к Договору о Евразийском экономическом союзе позволяет сделать вывод о том, что единые правила доступа к газотранспортным системам могут включать, в том числе, следующие положения:



— понятийный аппарат, включающий определение понятия газа, особенности правового режима газа как объекта отношений по поставке, транспортировке, хранению, требования к его учету. Положения о порядке принятия, изменения, отмены норм и стандартов на газ государственных;

— определение понятия газотранспортной системы, особенности правового режима газотранспортной системы, в том числе как объекта проектирования, строительства, недвижимого имущества, опасного производственного объекта;

— положения о порядке принятия, изменения, отмены нормативно-технических документов, регламентирующих функционирование газотранспортных систем;

— положения о статусе участников отношений по транспортировке газа по газотранспортным системам;

— порядок заключения, исполнения, расторжения договоров об оказании услуг по транспортировке газа;

— порядок определения цены и порядок осуществления расчетов;

— ответственность за нарушение условий договоров об оказании услуг по транспортировке газа;

— досудебный и судебный порядок урегулирования споров в связи с заключением договоров об оказании услуг по транспортировке газа;

— положения о таможенном и тарифном регулировании;

— требования по обеспечению экологической безопасности и ответственность за их нарушение.

Представляется, что данные положения могут быть также включены в состав единых правил доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов и использоваться

при разработке единых правил доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики.

На научно-практическом круглом столе «Правовое регулирование энергетических рынков» в рамках Московской юридической недели участниками круглого стола, представителями Департамента энергетики ЕЭК отмечалось, что при обсуждении задач формирования общих рынков энергетических ресурсов поднимаются вопросы о правовой природе документов, планируемых к принятию при реализации Концепций формирования общих энергетических рынков<sup>37</sup>.

Так, согласно Концепции формирования общего рынка газа Евразийского экономического союза первый этап формирования общего рынка газа Союза (до 2020 г.) характеризуется, в том числе, разработкой и согласованием единых правил доступа к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов, установлением согласованного уполномоченными органами государств-членов порядка осуществления биржевой торговли газом на общем рынке газа Союза. Второй этап формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза (2018–2023 гг.) в соответствии с Концепцией формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза предусматривает разработку единых правил доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов, расположенным на территориях государств-членов. Второй этап формирования общего электроэнергетического рынка Союза (III и IV кварталы 2016 г. — I и II кварталы 2018 г.) согласно Концепции формирования общего электроэнергетического рынка включает, в том

---

<sup>37</sup> URL: : <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/energ/Pages/activity.aspx>; <https://msal.ru/content/ob-universitete/struktura/kafedry-vypuskayushchie/kafedra-energeticheskogo-prava/arkhiv-novostey/?hash=tab2993>

числе, разработку единых правил доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики.

Данные вопросы все чаще становятся предметом правовых дискуссий и исследований<sup>38</sup>.

Согласно п. 1 ст. 6 Договора право Союза составляют: Договор о Евразийском экономическом союзе; международные договоры в рамках Союза; международные договоры Союза с третьей стороной; решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором о Евразийском экономическом союзе и международными договорами в рамках Союза.

Во всех трех Концепциях имеется раздел, в котором определены акты, регулирующие общие рынки энергетических ресурсов.

Согласно Концепции формирования общего электроэнергетического рынка Союза (раздел XII) систему актов, регулирующих общий электроэнергетический рынок, составляют: Договор, международный договор о формировании общего электроэнергетического рынка, содержащий, в том числе, единые правила доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики, акты органов Союза, определяющие функционирование субъектов общего электроэнергетического рынка Союза и разрабатываемые в соответствии с программой формирования общего электроэнергетического рынка Союза.

---

<sup>38</sup> См., например: Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 211–237.

Аналогичные формулировки предусмотрены в Разделе XII Концепции формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов ЕАЭС.

Перечень актов, регулирующих общий рынок газа Союза, согласно разделу XI Концепции формирования общего рынка газа содержит также указание на нормативные правовые акты государств-членов.

При этом согласно положениям всех трех вышеуказанных Концепций акты органов Союза, разрабатываемые в соответствии с Программами формирования общих рынков энергетических ресурсов и регулирующие деятельность субъектов соответствующих рынков, относятся к актам, регулирующим общие отношения на общих рынках энергетических ресурсов.

В то же время, как уже отмечалось выше, согласно ст. 104 Договора о Евразийском экономическом союзе международный договор о формировании общего электроэнергетического рынка Союза должен содержать, в том числе, единые правила доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики; международный договор о формировании общего рынка газа Союза должен содержать, в том числе, единые правила доступа к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов; международный договор о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза должен содержать, в том числе, единые правила доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов, расположенным на территориях государств-членов. При таких обстоятельствах указанные акты, а также иные акты, разрабатываемые в соответствии с программами формирования общих рынков энергетических ресурсов, при заключении указанных международных договоров фактически будут составлять неотъ-

емлемую часть данных договоров либо в виде определенного раздела, либо в виде приложений к данным договорам. Следовательно, как самостоятельные акты указанные правила и иные акты будут действовать в течение определенного срока — до момента заключения международных договоров о формировании общих рынков энергетических ресурсов.

Подобная ситуация характерна для приложений № 21, 22, 23 к Договору о Евразийском экономическом союзе, которые согласно п. 8, 9, 10 ст. 104 Договора о Евразийском экономическом союзе действуют в течение определенного периода — до вступления в силу международных договоров о формировании общих рынков энергетических ресурсов.

Представляется, что помимо положений международных договоров, определенных в ст. 104 Договора, Приложениях № 21, 22, 23 к Договору и содержащих правила доступа к услугам субъектов естественных монополий, для правового регулирования общих рынков энергетических ресурсов необходимы также унификация и включение в международные договоры о формировании общих рынков энергетических ресурсов положений по учету поставляемых, транспортируемых, переданных на хранение энергетических ресурсов, требований к приборам учета, их поверке, эксплуатации, выводу из эксплуатации, принадлежности приборов, требований по их установке. Также целесообразно рассмотрение вопроса об унификации правил по распределению рисков в случае возникновения аварийных ситуаций, страхованию опасных производственных объектов энергетической инфраструктуры, правил по обеспечению антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса для государств — членов Союза и положений об ответственности за их исполнение.

### **§ 3. Правовое обеспечение защиты интересов участников энергетических рынков**

Проблемы правового обеспечения баланса интересов участников энергетических рынков, разногласия, возникающие при заключении, исполнении, прекращении различных договоров, в том числе внешнеэкономических, разногласия с уполномоченными государственными органами и организациями обуславливают значительное количество споров.

Спорные аспекты в сфере энергетики, рассматриваемые судами, справедливо являются предметом правовых дискуссий и исследований, хотя их пока не очень много<sup>39</sup>.

Споры, возникающие из частноправовых отношений, могут касаться разногласий, возникающих между субъектами частноправовых отношений при осуществлении поиска, добычи, поставки, транспортировки, передачи, хранения энергетических ресурсов, технологического присоединения энергопринимающих устройств к энергетическим сетям, строительства энергетических объектов.

Споры, возникающие из публично-правовых отношений, в основном касаются разногласий с уполномоченными органами в связи с применением норм антимонопольного, тарифного регулирования, норм законодательства о недропользовании, норм об обеспечении промышленной безопасности. При этом следует отметить, что значительная часть разногласий в сфере энергетики связана с вопросами ценообразования.

---

<sup>39</sup> См., например: Актуальные проблемы энергетического права : учебник / под ред. В.В. Романовой. М. : Изд-во «Юрист», 2015 ; Шилохвост О.Ю. Спорные вопросы судебной практики по договорам энергоснабжения : монография. М. : Норма: ИНФРА-М, 2012.

Споры в сфере энергетики могут разрешаться во внесудебном и в судебном порядке.

Внесудебный порядок может включать переговоры, претензионный порядок, медиацию, третейское разбирательство (арбитраж), досудебное урегулирование споров уполномоченными государственными органами.

Судебные споры могут рассматриваться в соответствии с подведомственностью входящими в судебную систему Российской Федерации федеральными арбитражными судами, федеральными судами общей юрисдикции, Верховным Судом Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации.

Для сферы частноправовых отношений порядок разрешения споров не исключает возможность рассмотрения споров в третейском суде, международном коммерческом арбитраже в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации», Законом Российской Федерации от 7 июля 1993 г. № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже» при наличии заключенного арбитражного соглашения<sup>40</sup>.

В соответствии со ст. 27 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации арбитражным судам подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием

---

<sup>40</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 31 декабря; Закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже» // Российская газета. 1993. 14 августа.

организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке, а в случаях, предусмотренных данным кодексом и иными федеральными законами, с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя. К подведомственности арбитражных судов федеральным законом могут быть отнесены и иные дела.

Так, например, согласно п. 10 ст. 23\_1 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»<sup>41</sup> споры, связанные с осуществлением государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике, подлежат рассмотрению в арбитражном суде.

Нормы о подведомственности федеральных судов общей юрисдикции закреплены в ст. 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Согласно данной статье федеральные суды общей юрисдикции рассматривают, в том числе, исковые дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, земельных, экологических и иных правоотношений, а также иные споры в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом.

---

<sup>41</sup> Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Российская газета. 2003. 1 апреля.



Так, согласно п. 2 ст. 26 Федерального закона «Об электроэнергетике» при необоснованном уклонении сетевой организации от заключения договора оказания услуг по передаче электрической энергии покупатель вправе обратиться в суд с требованием о понуждении сетевой организации заключить указанный договор в соответствии с гражданским законодательством.

В соответствии с п. 2 ст. 37 Федерального закона «Об электроэнергетике» об основах организации розничных рынков при необоснованном уклонении гарантирующего поставщика от заключения договора купли-продажи электрической энергии обратившееся к нему лицо вправе обратиться в суд с требованием о понуждении гарантирующего поставщика заключить указанный договор.

Согласно п. 1 ст. 28\_4 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»<sup>42</sup> договор аренды объектов теплоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, может быть расторгнут судом в случаях, предусмотренных гражданским законодательством, в том числе в случае существенного нарушения арендатором условий договора аренды.

Остановимся сначала на правовом анализе практики разрешения споров, возникающих из частноправовых отношений в сфере энергетики.

Необходимо отметить, что положения о договорном регулировании в таких сферах, как электроэнергетика, теплоснабжение, газоснабжение закреплены на уровне федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов,

---

<sup>42</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // Российская газета. 2010. 30 июля.

а для электроэнергетики — еще в актах Ассоциации НП «Совет рынка».

В указанных нормативных правовых актах предусмотрены порядок заключения, существенные и иные условия договоров на поставку определенных энергетических ресурсов, на оказание услуг по передаче, транспортировке энергетических ресурсов.

Возникающие при этом разногласия могут быть разрешены во внесудебном или в судебном порядке.

Так, например, порядок заключения договоров на розничных рынках электрической энергии предусматривает, что при несогласии заявителя с условиями, содержащимися в полученном от гарантирующего поставщика проекте договора, он вправе направить гарантирующему поставщику протокол разногласий к проекту договора. Гарантирующий поставщик в течение 10 рабочих дней со дня получения от заявителя указанного протокола разногласий подписывает договор в редакции заявителя либо принимает меры по урегулированию разногласий и подписывает договор в согласованной с заявителем редакции либо в письменной форме уведомляет заявителя об отказе от внесения предложенных изменений в проект договора с указанием причин такого отказа. При отклонении протокола разногласий либо неполучении заявителем от гарантирующего поставщика извещения о результатах его рассмотрения в указанный срок заявитель вправе передать разногласия, возникшие при заключении договора, на рассмотрение в суд<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> См. подробно: Постановление Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 3008.

Почти аналогичный порядок предусматривается и при заключении договора оказания услуг по передаче тепловой энергии, теплоносителя между теплоснабжающей организацией и теплосетевой организацией<sup>44</sup>.

Разногласия, возникшие из частноправовых отношений в сфере энергетики, в том числе при заключении, исполнении, прекращении договоров, не разрешенные во внесудебном порядке, могут быть рассмотрены в судебном порядке.

Правовой анализ электронной базы судебных актов по спорам, возникшим в сфере энергетики из частноправовых отношений, которые были также предметом рассмотрения Верховного Суда Российской Федерации, показал следующее.

В судебном порядке рассматриваются споры, возникающие из частноправовых отношений в сфере энергетики, в связи с разногласиями при заключении договоров в сфере энергетики<sup>45</sup>, однако наибольшее количество споров обусловлено ненадлежащим исполнением обязанностей по договорам на поставку<sup>46</sup>, на оказание услуг по передаче<sup>47</sup> таких энергетических

---

<sup>44</sup> См. подробно: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2012 г. № 808 «Об организации теплоснабжения в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 34. Ст. 4734.

<sup>45</sup> См., например: судебные акты по делу № А76-11143/2014, Определение Верховного Суда Российской Федерации № 309-ЭС15-9564 от 1 сентября 2015; судебные акты по делу № А07-21268/2015, Определение Верховного Суда Российской Федерации № № 309-ЭС16-13581 от 25 октября 2016 г. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

<sup>46</sup> См., например: судебные акты по делу № А40-7535/2015, Определение Верховного Суда Российской Федерации № 305-ЭС17-4302 от 2 мая 2017 г.; судебные акты по делу № А44-10000/2015, Определение Верховного Суда Российской Федерации № 307-ЭС17-3123 от 21 апреля 2017 г.; судебные акты по делу А14-8619/2015, Определение Верховного Суда Российской Федерации № 310-ЭС17-3480. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

<sup>47</sup> См., например: судебные акты по делу № А14-8619/2015, Определение Верховного Суда Российской Федерации № 310-ЭС17-3480 от 27 апреля 2017 г.; судебные акты по делу № А09-13030/2015; Определение Верховного Суда Российской Федерации № 310-ЭС17-3576 от 27 апреля 2017 г. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

ресурсов, как электрическая, тепловая энергия. Ненадлежащее исполнение обязательств по указанным договорам в основном касается обязанности по своевременной оплате за поставленные энергетические ресурсы, за оказанные услуги по передаче энергетических ресурсов.

Необходимо обратить внимание, что постоянно увеличивавшиеся задолженности за поставленные энергетические ресурсы обусловили внесение определенных изменений в действующее законодательство. В 2015 г. был принят Федеральный закон № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов»<sup>48</sup>.

Данным федеральным законом внесены изменения, в том числе, в Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении», которые предусматривают, что в случае несвоевременной и (или) неполной оплаты за поставленные, переданные энергетические ресурсы должник обязан уплатить пени в размере одной стотридцатой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации<sup>49</sup>, действующей на день фактической оплаты, от не выплаченной в срок суммы за каждый день просрочки, начиная со следующего дня после дня наступления установленного срока оплаты по день фактической оплаты. Данные нормы о закон-

---

<sup>48</sup> Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов» // Российская газета. 2015. 6 ноября.

<sup>49</sup> С 1 января 2016 г. ставка рефинансирования приравнивается к ключевой ставке.

ной неустойке носят императивный характер и не предусматривают альтернативного способа расчета пени.

Данные нормы еще раз подтверждают сильное воздействие государства на частноправовые отношения в сфере энергетики, которое в случае с вопросами о неплатежах обусловлено необходимостью правового обеспечения баланса интересов продавцов и покупателей энергетических ресурсов.

На сегодняшний день уже появилась судебная практика применения норм данного федерального закона. Судами удовлетворяются требования о взыскании с заявителей неустойки (пени) за несвоевременную оплату услуг из расчета 1/300 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день фактической оплаты на сумму задолженности<sup>50</sup>.

В то же время даже при признании судами арифметически и методологически правильного расчета законной неустойки и процентов с учетом вышеуказанных норм есть и примеры применения судами ст. 333 Гражданского кодекса Российской Федерации при наличии доказательств явной несоразмерности неустойки последствиям нарушения обязательства<sup>51</sup>.

Помимо вышеуказанных споров для сферы энергетики характерны разногласия, возникающие при осуществлении строительства энергетических объектов, и так же как по другим направлениям, данные споры возникают как из частноправовых, так и из публично-правовых отношений.

---

<sup>50</sup> См., например: судебные акты по делу № А41-15860/2016, Определение Верховного Суда Российской Федерации № 305-ЭС17-3505 от 26 апреля 2017 г. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

<sup>51</sup> См., например: судебные акты по делу № А14-4841/2016, Определение Верховного Суда Российской Федерации № 310-ЭС17-857 от 17 марта 2017 года. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

Споры, возникающие из частноправовых отношений при строительстве энергетических объектов, зачастую передаются сторонами на рассмотрение третейского суда (арбитража). Данная тенденция вполне отвечает международной практике<sup>52</sup>.

Споры в сфере энергетики, возникающие из публично-правовых отношений, касаются разногласий в связи с применением антимонопольного, тарифного законодательства, законодательства о недропользовании, промышленной, радиационной безопасности<sup>53</sup>.

Значительное количество таких споров возникают в связи с установлением цен, тарифов в сфере энергетики.

На сегодняшний день действующее законодательство предусматривает государственное регулирование цен, тарифов на такие энергетические ресурсы, как электрическая, тепловая энергия, газ, услуги по их передаче, транспортировке.

Основные положения о государственном регулировании цен (тарифов) закреплены на уровне федеральных законов «Об электроэнергетике», «О теплоснабжении», «О газоснабжении в Российской Федерации» и имеют детализацию на уровне подзаконных нормативных правовых актов<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> См. подробно: Романова В.В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов. М. : Изд-во «Юрист», 2012.

<sup>53</sup> См., например: судебные акты по делу № А40-67579/2016, Определение Верховного Суда Российской Федерации № 305-КГ17-1895 от 31 марта 2017 г.; судебные акты по делу № А40-67494/2016; Определение Верховного Суда Российской Федерации № 305-КГ16-21400 от 15 февраля 2017 г.; судебные акты по делу № А11-5073/2015; Определение Верховного Суда Российской Федерации № 301-КГ16-11016 от 20 октября 2016 г.; судебные акты по делу № А49-13348/2014; Определение Верховного Суда Российской Федерации № 306-КГ15-12836 от 2 ноября 2015 г. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

<sup>54</sup> Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2012. № 4. Ст. 504 ; Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2000 г. № 1021 «О государственном регулировании цен на газ, та-

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), в настоящее время является Федеральная антимонопольная служба<sup>55</sup>. Перечень тарифов, устанавливаемых Федеральной антимонопольной службой, закреплен в п. 5.3.21 Положения о данной службе.

Для разногласий, возникающих из публично-правовых отношений в сфере энергетики в связи с установлением регулируемых цен (тарифов), а для сферы теплоснабжения еще и в связи с выбором метода регулирования, действующим законодательством также предусматривается внесудебный порядок урегулирования.

Внесудебный порядок урегулирования разногласий в сфере энергетики регламентируется в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации<sup>56</sup>.

---

рифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на территории Российской Федерации» // Российская газета. 2001. 13 января ; Постановление Правительства РФ от 22 октября 2012 г. № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» // СЗ РФ. 2012. № 14. Ст. 6022.

<sup>55</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // Российская газета. 2004. 31 июля.

<sup>56</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2007 г. № 669 «О Правилах рассмотрения в досудебном порядке споров, связанных с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов)» // СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 5197 ; Постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2003 г. № 674 «О порядке рассмотрения разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, органами местного самоуправления поселений, городских округов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями» // Российская газета. 2003. 18 ноября ; Постановление Правительства РФ от 9 января 2009 г. № 14 «Об утверждении Правил урегулирования споров, связанных с установлением и применением платы за технологическое присоединение и (или) тарифных ставок,

Уполномоченным государственным органом по рассмотрению разногласий в связи с установлением цен (тарифов) является федеральный орган исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов.

В соответствии с п. 5.3.22 Положения о Федеральной антимонопольной службе данный государственный орган рассматривает разногласия:

— возникающие между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов в электроэнергетике, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями, и принимает решения, обязательные для исполнения;

— возникающие между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими регулирование тарифов на услуги организаций коммунального комплекса, органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса, и организациями коммунального комплекса в отношении установленных тарифов и надбавок, и принимает решения, обязательные для исполнения;

---

установленных органами государственного регулирования цен (тарифов) для определения величины такой платы (стандартизированных тарифных ставок)» // СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 414 ; Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 583 «О порядке рассмотрения разногласий, возникающих между органами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения и организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, в связи с выбором метода регулирования цен (тарифов)» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. II). Ст. 4640 ; Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2007 г. № 208 «О порядке рассмотрения разногласий, возникающих между органами, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок на услуги организаций коммунального комплекса, и организациями коммунального комплекса» // Российская газета. 2007. 12 апреля.



— по вопросам установленных цен (тарифов) между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов), органами местного самоуправления поселений, городских округов, теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и потребителями тепловой энергии при обращении этих органов или организаций и принимает решения, обязательные для исполнения;

— рассматривает разногласия между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов), органом местного самоуправления поселения или городского округа и организацией, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, в связи с выбором метода регулирования.

Помимо возможности вышеуказанного внесудебного рассмотрения разногласий, по заявлению заинтересованного лица, а также по собственной инициативе федеральный орган исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов (орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов) может рассмотреть вопрос об отмене решения об установлении тарифов<sup>57</sup>.

Принятые решения уполномоченных государственных органов по установлению регулируемых цен (тарифов), решения,

---

<sup>57</sup> Постановление Правительства РФ от 3 марта 2004 г. № 123 «Об утверждении Правил отмены решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, а также решений органов местного самоуправления поселений или городских округов, принятых во исполнение переданных им полномочий по государственному регулированию тарифов на тепловую энергию, в сфере водоснабжения и водоотведения» // Российская газета. 2004. 6 марта.

принимаемые по результатам рассмотрения разногласий, могут быть оспорены в судебном порядке.

Значительное количество судебных споров касается разногласий в связи с установлением регулируемых цен (тарифов), в том числе случаев, когда акт уполномоченного государственного органа, устанавливающий тариф, отмен, а заменяющий его акт своевременно не принят.

В целях исключения усугубления ситуации с неоплатой за энергетические ресурсы, в целях обеспечения единства практики рассмотрения судами споров об оплате поставляемой по присоединенной сети электрической, тепловой энергии, газа в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена, 27 декабря 2016 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял Постановление № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена»<sup>58</sup>, которым даны определенные разъяснения.

Так, согласно п. 2 указанного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации в случае признания судом недействующим нормативного правового акта об установлении регулируемой цены, подлежащей применению в расчетах неопределенного круга лиц с ресурсоснабжающими организациями за поставленный ресурс (далее — нормативный правовой акт), с целью надлежащего урегулирования данных отношений соответствующий орган в силу его компетенции, закрепленной

---

<sup>58</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 2.

законом и иными правовыми актами, и в связи с принятием соответствующего решения суда обязан в установленный судом срок принять нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный судом недействующим (ч. 2 ст. 178, ч. 6 ст. 180, ч. 4 ст. 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

В п. 6 данного постановления указано, что признание нормативного правового акта недействующим, в том числе с даты, отличной от дня его принятия, по смыслу ст. 13 Гражданского кодекса Российской Федерации, не является основанием для отказа в защите гражданских прав, нарушенных в период действия этого акта.

Если нормативный правовой акт признан судом недействующим в связи с завышенным размером цены ресурса, потребитель соответствующего ресурса, добросовестно оплативший его стоимость поставщику ресурса, вправе взыскать с последнего переплату, в том числе за период до признания судом нормативного правового акта недействующим, или зачесть это требование в отношении своих обязательств перед поставщиком.

В случаях, когда регулируемая цена была вопреки требованиям закона установлена ниже экономически обоснованной и нормативный акт, в соответствии с которым она определялась, признан судом недействующим, участвовавший в ее формировании поставщик не вправе требовать взыскания доплаты в соответствующей части с потребителей ресурса. Компенсация имущественных потерь поставщика при этом осуществляется путем их учета в следующих периодах регулирования, а также посредством реализации иных способов защиты нарушенного права.

Вопросы о соответствии положений нормативных правовых актов, регулирующих публично-правовые отношения в сфере энергетике, Конституции Российской Федерации были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Предметом рассмотрения были положения Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», положения Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», положения Постановления Правительства Российской Федерации от 3 мая 2001 г. № 335 «О порядке установления специальных надбавок к тарифам на транспортировку газа газораспределительными организациями для финансирования программ газификации».

Конституционным Судом Российской Федерации рассматривались вопросы о соответствии Конституции Российской Федерации положений нормативных правовых актов, определяющих порядок ценообразования в сфере электроэнергетики, в частности о включении в размер платы за технологическое присоединение налога на прибыль сетевой организации, нормативных потерь, возникающих при передаче электрической энергии по сети сетевой организации, а также о противоречии Конституции Российской Федерации подзаконных нормативных правовых актов в области газоснабжения<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 1146-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества “Тандер” на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 20 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике»; Определение Конституционного Суда Россий-

Задача правового обеспечения баланса интересов участников энергетических рынков является одной из ключевых задач энергетического права. основополагающие принципы энергетического права могут быть реализованы только при наличии надлежащего правового обеспечения и возможности эффективной защиты нарушенных прав и имущественных интересов участников.

---

ской Федерации от 20 февраля 2014 г. № 403-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Аганиной Валентины Прокофьевны, Виноградова Романа Станиславовича и других на нарушение их конституционных прав положением статьи 3 Федерального закона “О газоснабжении в Российской Федерации”, а также постановлениями Правительства Российской Федерации “Об утверждении Правил определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и Правил подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения” и “О порядке установления специальных надбавок к тарифам на транспортировку газа газораспределительными организациями для финансирования программ газификации”»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № 1813-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса губернатора Красноярского края о проверке конституционности положений пунктов 2 и 3 статьи 23 Федерального закона “Об электроэнергетике” и постановлений Правительства Российской Федерации “О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике” и “О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации”». URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>



Глава 2

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО РЫНКА**

---

## **§ 1. Проблемы и задачи правового обеспечения баланса интересов участников розничных рынков электрической энергии**

В отношения, складывающиеся на розничных рынках электрической энергии (далее — розничные рынки), вовлечены практически все физические и юридические лица, являющиеся потребителями электрической энергии. Розничные рынки — это база для обеспечения энергетической безопасности и финансовой устойчивости всей экономики страны. Ключевые игроки на розничных рынках — гарантирующие поставщики требуют особого контроля, так как, с одной стороны, вынуждены выступать «балансирующим элементом» всех участников розничных рынков и оптового рынка электрической энергии и мощности (далее — оптовый рынок), а с другой — их статус сопряжен со значительными соблазнами недобросовестного поведения, что зачастую приводит к возникновению задолженности перед сетевыми организациями и производителями электрической энергии.

Остановимся на этом подробнее.

Одним из основных направлений реформирования электроэнергетики являлся переход от тарифного регулирования к формированию цен на электрическую энергию на рыночной основе. Базой для этого является, в том числе, разделение субъектов электроэнергетики по видам деятельности — естественно-монопольные и конкурентные.

Так, согласно Основным направлениям реформирования электроэнергетики Российской Федерации, одобренным Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 г. № 526 (далее — Основные направления), в сфере



поставок электрической энергии конечным потребителям необходимо сформировать эффективные розничные рынки, обеспечивающие надежное энергоснабжение потребителей при поэтапном развитии конкуренции.

В настоящее время указанные задачи частично достигнуты. На розничных рынках, функционирующих в ценовых зонах оптового рынка, не применяется прямое установление цен (тарифов) на электрическую энергию, поставляемую потребителям (за исключением потребителей, относящихся к категории населения и приравненным к нему лицам). Уровни нерегулируемых цен на электрическую энергию и мощность, формирующиеся на оптовом рынке, впоследствии транслируются потребителям в качестве составляющей конечной цены электрической энергии и являются базой для системы ценообразования розничных рынков.

При этом в неценовых зонах оптового рынка и технологически изолированных территориальных электроэнергетических системах (ТитЭС), где в силу объективных причин ограничена или отсутствует конкуренция, сохраняется государственное регулирование цен (тарифов) в отношении территорий или видов услуг.

Принципиальной основой построения правовой модели экономических отношений в сфере электроэнергетики, в том числе и на уровне розничных рынков электрической энергии, является сочетание рыночных (конкурентных) механизмов и методов государственного регулирования. Особенностями текущего состояния энергетического правопорядка в сфере электроэнергетики является то, что для данной отрасли характерно закрепление особенностей правового положения практически всех участников общественных отношений, причем как

на оптовом, так и на розничных рынках<sup>60</sup>. Проблемные аспекты и задачи правового регулирования на розничных рынках заслуживают того, чтобы быть предметом отдельных исследований<sup>61</sup>.

Розничные рынки функционируют в соответствии с Основными положениями функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442 (далее — Основные положения).

Основными участниками взаимоотношений на розничных рынках являются: гарантирующие поставщики и энергосбытовые (энергоснабжающие организации), потребители, территориальные сетевые организации; также в качестве самостоятельных лиц, осуществляющих деятельность на розничных рынках, следует выделить исполнителей коммунальных услуг.

Именно розничные рынки в количественном измерении числа потребителей являются основой экономических отношений в энергетике.

Задачей функционирования розничных рынков является обеспечение надежного функционирования субъектов электроэнергетики при одновременном удовлетворении потребностей потребителей электрической энергии в качественном и доступном с финансовой точки зрения энергоснабжении.

В качественном функционировании указанной модели заключается реализация принципа достижения баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической

---

<sup>60</sup> Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М.: Изд-во «Юрист», 2016. С. 130.

<sup>61</sup> Бондаренко А.Б. Проблемные аспекты правоприменения на розничных рынках электрической энергии и концепция либерализации существующей модели // Правовой энергетический форум. 2017. № 1. С. 25–32.

энергии, предусмотренного Федеральным законом от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

Необходимо отметить, что на розничных рынках применяются специфичные для энергетики меры воздействия сторон друг на друга — как с целью обеспечения исполнения сторонами своих обязательств (например, институт введения ограничений режима потребления электрической энергии), так и с целью обеспечения устойчивого функционирования рыночных отношений (например, механизм лишения статуса гарантирующего поставщика).

Ключевые субъекты розничных рынков — гарантирующие поставщики, являющиеся сбытовыми организациями, обязаны заключить договор купли-продажи электрической энергии с любым обратившимся к ним потребителем электрической энергии либо с лицом, действующим от имени и в интересах потребителя электрической энергии и желающим приобрести электрическую энергию.

Основными направлениями предусмотрено, что акционерным обществам энергетики и электрификации после их реформирования и передачи соответствующей деятельности в ведение региональных сетевых компаний будет присвоен статус гарантирующих поставщиков, обязанных заключить с любым обратившимся к ним потребителем договор на энергоснабжение в закрепленной за ними зоне. Гарантирующие поставщики будут осуществлять поставку электрической энергии на основе регулируемых тарифов, величина которых должна своевременно пересматриваться, с тем чтобы соответствовать реальной стоимости электрической энергии.

Хотя согласно законодательству Российской Федерации об электроэнергетике их деятельность и отнесена к конкурентным

видам, но в силу особенностей своего правового статуса, предусмотренных законодательством в целях защиты потребителей, гарантирующие поставщики по своей сути являются лицами, способными занимать доминирующее положение на соответствующих товарных рынках. Стоит отметить, что значительное количество гарантирующих поставщиков включены в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более 35%, как лица, доля которых на рынке услуг по снабжению электроэнергией превышает 50%, что в соответствии с позицией ВАС России является одним из признаков лица, занимающего доминирующее положение<sup>62</sup>.

Так, ряд исследователей отмечают, что применение действующей правовой модели конкуренции на розничных рынках электрической энергии привело к монополизму гарантирующих поставщиков и отсутствию реальной свободы выбора поставщика (в регионах доминируют гарантирующие поставщики с долей свыше 70%; очередные конкурсы на получение статуса гарантирующего поставщика отменены; гарантирующему поставщику предоставлено преимущественное право выхода на оптовый рынок; монопольное использование гарантирующим поставщиком единой группы точек поставки<sup>63</sup>).

В целом стоит отметить, что введение института сбытовых организаций и гарантирующих поставщиков, в частности, было призвано нивелировать возможные риски злоупотребле-

---

<sup>62</sup> Постановление Пленума ВАС России от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // СПС «Гарант».

<sup>63</sup> Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений : монография / А.А. Амангельды, О.А. Беляева, А.Н. Варламова и др. ; отв. ред. А.В. Габов. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Юриспруденция, 2016. 384 с.

ния со стороны сетевых организаций, осуществляющих естественно-монопольную деятельность. Однако, ввиду того что гарантирующие поставщики, занимая центральное место во взаимоотношениях на указанных рынках, обеспечивая сбор и распределение полученных денежных средств между иными субъектами электроэнергетики, а также обладая специальным правовым режимом деятельности, находятся в зоне риска злоупотребления своим положением, выражающегося как в нарушении своих обязательств перед контрагентами, так и в препятствовании выходу на товарные рынки иных сбытовых организаций, к их деятельности должны предъявляться повышенные требования с целью исключения рисков злоупотребления с их стороны.

В настоящее время основным механизмом, призванным обезопасить иных участников рынков от недобросовестных действий гарантирующих поставщиков (помимо гражданско-правовой ответственности), является институт лишения статуса гарантирующего поставщика. Так, Основными положениями предусмотрены гибкие механизмы лишения указанных организаций статуса гарантирующего поставщика.

Значимыми для рассмотрения указанного вопроса основаниями для лишения статуса гарантирующего поставщика являются:

— принятие решения об исключении организации, имеющей статус гарантирующего поставщика, из реестра субъектов оптового рынка и (или) о прекращении поставки (покупки) электрической энергии и мощности на оптовом рынке в отношении такой организации в группе (группах) точек поставки, соответствующей зоне ее деятельности на розничном рынке в качестве гарантирующего поставщика;

— принятие в установленном порядке решения о ликвидации организации, имеющей статус гарантирующего поставщика;

— принятие арбитражным судом определения о признании требований заявителя о признании гарантирующего поставщика банкротом обоснованными и о введении в отношении гарантирующего поставщика наблюдения в соответствии с Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»;

— отказ организации, имеющей статус гарантирующего поставщика, от осуществления функций гарантирующего поставщика;

— реорганизация юридического лица, имеющего статус гарантирующего поставщика, в форме разделения или выделения, осуществляемых одновременно со слиянием или с присоединением;

— реорганизация юридического лица, имеющего статус гарантирующего поставщика, в форме разделения и выделения, в результате которой осуществляется передача прав и обязанностей (части прав и обязанностей), связанных с торговлей электрической энергией и (или) мощностью в зоне деятельности гарантирующего поставщика на оптовом и розничных рынках;

— неисполнение либо ненадлежащее исполнение организацией, имеющей статус гарантирующего поставщика, обязательств по оплате услуг по передаче электрической энергии.

Стоит отметить, что за период с 2013 по 2017 г. 21 гарантирующий поставщик был лишен статуса субъекта оптового рынка в связи с ненадлежащим уровнем оплаты своих обязательств на указанном рынке, что автоматически повлекло лишение статуса гарантирующего поставщика.

Рассматриваемый механизм постоянно совершенствуется как с точки зрения процедуры лишения статуса гарантирующего

поставщика, так и с точки зрения оснований для такого лишения. Расширение перечня оснований для лишения статуса гарантирующего поставщика направленно на защиту контрагентов недобросовестных гарантирующих поставщиков, права которых не могут быть в полной мере обеспечены институтами гражданско-правовой защиты.

Так, в целях пресечения тенденции по накоплению задолженности гарантирующих поставщиков перед такими субъектами розничных рынков, как территориальные сетевые организации (в отличие от субъектов оптового рынка их интересы не были обеспечены административным механизмом лишения статуса гарантирующего поставщика), Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2017 г. № 1365 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам присвоения организациям статуса гарантирующего поставщика» перечень оснований для лишения гарантирующего поставщика его статуса был дополнен соответствующим основанием.

Стоит отметить, что само по себе закрепление указанного механизма благотворно повлияло на ситуацию с расчетами рассматриваемых субъектов розничных рынков.

При этом механизм лишения статуса гарантирующего поставщика является в первую очередь механизмом, направленным на обеспечение стабильного функционирования розничных рынков, нежели механизмом компенсации убытков. Так, статус гарантирующего поставщика присваивается победителям конкурсов, оплатившим часть задолженности организации, утратившей статус гарантирующего поставщика, перед кредиторами оптового рынка, а не весь ее объем.

Органами государственной власти ведется постоянная работа по исключению возможности работы на рынке недобросовестных гарантирующих поставщиков, в целях чего разрабатываются и принимаются решения, направленные на облегчение процедуры их замены и проведение соответствующего конкурса, а также по обеспечению приоритетного погашения задолженности гарантирующих поставщиков перед сетевыми организациями (постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 1482 «О внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам изменения процедуры смены гарантирующих поставщиков» и от 11 октября 2016 г. № 1030 «О внесении изменений в Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии»).

Кроме того, принимаются меры по повышению платежной дисциплины на оптовом рынке, включая внедрение системы финансовых гарантий и разработку системы коэффициентов оценки уровня финансовой дисциплины сбытовых организаций<sup>64</sup>. В частности, внесены соответствующие изменения в Федеральный закон «Об электроэнергетике», Правила функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности, а также соответствующие изменения в договор о присоединении к торговой системе оптового рынка. По данным Минэнерго России, указанные меры с 2012 по 2017 г. позволили сократить на 76% количество участников оптового рынка, систематически нарушающих свои обязательства по оплате, и снизить задолженность на 2,5 млрд руб. в ценовых зонах

---

<sup>64</sup> Система фингарантий на ОРЭМ. Экспертный взгляд / А. Кислицын // Информационное агентство Big Electric Power News. URL: <http://www.bigpowernews.ru/interview/document57036.phtml>



оптового рынка, что, в свою очередь, положительно отразилось на стабильности функционирования соответствующих розничных рынков.

В настоящее время идет проработка такой жесткой меры контроля, как лицензирование деятельности по сбыту электрической энергии. Это позволит, по мнению экспертов, разделяющих такой подход, исключить возможность работы на рынке недобросовестных сбытовых организаций<sup>65</sup>.

Так, в целях внедрения указанного института принят Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и отдельные законодательные акты Российской Федерации, связанных с лицензированием энергосбытовой деятельности», которым устанавливается, что энергосбытовая деятельность осуществляется на основании лицензии, выдаваемой уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, а также определяются основные лицензионные требования к осуществлению энергосбытовой деятельности, а также Правительство Российской Федерации наделяется полномочиями по установлению дополнительных лицензионных требований, в том числе касающихся выполнения показателей финансового состояния и соблюдения финансовой дисциплины энергосбытовых организаций и гарантирующих поставщиков.

Как отмечает руководство Минэнерго России, разработка и принятие данного законопроекта являются одними из важных этапов решения комплексной задачи улучшения платежей

---

<sup>65</sup> Энергосбыты доигрались до лицензирования. Энергетика: тенденции и перспективы // Энергетика и промышленность России. 2016. № 20 (304).

ной дисциплины в сфере электроэнергетики, на которую неоднократно обращало особое внимание руководство страны<sup>66</sup>.

Также пристального внимания с точки зрения правового регулирования требует регламентация баланса интересов при расчетах между субъектами розничных рынков.

В частности, предприятия коммунального комплекса, наравне с иными потребителями электрической энергии, до 10-го числа текущего месяца обязаны оплачивать 30% от стоимости потребленной ими электроэнергии, до 25-го числа текущего месяца обязаны оплатить в размере 40% объема покупки в месяце, за который осуществляется оплата, и оставшиеся 30% обязаны оплатить до 18-го числа месяца, следующего за месяцем, за который осуществляется оплата<sup>67</sup>.

При этом потребителями коммунальных услуг, оказываемых вышеупомянутыми предприятиями, является население, оплачивающее оказанные ему коммунальные услуги в соответствии с положением ч. 1 ст. 155 Жилищного кодекса Российской Федерации, а именно — до 10-го числа, следующего за истекшим месяцем.

Таким образом, происходит кассовый разрыв, не позволяющий коммунальным предприятиям выполнять обязательства по оплате ресурсоснабжающим организациям авансовых платежей за счет денежных средств, собранных с потребителей коммунальных услуг.

Аналогичная проблема возникает и у управляющих организаций, которые не могут оплачивать счета по энергоснабжению

---

<sup>66</sup> URL: <http://peretok.ru/articles/strategy/14816/>

<sup>67</sup> См.: п. 82 Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442 // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 3008.

до 15-го числа месяца, следующего за отчетным, по вышеуказанным причинам.

Также необходимо отметить несбалансированность требований к расчетам, производимым на розничных рынках и на рынках тепловой энергии.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 г. № 603 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг» на территории ряда субъектов Российской Федерации действует система оплаты услуги по отоплению равными долями в течение 12 месяцев. В связи с тем что услуга по отоплению оплачивается жителями равномерно в течение 12 месяцев, а ресурсоснабжающие организации должны оплачивать газ и электрическую энергию поставщикам в период потребления ресурсов (отопительный период) по факту потребления, у ресурсоснабжающих организаций образуется кассовый разрыв и убытки за счет применения поставщиками энергоресурсов пеней на сумму кассового разрыва. Например, всего по Московской области размер указанных штрафов может составить порядка 1,4 млрд руб., или 4% от годового потребления ресурсоснабжающих организаций (36 млрд руб.).

Указанные выше проблемы также требуют надлежащего регулирования.

В завершение обзора по текущим проблемам нормативно-правового регулирования в отношении деятельности гарантирующих поставщиков стоит отметить, что одна из идей, заложенных в ходе реформы, — периодическая ротация гарантирующих поставщиков в настоящее время не реализована.

Вместе с тем в настоящее время разработана Концепция формирования конкурентной модели розничных рынков электрической энергии (далее — Концепция), которой предусмотрены меры по улучшению конкурентной среды на розничных рынках, в том числе посредством обеспечения возможности регистрации единой группы точек поставки на территории субъекта Российской Федерации, расширения сферы применения современных инструментов биржевой торговли на розничных рынках, облегчения процедуры смены потребителем энергосбытовой организации, повышения прозрачности ценообразования на электрическую энергию на розничном рынке, введения сопоставимых требований к гарантирующим поставщикам и независимым энергосбытовым компаниям в части применяемых ими систем учета, а также налагаемых на них финансовых обязательств, включая механизм финансовых гарантий, а также соответствующий план подготовки нормативных правовых актов<sup>68</sup>. Ее разработка предусмотрена Планом мероприятий по развитию конкуренции в электроэнергетике Российской Федерации, утвержденным Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 379-р.

Концепция предусматривает в качестве основных положений меры, обеспечивающие упрощенный выход розничных потребителей на оптовый рынок электрической энергии и мощности посредством их участия на указанном рынке по группе

---

<sup>68</sup> См. подробно: Рекомендации Парламентских слушаний «Об итогах реформирования электроэнергетики» 3 апреля 2017 г. URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Rabota/Rekomendacii-po-itogam-meropriyatij/item/480493/> ; «ОБОБЩЕНИЕ: Минэнерго представило новую модель розничного энергорынка» / Информационное агентство Big Electric Power News, 21 ноября 2016 г. URL: <http://www.bigpowernews.ru/markets/document73933.phtml> ; Энергорынок опять подводит под реформу. Чтобы облегчить жизнь потребителям // Коммерсант. 2016. 8 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3007533>.

точек поставки, зарегистрированной за гарантирующим поставщиком, с последующим формированием коммерческим оператором единой базы данных розничных потребителей, участвующих в торговле на оптовом рынке, а также внедрением системы стандартных контрактов на покупку электрической энергии и мощности (сертификатов на покупку электрической энергии и мощности).

В числе основных направлений деятельности по совершенствованию регулирования розничных рынков можно выделить связанные с развитием нового технологического уклада, такие как распределенная генерация и микрогенерация ВИЭ, развитие систем интеллектуального учета и систем хранения электрической энергии.

В целях развития объектов распределенной генерации и микрогенерации ВИЭ и в соответствии с Поручением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2017 № 5075п-П9 в настоящее время Министерством энергетики Российской Федерации прорабатывается вопрос о внесении изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации, направленных на:

- установление принципов договорных взаимоотношений между владельцами объектов микрогенерации ВИЭ и субъектами рынков электрической энергии;
- введение обязанности гарантирующего поставщика по приобретению электрической энергии, выработанной с использованием объектов микрогенерации ВИЭ;
- исключение возникновения налоговых обязательств у физических лиц, осуществляющих операции по реализации электрической энергии, выработанной с использованием объектов микрогенерации ВИЭ;

— совершенствование порядка технологического присоединения объектов микрогенерации ВИЭ.

Из концептуальных особенностей разрабатываемого подхода к регулированию распределенной генерации и микрогенерации ВИЭ необходимо отметить, что вышеуказанную деятельность физических лиц по продаже электрической энергии не была признана в целях применения законодательства о налогах и сборах предпринимательской деятельностью.

В целях развития систем интеллектуального учета в настоящее время разработан и принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с развитием систем учета электрической энергии (мощности) в Российской Федерации», предполагающий основополагающие решения, которые должны существенно ускорить процесс развития интеллектуального учета электрической энергии (мощности).

Законопроектом предполагается:

— определить понятие системы учета электрической энергии (мощности). Также наделить Правительство Российской Федерации полномочиями по утверждению состава и правил предоставления минимального функционала (услуг) интеллектуальных систем учета электрической энергии (мощности) территориальными сетевыми организациями субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии (мощности);

— установить требования в отношении территориальных сетевых организаций о том, что начиная с 1 июля 2018 г. такие организации при осуществлении регулируемых видов деятельности не вправе устанавливать (модернизировать) приборы учета

электрической энергии (мощности), использование которых предполагается осуществлять в целях измерения количества потребления (производства) электрической энергии, определения объема мощности на розничных рынках субъектами электроэнергетики и потребителями электрической энергии (мощности), оказанных им услуг по передаче электрической энергии, а также фактических потерь электрической энергии в объектах электросетевого хозяйства территориальной сетевой организации, не обеспечивающих предоставление субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии (мощности) минимального функционала (услуг), который должна предоставлять интеллектуальная система учета электрической энергии (мощности).

При этом законопроект не подразумевает установление запрета на создание и использование обычных систем учета, т.е. сохраняет существующий рынок средств измерений электрической энергии (мощности), не ограничивая иных субъектов розничных рынков в праве выбора той или иной системы учета электрической энергии (мощности).

В перспективе по результатам замены территориальными сетевыми организациями существующей инфраструктуры учета электрической энергии (мощности) на системы учета электрической энергии (мощности), обеспечивающие предоставление субъектам электроэнергетики и потребителям электрической энергии (мощности) минимального функционала (услуг), который должна предоставлять интеллектуальная система учета электрической энергии (мощности), естественным образом будут созданы единые системы учета электрической энергии (мощности) на базе таких территориальных сетевых организаций, что будет содействовать развитию конкурентной среды

на розничных рынках за счет равного доступа субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии (мощности) к системам учета электрической энергии (мощности).

Создание интеллектуальных систем учета в первую очередь является основой для дальнейшего развития и внедрения технологии «интеллектуальной сети». Кроме того, создание систем интеллектуального учета электрической энергии позволит в значительной степени снизить потери электрической энергии, не связанные с технологическим процессом передачи электрической энергии, снизить операционные затраты территориальных сетевых организаций и гарантирующих поставщиков электрической энергии (энергосбытовых организаций), обеспечить адресное воздействие на неплательщиков за поставленную электрическую энергию, а также повысить «наблюдаемость» электросетевого комплекса, что приведет к повышению надежности функционирования энергосистемы и качества обслуживания конечных потребителей электрической энергии и в итоге увеличит эффективность операционных затрат и реализации инвестиционных программ организаций электросетевого комплекса.

Кроме того, разрабатывается законопроект, предполагающий установку технических средств удаленного ограничения исключительно для потребителей, в отношении которых наступили основания, предусмотренные Правилами полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442 (далее — Правила). При этом расходы сетевой организации на установку указанных технических средств несет потребитель.



Предполагается создание автоматизированной системы ограничения режима потребления, включающей в себя оборудование, приборы и устройства, а также программное обеспечение, обеспечивающие централизованное дистанционное воздействие на установленные у потребителей электрической энергии технические средства удаленного ограничения в целях контроля за потреблением электрической энергии, недопущения ее потребления сверх заданного уровня и автоматизированного введения ограничения режима потребления. Указанные расходы не могут компенсироваться за счет отдельных, пусть даже недобросовестных, потребителей, использование такой системы рассчитано на неограниченный круг потребителей.

Вопросы учета расходов регулируемых организаций, их выпадающих доходов, а также их экономии на расходах на осуществление регулируемой деятельности должны решаться в ходе тарифной кампании регулирующими органами в соответствии с законодательством о ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике. По предварительным оценкам, те расходы на создание и обслуживание автоматизированной системы ограничения режима потребления, которые могут быть включены в регулируемые цены (тарифы) на услуги по передаче электрической энергии, частично действительно будут компенсированы экономией на расходах на введение ограниченный режима потребления электрической энергии, в остальной части не превысят предельные темпы роста тарифов на электрическую энергию, учитываемые Минэкономразвития России при разработке прогноза социально-экономического развития.

Вопросы установки технических средств удаленного ограничения в отношении вновь присоединяемых потребителей электрической энергии могут быть решены в рамках разработки

и принятия законодательства Российской Федерации об интеллектуальном учете электрической энергии. В действующей редакции законопроекта их установка в рамках первоначального технологического присоединения не предполагается.

Законопроектом предусмотрено следование технических средств удаленного ограничения судьбе принадлежащей территориальной сетевой организации автоматизированной системы ограничения режима потребления, к которой они подключены.

Также необходимо отметить, что в настоящее время Министерством энергетики Российской Федерации прорабатывается комплекс мер по стимулированию развития современных технологий хранения электрической энергии<sup>69</sup>. Предполагается, что в указанном комплексе мер будут определены основные направления применения систем хранения электрической энергии (национальная, региональные и локальные энергосистемы, промышленные объекты и объекты ЖКХ, энергообеспечение отдельных малых групп потребителей и технических устройств), а также меры по поддержке и стимулированию применения систем хранения электрической энергии в Российской Федерации.

Совершенствование правоотношений в вышеуказанных частях неизбежно потребует детальной регламентации статуса соответствующих участников розничных рынков.

Для обеспечения баланса интересов участников розничных рынков электрической энергии требуется не только устранение выявленных пробелов и противоречий в нормах права, но и добросовестное поведение всех участников, в том числе в части соблюдения условий договоров, платежной дисциплины, качества оказания услуг.

---

<sup>69</sup> Концепция развития рынка систем хранения электроэнергии в Российской Федерации. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/9013>

## **§ 2. Оптовый рынок электрической энергии и мощности: проблемы и задачи договорного регулирования**

Согласно ст. 32 Федерального закона «Об электроэнергетике» на оптовом рынке действует организованная система договоров между субъектами оптового рынка, определяющая основные условия деятельности соответствующих субъектов на оптовом рынке, условия продажи электрической энергии и мощности, оказания услуг. Перечень, система и порядок заключения обязательных для участников оптового рынка договоров определяются правилами оптового рынка. Различные аспекты договорного регулирования на оптовом рынке электрической энергии и мощности справедливо являются предметом правовых исследований<sup>70</sup>.

Договоры, регулирующие покупку и продажу электрической энергии и (или) мощности на оптовом рынке, предусмотренные правилами оптового рынка и договором о присоединении к торговой системе оптового рынка, возможно классифицировать по различным основаниям:

- по предмету договора;
- по виду договора;
- по субъектному составу продавцов и (или) покупателей;

---

<sup>70</sup> См., например: Кашликова И.А. Система договоров на оптовом рынке электрической энергии и мощности // Правовой энергетический форум. 2015. № 2. С. 36–40 ; Кашликова И.А., Черноштан Ю.В. Правовые особенности участия атомных станций в купле-продаже электрической энергии и мощности на оптовом рынке // Правовой энергетический форум. 2016. № 3. С. 46–56; Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист». С. 131–135 ; Романова В.В., Ефимова А.А. Об особенностях правового регулирования отношений по поставке мощности на оптовом рынке электрической энергии и мощности // Юрист. 2013. № 21. С. 38–40.

— по способу установления договорной цены на электрическую энергию и (или) мощность.

С нашей точки зрения, научный интерес и практическое правоприменительное значение имеет классификация указанных договоров по способу определения договорной цены. Остановимся на этой классификации подробнее.

С принятием в 2003 г. Федерального закона «Об электроэнергетике» в Российской Федерации обращение электрической энергии впервые стало осуществляться по свободным ценам. При этом продолжал действовать Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», предусматривавший сохранение в переходном периоде реформирования электроэнергетики регулируемых цен (тарифов) на электрическую энергию, продаваемую сверх тех объемов, которые подлежали оплате по свободным ценам.

С даты прекращения действия 1 января 2011 г. Федерального закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» ценообразование на оптовом рынке электрической энергии и мощности полностью урегулировано Федеральным законом «Об электроэнергетике».

В ст. 20 указанного федерального закона в качестве принципов государственного регулирования в электроэнергетике закреплено:

— сохранение государственного регулирования в сферах электроэнергетики, в которых отсутствуют или ограничены условия для конкуренции;

— закрепление в законе исчерпывающего перечня регулируемых цен (тарифов).

Таким образом, законом предусмотрено, что обращение электрической энергии и мощности на оптовом рынке осуществляется как по свободным, так и по регулируемым ценам.

Согласно ст. 32 Федерального закона «Об электроэнергетике» свободные цены на электрическую энергию на оптовом рынке могут определяться следующими способами:

— цены, складывающиеся под воздействием спроса и предложения в результате подачи и отбора ценовых заявок поставщиков и покупателей и (или) прогнозируемого системным оператором спроса на электрическую энергию;

— цены, определяемые сторонами свободных двусторонних договоров купли-продажи электрической энергии.

Цены на электрическую энергию на оптовом рынке, определяемые на основании ценовых заявок поставщиков и ценовых заявок покупателей, именуются равновесными ценами и определяются для каждого часа каждых суток.

При этом цена покупки и продажи, стоимость электрической энергии на оптовом рынке за расчетный период определяются коммерческим оператором (АО «АТС») по результатам проведения всех процедур, предусмотренных правилами оптового рынка (Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности»; далее — Правила оптового рынка).

Таким образом, по своей правовой природе, в силу норм ст. 424 Гражданского кодекса Российской Федерации, рассмотренные выше равновесные цены и цены свободных двусторонних договоров на оптовом рынке являются ценами, определяемыми по соглашению сторон.

К таким договорам относятся договоры, обеспечивающие покупку и продажу электрической энергии по результатам проведения конкурентного отбора ценовых заявок на рынке на сутки вперед (договоры РСВ) и по результатам отбора заявок для балансирования системы (договоры БР).

В договорной системе оптового рынка купля-продажа электрической энергии на рынке на сутки вперед и на балансирующем рынке регулируется при помощи комиссионной договорной схемы с участием Центра финансовых расчетов (ЦФР) как унифицированной стороны по сделкам на оптовом рынке, а именно:

— в целях покупки/продажи электрической энергии по свободным (нерегулируемым) ценам, определяемым путем конкурентного отбора ценовых заявок на рынке на сутки вперед, каждый субъект оптового рынка (каждый поставщик и каждый покупатель) обязан заключить с ЦФР договор купли-продажи электрической энергии по результатам конкурентного отбора ценовых заявок на сутки вперед и договор комиссии на продажу электрической энергии по результатам конкурентного отбора ценовых заявок на сутки вперед;

— в целях покупки/продажи электрической энергии по свободным (нерегулируемым) ценам, определяемым путем конкурентного отбора заявок поставщиков на балансирующем рынке, каждый субъект оптового рынка (каждый поставщик и каждый покупатель) обязан заключить с ЦФР договор купли-продажи электрической энергии по результатам конкурентного отбора заявок для балансирования системы и договор комиссии на продажу электрической энергии по результатам конкурентного отбора заявок для балансирования системы.

Применение указанной комиссионной схемы позволяет избежать заключения множества договоров купли-продажи каждого поставщика с каждым покупателем на оптовом рынке и приводит к упрощению определения обязательств по договорам и уменьшению документооборота.

Таким образом, каждым субъектом оптового рынка — поставщиком и покупателем электрической энергии и мощности заключаются пары договоров (договор комиссии и договор купли-продажи на рынке на сутки вперед и договор комиссии и купли-продажи на балансирующем рынке), исполнение которых осуществляется в зависимости от результатов проведения конкурентных отборов заявок, определения плановых и фактических объемов производства и потребления электрической энергии для каждого поставщика и каждого покупателя. Каждый поставщик по договору комиссии на продажу электрической энергии на рынке на сутки вперед передает ЦФР как комитенту электрическую энергию в количестве, включенном в порядке, установленном договором о присоединении к торговой системе оптового рынка, в его плановые объемы производства на каждый час следующих суток, по цене, определенной по результатам конкурентного отбора ценовых заявок, а каждый покупатель покупает у ЦФР электрическую энергию в количестве, включенном в порядке, установленном договором о присоединении к торговой системе оптового рынка, в его плановые объемы потребления на каждый час следующих суток, по цене, сложившейся по результатам конкурентного отбора ценовых заявок. Поскольку количество электрической энергии, передаваемое на комиссию и покупаемое на рынке на сутки вперед, является плановым и определяется за сутки до фактической поставки, то обяза-

тельства сторон по передаче товара всегда являются исполненными.

Помимо указанных в ст. 32 Федерального закона «Об электроэнергетике» механизмов определения свободных цен на электрическую энергию, на оптовом рынке сохраняется купля-продажа электрической энергии по регулируемым ценам (тарифам).

Статьей 23.1 закона определено, что цены на электрическую энергию (мощность), поставляемую производителями электрической энергии гарантирующим поставщиком, а также энергоснабжающим, энергосбытовым организациям, к числу покупателей электрической энергии (мощности) которых относятся население и (или) приравненные к нему категории потребителей, подлежат государственному регулированию. Необходимо отметить, что экономической целью указанных договоров купли-продажи (далее — регулируемые договоры) является обеспечение потребления электрической энергии населением и приравненными к нему категориями потребителей, и именно эти цели определяют ценовую регуляторику для данных договоров, что позволяет обеспечить неизменность стоимости электрической энергии для указанных категорий покупателей в течение периода регулирования. В то же время тарифы на электрическую энергию, поставляемую по регулируемым договорам, не являются рыночными ценами, а с правовой точки зрения в соответствии со ст. 424 Гражданского кодекса Российской Федерации являются ценами, устанавливаемыми уполномоченными государственными органами в предусмотренных законом случаях.

Законом предусмотрено, что федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов в соответствии



с критериями, установленными Правительством Российской Федерации, определяет субъектов оптового рынка — производителей электрической энергии (мощности), которые обязаны заключить регулируемые договоры с гарантирующими поставщиками, энергоснабжающими, энергосбытовыми организациями, к числу покупателей электрической энергии которых относится население и приравненные к нему категории потребителей. При этом для каждого такого производителя электрической энергии (мощности) объем поставки электрической энергии (мощности) по регулируемым договорам не может превышать 35% от планового объема производства электрической энергии (мощности) в год.

Начало и окончание срока поставки электрической энергии по регулируемым договорам соответствует календарному году.

Цены на электрическую энергию и мощность, поставляемые по регулируемым договорам, как уже отмечалось выше, подлежат государственному регулированию и устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов на соответствующий период регулирования.

Конкретные особенности заключения и исполнения регулируемых договоров купли-продажи электрической энергии и мощности во исполнение требований Федерального закона «Об электроэнергетике» установлены правилами оптового рынка и Договором о присоединении. Данные особенности в аспекте договорных условий купли-продажи электрической энергии и мощности сводятся к следующим:

— предметом регулируемых договоров является поставка электрической энергии и/или мощности;

— продавцами по регулируемым договорам являются субъекты оптового рынка — производители электрической энергии (мощности), определяемые в установленном порядке федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов;

— покупателями по регулируемым договорам являются субъекты оптового рынка — гарантирующие поставщики, энергоснабжающие, энергосбытовые организации, к числу покупателей электрической энергии которых относятся население и приравненные к нему категории потребителей;

— коммерческий оператор является стороной регулируемых договоров, рассчитывающей для поставщиков и покупателей количество электрической энергии и/или мощности, подлежащее поставке по договорам, и их стоимость;

— количество электрической энергии и/или мощности, подлежащее поставке по регулируемым договорам, определяется на основании объемов, включенных федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов в Сводный прогнозный баланс производства и поставок электрической энергии (мощности) на соответствующий период регулирования (календарный год) (далее — прогнозный баланс);

— цены по регулируемым договорам подлежат государственному регулированию и являются тарифами, устанавливаемыми федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов для продавцов (поставщиков) электрической энергии (мощности) по регулируемым договорам;

— срок действия регулируемых договоров составляет не более одного календарного года;

— почасовые графики поставки электрической энергии и/или мощности по регулируемым договорам определяются

коммерческим оператором в порядке, установленном договором о присоединении к торговой системе оптового рынка.

При этом важно отметить, что продавцы и покупатели по регулируемым договорам определяются на соответствующий календарный год коммерческим оператором таким образом, что по совокупности заключенных регулируемых договоров для каждого продавца и для каждого покупателя выполнялись указанные выше требования законодательства по количеству поставляемой электрической энергии и/или мощности и цене договоров. Таким образом, контрагенты по регулируемым договорам не выбираются ими самостоятельно, а определяются коммерческим оператором в порядке, установленном Правилами оптового рынка и договором о присоединении.

Существенные условия регулируемых договоров содержатся в договоре о присоединении к торговой системе оптового рынка, при этом регулируемые договоры заключаются в соответствии со стандартной формой, являющейся приложением к договору о присоединении к торговой системе оптового рынка.

В связи с тем что количество электрической энергии и/или мощности, подлежащее передаче продавцом покупателю по регулируемому договору, определяется на основании плановых объемов, включенных в прогнозный баланс, обязательства по поставке и приемке товара по регулируемому договору всегда являются исполненными в полном объеме и не зависят от фактического производства и фактического потребления электрической энергии и/или мощности сторонами договора.

Обязательства по регулируемым договорам не могут быть прекращены досрочно, за исключением случаев лишения стороны по договору статуса субъекта оптового рынка и/или права на участие в торговле электрической энергией и мощностью.

Статьей 32 Федерального закона «Об электроэнергетике» предусмотрено, что рыночные цены на мощность определяются на основании ценовых заявок поставщиков мощности в пределах объема спроса на мощность в соответствующий календарный год, прогнозируемого системным оператором (далее — конкурентный отбор мощности). Кроме того, цена мощности может определяться самостоятельно поставщиками и покупателями мощности в заключаемых ими в соответствии с правилами оптового рынка двусторонних договорах купли-продажи мощности.

Помимо этого, правилами оптового рынка определены следующие механизмы торговли мощностью:

— торговля мощностью по договорам о предоставлении мощности, заключенным в отношении генерирующих объектов, определенных Правительством Российской Федерации и наличие которых в Единой энергетической системе Российской Федерации необходимо в целях надежного и бесперебойного снабжения потребителей электрической энергией (далее — ДПМ);

— торговля мощностью генерирующих объектов, поддержание работоспособности которых необходимо для обеспечения работы Единой энергетической системы Российской Федерации, систем жизнеобеспечения, режима водопользования (далее — договоры поставки в вынужденном режиме);

— торговля мощностью квалифицированных генерирующих объектов, функционирующих на возобновляемых источниках энергии (далее — ДПМ ВИЭ).

Необходимо отметить, что из перечисленных выше договоров, регулирующих куплю-продажу мощности на оптовом рын-

ке, прямому государственному регулированию подлежит только цена на мощность, поставляемую в вынужденном режиме, т.е. данная цена устанавливается в виде тарифа, определяемого Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации в соответствии с его полномочиями. Генерирующие объекты, мощность которых не была отобрана для поставки по результатам конкурентного отбора мощности, но функционирование которых на определенное количество времени необходимо для обеспечения обязательных параметров работы Единой энергетической системы России, систем жизнеобеспечения, режима водопользования, относятся к генерирующим объектам, поставляющим мощность в вынужденном режиме. Конкретные критерии и порядок отнесения генерирующих объектов к поставляющим мощность в вынужденном режиме установлены Правилами оптового рынка и иными нормативными правовыми актами.

Рассмотрим правовое регулирование определения цен на мощность по ДПМ и по ДПМ ВИЭ. Согласно правилам оптового рынка цены на мощность по данным договорам рассчитывает коммерческий оператор в соответствии с договором о присоединении к торговой системе оптового рынка и регламентами оптового рынка, исходя из определенных Правительством Российской Федерации правил определения таких цен, а именно:

— для ДПМ: Правила определения цены на мощность, продаваемую по договорам о предоставлении мощности, и Правила расчета составляющей цены на мощность, обеспечивающей возврат капитальных и эксплуатационных затрат (Постановление Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 238);

— для ДПМ ВИЭ: Правила определения цены на мощность генерирующих объектов, функционирующих на основе ВИЭ (Постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2013 г. № 449).

И те и другие правила определения цены императивно определяют компоненты, которые должны быть рассчитаны коммерческим оператором при определении цены по указанным договорам, и порядок их расчета. По своей сути в указанных правилах Правительство Российской Федерации императивным способом установило порядок определения цены договора, и стороны договора не имеют права своим соглашением изменить данный порядок и (или) изменить составляющие элементы, из которых рассчитывается цена на мощность.

Возникает вопрос, является ли цена по указанным договорам свободной или регулируемой в том смысле и значении, которые заложены в нормы ст. 424 Гражданского кодекса Российской Федерации. Исходя из п. 1 указанной статьи исполнение договора оплачивается по цене, установленной соглашением сторон. Цена мощности по ДПМ и по ДПМ ВИЭ соглашением сторон не устанавливается, так как правила определения этих цен урегулированы постановлениями Правительства Российской Федерации. Согласно п. 1 ст. 424 Гражданского кодекса Российской Федерации в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными органами государственной власти. Правительством Российской Федерации не установлены конкретный тариф или ставка на мощность, поставляемую по ДПМ и (или) по ДПМ ВИЭ, однако определены формулы расчета цен на мощность и порядок расчета каж-

дой составляющей указанных формул. Принимая во внимание, что стороны ДПМ и ДПМ ВИЭ не наделены правом определять и (или) изменять установленные Правительством Российской Федерации правила определения цены на мощность по рассматриваемым договорам, представляется, что данные цены по своей правовой природе относятся к регулируемым ценам. Такая их правовая квалификация означает, что, например, при внесении Правительством Российской Федерации изменений в правила определения цены по ДПМ или в правила определения цены по ДПМ ВИЭ, такие изменения обязательны для сторон договоров с момента их вступления в силу, независимо от того, был ли сторонами изменен договор в этой части.

Конкурентный отбор мощности проводится ежегодно Системным оператором для целей обеспечения в Единой энергетической системе России объема поставляемой на оптовый рынок в следующем году генерирующей мощности, достаточного для удовлетворения спроса на электрическую энергию, в порядке, установленном Правилами оптового рынка.

По итогам проведенного конкурентного отбора мощности определяются:

- субъекты оптового рынка — поставщики мощности на следующий год и их генерирующие объекты, мощность которых будет поставляться;
- объемы мощности (с помесечной разбивкой) каждого генерирующего объекта каждого поставщика мощности;
- цены поставки мощности.

Как уже говорилось выше, цена на мощность, поставляемую по результатам конкурентного отбора мощности, определяется на основании ценовых заявок поставщиков и является

свободной (нерегулируемой) рыночной ценой мощности. Однако в соответствии с Правилами оптового рынка при определении стоимости мощности, поставляемой по результатам конкурентного отбора для различных видов генерирующих объектов, учитываются следующие надбавки, подлежащие государственному регулированию на основании ст. 23.1 Федерального закона «Об электроэнергетике» и в соответствии с Правилами оптового рынка:

— надбавка к цене на мощность в целях частичной компенсации стоимости электрической энергии и (или) мощности субъектов оптового рынка, генерирующее оборудование которых расположено на территории Калининградской области;

— надбавка к цене на мощность в целях частичной компенсации затрат субъектам оптового рынка в отношении электростанций, введенных в эксплуатацию на территории республики Крым и г. Севастополя после 1 января 2016 г.;

— составляющая цены на мощность атомных станций, необходимая для обеспечения безопасной эксплуатации АЭС.

Таким образом, стоимость и цена мощности, поставляемой по итогам конкурентного отбора на оптовом рынке, состоит из нескольких элементов: свободная (нерегулируемая) цена, определяемая по итогам конкурентного отбора, и надбавка (надбавки), подлежащая (подлежащие) государственному регулированию.

С нашей точки зрения, при определении правовой природы цены мощности, поставляемой по результатам конкурентного отбора, следует руководствоваться позицией Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, сформулированной



в 2013 г. в Постановлении Пленума ВАС РФ № 13 «О внесении дополнений в постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды». В указанном постановлении Пленум ВАС определил, что согласно п. 2 ст. 614 ГК РФ размер арендной платы в договоре аренды может быть установлен, в частности, в виде платежей, вносимых периодически или единовременно, а также может предусматриваться сочетание различных способов определения арендной платы. В связи с этим допускается установление арендной платы таким образом, когда государственное регулирование относится лишь к одному или нескольким элементам предусмотренного в договоре порядка определения размера арендной платы, при этом другие элементы платы определяются по результатам торгов. Не является регулируемой та часть арендной платы, которая в соответствии с условиями торгов на право заключения договора аренды подлежит внесению дополнительно к периодическим платежам и размер которой определяется по результатам этих торгов (например, п. 7 ст. 38.2 ЗК РФ). При этом размер другой части арендной платы, которая согласно договору аренды, заключенному по результатам таких торгов, подлежит внесению периодически, может определяться по правилам о регулируемой арендной плате.

Таким образом, судом для цены по договорам аренды установлена возможность сочетания свободного элемента, определяемого соглашением сторон, и регулируемого элемента, который устанавливается уполномоченным органом государственной власти.

Учитывая, что установленный Правилами оптового рынка порядок определения цены и стоимости мощности, поставляемой по результатам конкурентного отбора мощности, по своей сути аналогичен порядку определения арендной платы за аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, указанная правовая квалификация арендной платы и ее элементов в полной мере применима для определения правовой природы цены и стоимости мощности, поставляемой по результатам конкурентного отбора мощности.

### **§ 3. Проблемные аспекты правового обеспечения энергетического правопорядка на электроэнергетическом рынке**

Одним из основных элементов системы правового регулирования в сфере энергетики, обеспечивающих энергетический правопорядок, является государственный контроль (надзор)<sup>71</sup>. Полномочиями по осуществлению контроля (надзора) в сфере электроэнергетики наделены различные государственные органы. Определенные полномочия по осуществлению надзора за соблюдением законодательства на электроэнергетическом рынке выполняют органы прокуратуры. Необходимость неукоснительного исполнения норм, регулирующих отношения на электроэнергетическом рынке, ставит определенные задачи перед органами прокуратуры, «поскольку организация бесперебойной подачи электроэнергии обеспечивает стабильную жизнедеятельность государственных органов, органов местного самоуправления, важных объектов социальной инфраструктуры, создает нормальные условия для жизнедеятельности человека»<sup>72</sup>.

Важное значение для совершенствования правового обеспечения безопасности объектов электроэнергетики имело принятие Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 196-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» в части совершенствования требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем

---

<sup>71</sup> Романова В.В. Энергетический правопорядок: текущее состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 20–25.

<sup>72</sup> Загрядский О.В. Практика прокурорского надзора в сфере обеспечения безопасности объектов электроэнергетики // Законность. 2015. № 10. С. 22.

и объектов электроэнергетики» (далее — Федеральный закон № 196-ФЗ).

Отсутствие до недавних пор в электроэнергетике единых общеобязательных технологических правил нередко приводило к несогласованным, разрозненным действиям собственников объектов электроэнергетики, в том числе смежных, входящих в единую энергосистему, что значительно снижало надежность электроэнергетического режима.

Во исполнение положений Федерального закона № 196-ФЗ Правительство РФ в Постановлении от 2 марта 2017 г. № 244 уполномочило Минэнерго России устанавливать требования к обеспечению надежности электроэнергетических систем, надежности и безопасности объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок. Такие требования были закреплены Приказом Минэнерго России от 16 октября 2017 г. № 968.

Таким образом, Федеральным законом № 196-ФЗ созданы правовые механизмы обеспечения безопасности эксплуатации объектов электроэнергетики и надежности электроснабжения потребителей.

Законом уточнен предмет федерального государственного энергетического надзора, который теперь ограничен только вопросами безопасности объектов электроэнергетики.

Органы прокуратуры на системной основе осуществляют надзор за соблюдением законодательства на электроэнергетическом рынке. Прокурорами ведется мониторинг сообщений об ограничениях и отключениях энергоснабжения населения и социальных объектов, внештатных ситуациях на объектах жизнеобеспечения, в ходе проверок прокурорами оценивается обеспечение антитеррористической безопасности и защищенности энергетических объектов.

Постоянно происходит обмен информацией с региональными контролирующими и надзирающими ведомствами, органами исполнительной власти о выявлении и пресечении нарушений, координируется работа правоохранительных органов по выявлению злоупотреблений в деятельности исполнительных органов государственной власти и энергоснабжающих предприятий. Организуются комплексные проверки целевого и эффективного использования бюджетных финансовых средств, выделяемых на модернизацию и развитие этой сферы.

Необходимость обеспечения безопасности деятельности промышленных объектов, в том числе и объектов электроэнергетики, потребовала усиления внимания органов прокуратуры к этим вопросам, в связи с чем в составе Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации образован отдел, одной из основных целей деятельности которого является надзор за исполнением законов в сфере промышленной безопасности<sup>73</sup>.

Основными задачами прокурорского надзора в рассматриваемой сфере являются обеспечение законности при реализации контрольно-надзорными органами предоставленных им полномочий в сфере безопасности на объектах электроэнергетики; законность правовых актов, издаваемых уполномоченными органами и должностными лицами исполнительной власти и энергоснабжающих организаций и предприятий. При этом прокуроры уполномочены не только проверять соответствие законам изданных правовых актов указанными лицами, но и

---

<sup>73</sup> Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генпрокуратурой России 04.06.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

устанавливать сам факт их принятия, если это предусмотрено законодательством, поскольку органы государственной власти и органы местного самоуправления нередко ненадлежащим образом реализуют возложенные на них задачи по правовому регулированию сферы энергообеспечения подведомственных территорий. Так, например, отсутствие в Карачаево-Черкесской Республике нормативного перечня объектов, не подлежащих отключению от электрической энергии, явилось основанием для внесения прокуратурой представления в адрес главы республики<sup>74</sup>.

Прокуроры в своей деятельности оказывают непосредственное регулирующее воздействие на обеспечение безопасности объектов электроэнергетики посредством осуществления надзора за точным и неуклонным исполнением законодательства о надлежащей эксплуатации энергоустановок, энергосбережении, тарифном регулировании, защите прав потребителей электроэнергии.

Объектами надзора в рассматриваемой сфере отношений для прокуроров являются:

— органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления общей компетенции и их должностные лица, которые в соответствии с федеральным и региональным законодательством наделены полномочиями в сфере электроснабжения, регулирования тарифов на электроэнергию, обеспечения безопасности электроснабжения;

---

<sup>74</sup> Данилов Д. Ю., Умрихин М. В. Топливо-энергетический комплекс — стеновой хребет экономики. О состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере деятельности организаций топливно-энергетического и коммунального комплекса на территории Северо-Кавказского федерального округа // Прокурор. 2014. № 4. С. 55.

— органы государственного регулирования, контроля и надзора, оказания государственных услуг в сфере электроснабжения — Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Федеральная служба по тарифам, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по защите прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и их территориальные органы;

— органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций в сфере электроснабжения. К числу последних относятся поставщики электрической энергии, энергоснабжающие организации, сетевые организации.

Целенаправленный анализ информации о нарушениях позволяет прокурору своевременно выявлять и намечать для проверки состояния законности конкретные органы власти и управления, органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, формулировать круг вопросов, подлежащих выяснению.

Прокурорские проверки вскрыли многочисленные нарушения законодательства в сфере обеспечения безопасности электроэнергетики, которые выражаются в несоблюдении правил и норм устройства и эксплуатации объектов электроэнергетики, в том числе несвоевременное проведение ремонтных работ.

Органы местного самоуправления порой не соблюдают порядок разработки, реализации инвестиционных и производственных программ коммунального комплекса, целевых

программ энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Субъектами электроэнергетики не в полном объеме осуществляются сохранность, модернизация и ремонт объектов электросетевого хозяйства, нарушаются сроки реализации мероприятий по строительству и реконструкции электросетей и электроподстанций, включенных в инвестиционные программы. Предприятия электроэнергетики не обеспечивают сохранность, модернизацию и ремонт объектов электросетевого хозяйства, а также иного имущества, необходимого для производства и передачи электроэнергии.

Электросетевые объекты нередко эксплуатируются с недопустимым уровнем износа. Причиной проблемы является желание собственников предприятий получить максимальную прибыль от оборудования, технических сооружений без вложения дополнительных средств на их модернизацию. Нередко аварии происходят по причинам некачественного или несвоевременного выполнения работ по обслуживанию и ремонту объектов, принятия непродуманных проектных и технических решений, пренебрежения требованиями правил промышленной безопасности, низкой технологической и трудовой дисциплины<sup>75</sup>. Выявление фактов такого рода требует от прокуроров принятия адекватных мер реагирования.

В Чойском районе Республики Алтай отдельные участки электрической сети Турочакских РЭС Горно-Алтайских электрических сетей, через которые обслуживаются более 10 населенных пунктов, находятся в ветхом состоянии, физический износ составляет 100%. В результате постоянно происходят замыка-

---

<sup>75</sup> Паламарчук А.В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности // Законность. 2013. № 9. С. 4–5.



ния и прекращение электроснабжения граждан. После внесенного директору ОАО «МРСК Сибири» — «Горно-Алтайские электрические сети» представления компания приступила к ремонту энергооборудования<sup>76</sup>.

В Мамско-Чунском районе Алтайского края проверкой прокуратуры было установлено, что на пришедших в негодность опорах ЛЭП провода провисали и при порывах ветра соприкасались с лесной растительностью, что провоцировало возникновение пожара. Кроме того, не производилась очистка просек вдоль и по периметру линейных объектов от поросли древесно-кустарниковой растительности. Районный суд удовлетворил иск прокуратуры к предприятию «Облкоммунэнерго» об обязанности произвести расчистку просек линий электропередачи от древесно-кустарниковой растительности, а также произвести замену на постоянные временных сооружений, заменяющих опоры линий электропередачи<sup>77</sup>.

Прокурорами систематически выявляются и принимаются меры к устранению нарушений и злоупотреблений в деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которыми не соблюдается законодательство при выявлении, постановке на учет и принятии в муниципальную собственность бесхозных объектов ЖКХ, в том числе объектов электросетевого хозяйства, используются бесхозные объекты электросетевого хозяйства.

Органами местного самоуправления в нарушение требований федеральных законов «Об общих принципах организации

---

<sup>76</sup> Многочисленные нарушения закона в сфере электроэнергетики выявлены прокурорами в Сибири. URL: <http://tuvpravda.ru/?q=content/narusheniya-v-sfere-elektroenergetiki>

<sup>77</sup> Энергетическая безопасность через суд // Восточно-Сибирская правда. URL: <http://www.vsp.ru/2014/09/26/energeticheskaya-bezopasnost-cherез-sud/>

местного самоуправления в Российской Федерации» и «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» право собственности на полученные объекты энергетики муниципалитетами в установленном порядке длительное время не регистрируется, имущество по назначению не используется, решение о его списании и демонтаже не принимается.

Так, прокуратурой города Магадана в ходе проверок выявлено 46 участков бесхозных электрических сетей, в связи с чем в Магаданский городской суд направлено три заявления к мэрии города Магадана с требованием о постановке этих сетей на учет, которые судом были удовлетворены<sup>78</sup>.

Прокуроры потребовали устранить нарушения в Косихинском районе Алтайского края, где через бесхозные электрические сети протяженностью 1,3 км осуществлялось электроснабжение с. Налобиха, и в Кемеровской области, где происходит подача энергии через бесхозную ЛЭП протяженностью более 8 км из д. Макариха в с. Загадное.

Администрация Родинского района Алтайского края, передав поселениям полномочия по организации тепло-, электро-, водоснабжения и водоотведения населения, не выделила на эти цели межбюджетные трансферты, в связи с чем прокурор внес представление в администрацию района, потребовав устранить нарушение.

В ходе проверок прокуроры уделяют первостепенное значение вопросам соблюдения платежной дисциплины, поскольку формирование задолженности в энергетическом секторе влечет

---

<sup>78</sup> Новости Прокуратуры РФ. URL: <https://procrf.ru/news/444576-praktika-prokurorskogo-nadzora-v.html> (дата обращения: 20.11.2017).

за собой угрозу невозможности бесперебойного и качественно-го предоставления услуг населению.

Прокуроры противодействовали выводу из энергетики денежных средств, предназначенных для расчетов за электрическую энергию, использованию хозяйствующими субъектами имущественных активов в ущерб реализации мероприятий по обновлению основных фондов и поддержанию их в надлежащем техническом состоянии, пресекали случаи противоправных посягательств субъектов энергетики на бюджетные средства.

В целях противоправного изъятия финансовых ресурсов используются как их прямое хищение, так и технические возможности фирм-посредников. К примеру, в Республике Дагестан директор хозяйствующего субъекта полученные от потребителей денежные средства за тепловую и электрическую энергию в сумме более 300 млн руб. использовала не на погашение долгов перед газоснабжающим предприятием, а на выплату премий, услуги охраны, связи и т.д. Правоохранительные органы республики начали уголовное преследование в отношении руководителя данного хозяйствующего субъекта по ст. 201 УК РФ (злоупотребление полномочиями)<sup>79</sup>.

Проверка прокуратуры Красноярского края показала, что за счет средств инвестиционной программы электроснабжающей организации в размере 76 млн руб. вместо учебно-тренировочного полигона для повышения квалификации работников фактически построена база отдыха для топ-менеджмента предприятия. По итогам проверки возбуждено уголовное дело по ст. 160 УК РФ (растрата).

---

<sup>79</sup> Данилов Д.Ю., Умрихин М.В. Указ. соч. С. 55.

По инициативе прокуратуры Иркутской области к уголовной ответственности по ст. 159.2 УК РФ (мошенничество при получении выплат) привлечен директор хозяйствующего субъекта, незаконно получивший компенсацию недополученных доходов в сумме более 15 млн руб. путем предоставления в органы власти подложных сведений о завышенных объемах электроэнергии, поставленной жителям п. Арашан<sup>80</sup>.

Прокуратурой Тенькинского района Магаданской области установлено, что в рамках реализации муниципальной программы «Комплексное развитие коммунальной инфраструктуры Тенькинского района на 2015–2016 годы» предусмотрены приобретение и поставка спецлеса для строительства опор ЛЭП п. Усть-Омчуг. Однако указанное мероприятие не было исполнено, бюджетные средства неправомерно перечислены администрацией Тенькинского городского округа в виде субсидии ОАО «ОлаИнтерКом» в целях возмещения расходов на иное мероприятие, не включенное в муниципальную программу.

Выявленные нарушения послужили основанием для возбуждения прокуратурой района дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 15.15.5 КоАП РФ в отношении главы Тенькинского городского округа. По результатам рассмотрения административного материала должностное лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Прокурорами пресечено около 25 тысяч нарушений закона в сфере электроэнергетики. URL: <http://prok-murmansk.ru/genproc/1955-prokurogami-presecheno-okolo-25-tysyach-narushe-niy-zakona-v-sfere-elektroenergetiki>

<sup>81</sup> Прокуратура Магаданской области. URL: <http://magoblproc.ru/news/4860-praktika-prokurorskogo-nadzora-v-sferah-energeticheskoy-bezopasnosti.html> (дата обращения: 06.11.2017).

Выявлены нарушения порядка установления тарифов на электрическую энергию, завышения стоимости. При представлении в органы тарифного регулирования заявок на установление тарифов организации и предприятия не представляют полный пакет документов, подтверждающих планируемые затраты, в связи с чем в тарифы закладываются необоснованные расходы. По результатам проведенных проверок в адрес руководителей исполнительной власти вносились представления, во исполнение которых необоснованные затраты исключались при установлении тарифов на последующие периоды регулирования.

В Томской области электроснабжающие организации включили в тариф для потребителей расходы на содержание подразделений, выполняющих дублирующие функции, а также траты на проведение культурных и спортивных мероприятий и профсоюзные взносы. В общей сложности сумма сборов выросла на 340 млн руб. После вмешательства областной прокуратуры эти нарушения были устранены.

Аналогичные факты установлены в Красноярском крае, где прокуроры в принудительном порядке добились снижения стоимости 1 кВт энергии на 11% (с 40,78 до 36,45 руб.)<sup>82</sup>.

Прокуроры принимают меры по пресечению злоупотреблений со стороны хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на электроэнергетическом рынке. В ходе проверок в указанной сфере систематически выявляются нарушения законодательства при заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов. Значительное количество нарушений допускается при проведении закупочных

---

<sup>82</sup> Прокуроры предупредили о росте напряженности в обществе из-за энергетики. URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/07/2016/578f6ea99a7947b4637536c5> (дата обращения: 24.11.2017).

процедур по выбору подрядных организаций, привлекаемых к строительству и реконструкции инженерных сетей, реализации адресных программ ремонта электросетевого оборудования.

Результаты проверок сетевых организаций свидетельствуют об ограничении доступа на рынок услуг по производству работ в сфере строительства и реконструкции инженерных сетей. Электроснабжающие организации не всегда соглашаются сотрудничать с иногородними подрядчиками, игнорируя их длительный положительный опыт работы, наличие необходимых материально-технических, кадровых, трудовых и финансовых ресурсов. Заявки таких подрядных организаций зачастую отклоняются закупочными комиссиями по формальным основаниям. Впоследствии оказывалось, что организации, допущенные к подрядным работам, не выполняют предусмотренные техническими заданиями объемы работ, нарушают сроки строительства и реконструкции электросетей, не имеют допусков на проведение строительно-монтажных работ на электросетях, в связи с чем их деятельность приостанавливалась органами Ростехнадзора.

Таким образом, отсутствие четких законодательных требований к проведению закупок иными (помимо конкурса или аукциона) способами создает условия для манипулирования электросетевыми организациями рынком этого вида услуг<sup>83</sup>.

Не всегда соблюдаются законы и службой судебных приставов при исполнении исполнительных документов о взыскании задолженности в жилищно-коммунальной сфере.

По сведениям Минстроя России, общий объем задолженности в сфере ЖКХ в ноябре 2017 г. составлял более 1,2 трлн руб.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Курдюмова С.А. Надзор за исполнением законодательства в сфере электроэнергетики // Законность. 2015. № 5. С. 15–16.

<sup>84</sup> URL: [http://www.minstroyrf.ru/press/intervyu-glavy-minstroya-rossii-mikhaila-menyazhurnal-ogonek-o-pryamykh-dogovorakh-v-zhkhk-/](http://www.minstroyrf.ru/press/intervyu-glavy-minstroya-rossii-mikhaila-menyazhurnal-ogonek-o-pryamykh-dogovorakh-v-zhkhk/) (дата обращения: 30.11.2017).

Согласно сведениям ФССП общая сумма задолженности неплательщиков по ЖКХ за год выросла на 10%. Так, в ФССП в 2015 г. было открыто 3,9 млн исполнительных производств на сумму 82,6 млрд руб., тогда как по итогам 2016 г. долги по ЖКХ достигли 91,1 млрд руб. При этом в обороте приставов находилось 4 млн дел по таким задолженностям<sup>85</sup>.

Прокурорскими проверками систематически устанавливается, что исполнительные действия совершаются несвоевременно, предусмотренный комплекс исполнительных действий не выполняется, исполнительные производства заканчиваются безосновательно без принятия необходимых мер, направленных на установление имущественного положения должника.

При опротестовании незаконных постановлений должностных лиц территориальных управлений службы судебных приставов прокуроры руководствуются Указанием Генерального прокурора РФ от 12 мая 2009 г. № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами», которым прокурорам предписано обращать особое внимание на соблюдение принципов законности принимаемых решений; своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения.

Как правило, основанием для оспаривания прокурорами бездействия судебных приставов-исполнителей служит непринятие мер по исполнению исполнительного документа в виде наложения ареста на имущество должника, проведения проверки имущественного положения должника, объявления розыска

---

<sup>85</sup> Коммерсант. 03.07.2017. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3342554> (дата обращения: 30.11.2017).

должника или его имущества, проведения проверки кассы должника-организации<sup>86</sup>.

Многочисленные нарушения в сфере обеспечения безопасности объектов электроэнергетики во многом обусловлены ненадлежащим осуществлением контрольно-надзорной деятельности уполномоченными органами, поэтому задачей прокуроров является оценка полноты и достаточности мер, принимаемых указанными органами в связи с выявленными нарушениями в ходе надзорных мероприятий, обращается внимание на эффективность проведенных проверок и принятие мер профилактической направленности.

При внесении в контролирующие органы актов реагирования об устранении нарушений закона прокуроры ставят вопрос о персональной ответственности конкретных виновных лиц, что является эффективным средством борьбы с нарушениями в рассматриваемой сфере.

Результаты проведенного исследования позволяют выделить наиболее проблемные аспекты правового регулирования, касающиеся правового режима объектов электросетевого хозяйства, в том числе бесхозяйных, порядка тарифообразования, порядка расчетов за электрическую энергию, правового положения участников электроэнергетического рынка, закупочных процедур. Это уже задача нормотворческая, требующая проработки и подготовки необходимых законодательных, подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения на электроэнергетическом рынке.

---

<sup>86</sup> Шевченко С.И., Ефимова В.И. Судебная практика по оспариванию органами прокуратуры действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2010. № 2 [Электронный ресурс]. URL: [http://fssprus.ru/in\\_an\\_prokurator?print=1](http://fssprus.ru/in_an_prokurator?print=1) (дата обращения: 03.12.2017).



Глава 3

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
РЫНКА ГАЗА**

---

## **§ 1. Проблемные аспекты правового обеспечения газификации как основы развития внутреннего рынка газа**

Необходимость развития правового регулирования газификации является предметом активных обсуждений специалистов энергетической отрасли. Проблемы правового регулирования газификации выносятся на рассмотрение участниками круглых столов, проводимых в Комитете Государственной Думы по энергетике, членами Общественного совета при Министерстве энергетики Российской Федерации, дискуссионных площадок<sup>87</sup>. Представители законодательных, исполнительных органов, отмечая, что главной целью газификации является обеспечение граждан страны природным газом на приемлемых условиях, а ускорение темпов газификации необходимо для дальнейшего развития внутреннего рынка газа, обращают внимание на проблемы и пробелы в нормативном правовом регулировании, которые сдерживают дальнейшее развитие газификации. Среди основных проблем правового регулирования выделяются следующие: отсутствие четкого разграничения полномочий государственных органов, органов местного самоуправления, неэффективность действующей модели тарифообразования на газ и его транспортировку, отсутствие в действующем правовом регулировании требований по газификации в отношении независимых поставщиков газа, отсутствие четкого порядка при подключении к газораспределительным сетям основного абонента, при подключении группы лиц, сложный

---

<sup>87</sup> См., например, URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/13184673/>; <https://minenergo.gov.ru/node/9886>; <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/15094648/>

порядок передачи бесхозных газораспределительных сетей в собственность газораспределительных организаций, недостаточность действующих правовых механизмов для привлечения частных инвестиций в строительство газораспределительных сетей, низкий уровень административной ответственности газораспределительных организаций и их должностных лиц в случаях завышенной стоимости подключения при необоснованных технических условиях и многие другие.

На сегодняшний день газификация и поставка природного газа населению осуществляется фактически единственной организацией — ПАО «Газпром», которое выполняет поставленную социальную задачу. Задержки в реализации программ газификации обуславливаются неурегированностью взаимодействия с субъектами Российской Федерации<sup>88</sup>. Специалистами отрасли отмечается, что деятельность по газификации осложнена существенными проблемами, в том числе экономического, технологического характера. В условиях низких цен на газ с экономической точки зрения газификация для ПАО «Газпром» не является рентабельной, задолженности за газ достигают 170 млрд руб., что сопоставимо с объемом инвестиций, вложенных в программу газификации с 2005 г. Кроме этого, имеются проблемы износа газопроводов и поддержания технического состояния газораспределительных сетей для безопасной и бесперебойной поставки газа потребителям<sup>89</sup>.

Комплексного правового исследования, посвященного правовому регулированию газификации, на сегодняшний день не проводилось. В то же время отдельные аспекты проблем

---

<sup>88</sup> URL: <http://www.tvc.ru/news/show/id/119317>

<sup>89</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/15094648/>

правового регулирования газификации были предметом правовых исследований, среди которых следует отметить, в том числе, работы К.Б. Кузнецова, Н.А. Хренковой, В.В. Башунова, Е.В. Блинковой<sup>90</sup>.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» формирование круга потребителей газа на основе широкого внедрения газа как энергетического и топливного ресурса в производство и быт на территориях субъектов Российской Федерации — развитие газификации — относится к основам создания и развития единого рынка газа на территории Российской Федерации.

На сегодняшний день отсутствует единый унифицированный акт, регулирующий отношения в области газификации. Правовые положения о газификации закреплены в Федеральном законе «О газоснабжении в Российской Федерации», в Правилах подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1314, в Основных положениях формирования и государственного регулирования цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке и платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям на террито-

---

<sup>90</sup> См., например: Кузнецов К.Б. Договоры поставки и транспортировки газа через присоединенную сеть: правовая природа, особенности правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012 ; Хренкова Н.А. Правовое положение газораспределительных организаций как субъектов рынка газа в Российской Федерации // Юридический аналитический журнал. 2013. № 1. С. 48–53 ; Башунов В.В. Договоры купли-продажи и транспортировки газа через присоединенную сеть: правовая природа и порядок заключения : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005 ; Блинкова Е.В. Публичный договор снабжения газом через присоединенную сеть // Юрист. 2004. № 9. С. 17–21.

рии Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2000 г. № 1021, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 3 мая 2001 г. № 335, которым закреплен Порядок установления специальных надбавок к тарифам на транспортировку газа газораспределительными организациями для финансирования программ газификации. Правила разработки и реализации межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2016 г. № 903.

Повышение уровня газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, на основе формирования и реализации соответствующих межрегиональных и региональных программ газификации относится к числу принципов государственной политики в области газоснабжения в Российской Федерации (ст. 4 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации»).

Необходимо отметить, что действующая редакция указанного принципа установлена на основании Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации». Ранее в числе программ газификации указывалась и федеральная программа газификации в Российской Федерации. В настоящее время в данном законе нет положений о федеральных программах газификации. Предусматриваются формирование и реализация межрегиональных и региональных программ газификации.

В то же время при рассмотрении проблем осуществления газификации Дальнего Востока специалистами отрасли, представителями государственных органов отмечалось, что без федерального софинансирования программы газификации регионов Дальнего Востока невозможно реализовать. Приводился пример, что обеспечение газом потребителей Хабаровского края идет в рамках проекта «Сахалин 1». По соглашению о разделе продукции цена газа определяется курсом доллара. Рост курса доллара сделал эту цену слишком высокой для регионального бюджета<sup>91</sup>.

Определение понятия газификации дано в ст. 2 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации». Под газификацией понимается деятельность по реализации научно-технических и проектных решений, осуществлению строительно-монтажных работ и организационных мер, направленных на перевод объектов жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных объектов на использование газа в качестве топливного и энергетического ресурса.

Фактически речь идет о деятельности по развитию газораспределительной системы. Согласно статье 2 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» под газораспределительной системой понимается имущественный производственный комплекс, состоящий из организационно и экономически взаимосвязанных объектов, предназначенных для транспортировки и подачи газа непосредственно его потребителям.

Особенности правового режима газораспределительной системы установлены в ст. 7 Федерального закона «О газоснаб-

---

<sup>91</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/13184673/>

жении в Российской Федерации». В данной статье закреплено, что газораспределительная система представляет собой имущественный производственный комплекс, который состоит из организационно и экономически взаимосвязанных объектов, предназначенных для транспортировки и подачи газа непосредственно его потребителям на соответствующей территории Российской Федерации, независимый от Единой системы газоснабжения и региональных систем газоснабжения. В указанной статье также установлено, что газораспределительная система находится в собственности организации, образованной в установленных гражданским законодательством организационно-правовой форме и порядке, получившей в процессе приватизации объекты указанного комплекса в собственность либо создавшей или приобретшей их на других предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации основаниях.

Указанные в определении понятия газификации виды деятельности имеют определенную направленность — перевод объектов, которые перечислены в определении, на использование газа в качестве топливного и энергетического ресурса.

Перечень объектов, в отношении которых направлена деятельность по газификации, сформулирован достаточно широко: объекты жилищно-коммунального хозяйства, промышленные и иные объекты. В законе не раскрывается, что понимается под перечисленными объектами, в том числе иными. Правовой анализ принятых в развитие положений о газификации подзаконных нормативных правовых актов свидетельствует о том, что правовое регулирование касается прежде всего объектов капитального строительства, т.е. недвижимого имущества. В то же время, если речь идет об использовании газа и для

транспортных средств, то речь пойдет о движимом имуществе. Однако конкретизации в законе на сегодняшний день нет.

В Правилах разработки и реализации межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2016 г. № 903, указаны целевые показатели программы газификации, к которым относятся, в том числе, перевод на природный газ автотранспортной техники, количество (строительство) автомобильных газовых дополнительных компрессорных станций. В данном положении указано и о переводе на природный газ автотранспортной техники. Это означает, что газифицированы могут быть и объекты движимого имущества.

Правовой анализ действующих нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что выявленные специалистами отрасли проблемы и пробелы правового регулирования действительно есть.

Отсутствует четкое определение газораспределительного имущества, в том числе его отнесение или неотнесение к трубопроводному транспорту, отсутствует четкость в определении правового положения участников отношений по газификации, порядке их взаимодействия, интересы газораспределительных организаций не защищены, не выделены категории потребителей, не определены принципы осуществления газификации и т.д.

Предметом правового регулирования в настоящее время являются в основном различные аспекты технологического присоединения объектов капитального строительства к газораспределительным сетям.



Среди принятых нормативных правовых актов в целях совершенствования правового регулирования газификации следует отметить в том числе: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2016 г. № 1203 «О внесении изменений в Правила подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения»; Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2017 г. № 713 «Об утверждении типовых форм документов, необходимых для подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сети газораспределения, и о внесении изменений в Правила подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения»; Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2017 г. № 727 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в сфере газоснабжения и газификации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2017 г. № 924 «О внесении изменений в Правила подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения»; Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2017 г. № 999 «О внесении изменений в Правила подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения».

Принятыми подзаконными нормативными правовыми актами утверждены типовые формы документов по технологическому присоединению к газораспределительным сетям, уточнен перечень документов, представляемых в рамках процесса технологического присоединения, сокращен срок осуществления определенных процедур в рамках технологического

присоединения (подписание договора, направление мотивированного отказа и т.д.), конкретизированы основания для отказа в выдаче технических условий и др.

Данные нормативные правовые акты принимаются, в том числе, с учетом «дорожной карты» — «Повышение доступности энергетической инфраструктуры, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144-р.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» (законопроект № 313281-7)<sup>92</sup>. Данный законопроект предусматривает уточнение определения понятия газификации, дополняет ч. 1 ст. 8 положением о разработке и утверждении методики уровня газификации. Законопроект содержит дополнение в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» в части закрепления полномочий органов местного самоуправления в сфере организации газоснабжения населения. Данные полномочия включают подготовку населения к приему газа в соответствии с межрегиональными и региональными программами газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций, а также согласование схемы газоснабжения населения. Законопроектом предлагается также уточнение редакции ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» путем указания также на схемы газоснабжения населения. Указанный проект внесен Правительством Российской Федерации. Профильный комитет —

---

<sup>92</sup> URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/313281-7>

Комитет Государственной Думы по энергетике поддерживает законопроект.

Внесение положений о полномочиях органов местного самоуправления несомненно актуальная задача. В то же время представленная на сегодняшний день редакция не содержит определения, что понимается под подготовкой населения к приему газа, не содержит указаний на сроки согласования данными органами схемы газоснабжения населения, не предусматривает положений о том, какие действия и кому следует предпринимать в случае, если схема газоснабжения населения не будет согласована.

Уточненная редакция определения понятия газификации практически ничем не отличается от действующей. В предлагаемом определении нет слова «перевод». Как в действующей, так и в предлагаемой редакции указывается только о строительно-монтажных работах, но ничего не говорится о технологическом присоединении, эксплуатации. В некотором отрыве остается и деятельность по проектным и изыскательским работам, на основании которых будут осуществляться строительство, реконструкция, модернизация и т.д. Однако данные виды деятельности взаимосвязаны.

Представляется, что в самом общем виде определение понятия газификации может быть следующим. Газификация — деятельность по проектированию, инженерным изысканиям, строительству, реконструкции, модернизации, эксплуатации, технологическому присоединению объектов газораспределительной системы к недвижимому и движимому имуществу для использования газа.

С учетом имеющихся проблем в сфере газификации необходимо также определить субъектный состав лиц, осуществляющий указанные виды деятельности, выделить их права и обязанности.

Для дальнейшего развития газификации необходимо надлежащее правовое обеспечение. Правовое регулирование газификации должно предусматривать четкое определение прав и обязанностей всех участников общественных отношений в сфере газификации и порядка их взаимодействия. Это касается газораспределительных компаний, государственных органов, потребителей. Учитывая, что деятельность по газификации связана с проектированием, строительством необходимой газораспределительной инфраструктуры с учетом потребностей в газификации в различных регионах страны, одной из важнейших задач правового регулирования является определение наиболее работоспособных правовых механизмов взаимодействия газораспределительных компаний и соответствующих субъектов Российской Федерации. Фактически речь идет о взаимодействии публичного и частного партнера при реализации социально значимых проектов. Действующее законодательство предусматривает, в том числе, такие формы взаимодействия государства и частного партнера, как государственно-частное, муниципально-частное партнерство, концессионные соглашения.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» объектами концессионного соглашения могут быть, в том числе, объекты трубопроводного транспорта; объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии; объекты теплоснабжения.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Фе-

дерации» объектами соглашения о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве могут быть, в том числе, объекты трубопроводного транспорта; объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии.

Целью принятия данных законов является создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации.

Несомненным плюсом данных законодательных актов является закрепление прав и обязанностей публичного и частного партнера по созданию соответствующего объекта, ответственность партнеров, гарантии прав и законных интересов частного партнера.

Объекты газораспределительной системы ни в одном из законов отдельно не выделены, в отличие от объектов электроэнергетики, например, которые указаны в обоих законодательных актах.

Что понимается под трубопроводным транспортом, в вышеуказанных законах не раскрывается.

Если с учетом положений ст. 2, ст. 7 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» отнести газораспределительную систему к объектам трубопроводного транспорта, то объекты газораспределительной системы могут быть объектами как концессионных соглашений, так и соглашений о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве.

В базе проектов государственно-частного партнерства есть примеры концессионных соглашений в области газификации: о передаче в концессию газопровода высокого давления, газорегуляторного пункта, распределительного газопровода низкого давления (Соликамский район, с. Родники, ул. Молодежная, ул. Спортивная, ул. Советская, ул. Юбилейная,

пер. Юбилейный)<sup>93</sup>; концессионное соглашение о содержании, ремонте, техническом обслуживании, предоставлении услуги по транспортировке и распределению природного газа населению и иным потребителям (с. Долгодеревенское Сосновского муниципального района)<sup>94</sup>.

Есть также примеры концессионных соглашений по строительству газовых котельных: строительство автоматизированной газовой котельной № 1 и реконструкция тепловых сетей в г. Уварово<sup>95</sup>; блок-модульной газовой котельной для теплоснабжения образовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа г. Зеленоградска» в Калининградской области<sup>96</sup>; блок-модульной газовой котельной для передачи тепловой энергии в здание школы в г. Полесске<sup>97</sup> и др.

Примеров использования механизма государственно-частного, муниципально-частного партнерства при газификации в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в базе данных проектов государственно-частного партнерства нет. Хотя цель данного закона вполне отвечает задаче привлечения частных инвестиций при осуществлении газифи-

---

<sup>93</sup> URL: <http://www.pppi.ru/content/peredacha-v-koncessiyu-gazoprovod-vysokogo-davleniya-gazoregulyatornyy-punkt>

<sup>94</sup> URL: <http://www.pppi.ru/content/soderzhanie-remont-i-tehnicheskoe-obsluzhivanie-obekta-predostavlenie-uslugi-po>

<sup>95</sup> URL: <http://www.pppi.ru/content/ctroitelstvo-avtomatizirovannoy-gazovoy-kotelnoy-no-1-i-rekonstrukciya-teplovyyh-setey-v-g>

<sup>96</sup> URL: <http://www.pppi.ru/content/blok-modulnaya-gazovaya-kotelnaya-dlya-teplosnabzheniya-municipalnogo-avtonomnogo>

<sup>97</sup> URL: <http://www.pppi.ru/content/blok-modulnaya-gazovaya-kotelnaya-prednaznachennaya-dlya-peredachi-teplovoy-energii-v-zdanie>

фикации. Согласно ст. 3 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство — юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с этим федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

В то же время необходимо учитывать, что Российская Федерация является участником Договора о Евразийском экономическом союзе. Согласно Приложению № 22 к Договору о Евразийском экономическом союзе под газотранспортной системой понимаются сооружения для транспортировки газа, включающие магистральные газопроводы и связанные с ними единым технологическим процессом объекты, кроме газораспределительных сетей. Аналогичное определение закреплено в Концепции формирования общего рынка газа Евразийского экономического союза.

Соответственно требуется более четкое определение газораспределительной системы, которая, согласно национальному законодательству предназначена, в том числе, для транспортировки газа, так же как требуется и определение понятия

объектов трубопроводного транспорта, в том числе с точки зрения возможности распространения на данные объекты положений вышеуказанных законодательных актов о государственно-частном партнерстве.

Проекты государственно-частного партнерства предусматривают права и обязанности не только на стадии строительства, но и на стадии эксплуатации, что также отвечает задачам газификации и выявленным проблемам по поддержанию состояния газораспределительных сетей в безопасном состоянии.

Правовой анализ участников внутреннего рынка газа и участников газификации свидетельствует о том, что имеется явный дисбаланс в правовом положении компаний Группы «Газпром» и независимых поставщиков газа. Действующее правовое регулирование не предусматривает обязанностей независимых поставщиков газа, которые поставляют газ промышленным потребителям, по развитию газораспределительных сетей, т.е. по их строительству, эксплуатации. В такой ситуации компании Группы «Газпром» и независимые поставщики газа оказываются в неравных условиях на внутреннем рынке газа.

Необходима проработка критериев разграничения категорий потребителей, которым необходимо подключение к газораспределительным сетям, в том числе в части отнесения к льготным категориям.

Правовой анализ выявленных проблем правового регулирования газификации свидетельствует о необходимости проведения правовых разработок в отношении правового режима газораспределительного имущества, включая бесхозяйные газораспределительные сети, газопринимающего имущества,



элементов договорного регулирования, государственного регулирования.

Следует также определить форму правовой регламентации газификации. На сегодняшний день имеется тенденция по внесению изменений, дополнений в Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации», а также в подзаконные нормативные правовые акты. Можно использовать этот вариант. В то же время многие из поставленных задач потребуют именно законодательного закрепления, так как уровня подзаконного нормативного правового акта будет недостаточно.

При этом следует отметить, что Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» является базовым законом для газовой отрасли. Правовое регулирование газификации носит более специальный характер, что не исключает проработки вопроса о принятии отдельного акта. В качестве примера можно привести систему правового регулирования в атомной отрасли, где есть базовый Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», особенности правового положения ключевой компании — Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» закреплены в отдельном Федеральном законе от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ, положения о радиационной безопасности населения закреплены в специальном Федеральном законе от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ, об обращении с радиоактивными отходами — в Федеральном законе от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ, положения, касающиеся имущества и акций компаний атомной отрасли, установлены в Федеральном законе от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ.

Правовое регулирование газовой отрасли также уже включает специальный Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа». Соответственно, нельзя исключать и возможность проработки отдельного Федерального закона, регулирующего отношения в сфере газификации, — основы развития внутреннего рынка газа. В любом случае, должна быть сформирована четкая система правового регулирования общественных отношений в сфере газификации.

## § 2. Проблемы и задачи правового регулирования биржевого рынка газа

Становление правового регулирования электронных торгов газом связано с принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2006 г. № 534 «О проведении эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке». В конце 2006 г. начала работать Электронная торговая площадка ООО «Межрегионгаз»<sup>98</sup>. На электронной торговой площадке фиксировались заявки, поданные участниками, и соответствующие условия сделок отражались в реестре. Подписание договоров происходило после завершения торгов. Договоры между участниками заключались на разных условиях поставки, т.е. согласование ряда существенных условий происходило вне торгов. В декабре 2008 г. в связи с окончанием срока проведения эксперимента торги на электронной площадке были прекращены.

Началом биржевых торгов газом стали торги, организованные в конце 2014 г. в Закрытом акционерном обществе «Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа» (преобразовано в Акционерное общество «Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа», далее — АО «СПБМТСБ»)<sup>99</sup>. Отличительной чертой торгов стало заключение договоров на равных единообразных существенных условиях, предусмотренных в правилах организованных торгов биржи.

С 2014 по 2016 г. объем биржевых торгов газом возрос с 0,534 до 16,812 млрд куб. м газа. На декабрь 2017 г. объем торгов составил 19 млрд куб. м.

---

<sup>98</sup> В настоящее время общество преобразовано в ООО «Газпром межрегионгаз». URL: <http://mrg.gazprom.ru/about/>

<sup>99</sup> URL: <http://spimex.com/about/about/>

На конференции «Российский рынок газа. Биржевая торговля 2017» С. Образцов, представитель крупного участника торгов газом ООО «Алгоритм Топливный Интегратор», подчеркнул, что «фактически сама возможность альтернативного приобретения газа на бирже самостоятельно или через брокера дает конечному потребителю весомые аргументы для переговоров с региональным монополистом по пересмотру условий в его пользу»<sup>100</sup>.

На сегодняшний день отдельных правовых исследований, посвященных различным аспектам правового регулирования биржевой торговли газом, не много<sup>101</sup>.

Как указано в Постановлении Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. «Об утверждении Правил поставки газа в Российской Федерации» (далее — Правила поставки газа в Российской Федерации), поставка газа должна осуществляться на основании договора между поставщиком и покупателем, заключаемого в соответствии с требованиями параграфа 3 главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации. Баланс газа по Российской Федерации утверждается Министерством энергетики Российской Федерации по согласованию с Министерством экономического развития Российской Федерации исходя из ресурсов газа и прогноза потребности российских потребителей в топливно-энергетических ресурсах. В рамках утвержденного баланса газа по Российской Федерации наряду с внебиржевой торговлей осуществляются биржевые торги газом.

---

<sup>100</sup> Российский рынок газа. Биржевая торговля 2017: итоги и вывод. URL: <http://mplast.by/novosti/2017-06-06-konferentsiya-rossiyskiy-ryinok-gaza>

<sup>101</sup> См., например: Вильданова М.М. Обеспечение прав поставщиков и покупателей газа на биржевом рынке // Правовой энергетический форум. 2017. № 2. С. 17–21.

Согласно ст. 18 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах» (далее — Федеральный закон «Об организованных торгах») условия заключаемого договора должны содержаться в правилах организованных торгов, в заявках, спецификации и правилах клиринга соответствующей клиринговой организации. Указанный договор считается заключенным в момент фиксации в реестре договоров двух зарегистрированных разнонаправленных заявок, полное или частичное соответствие которых установлено системой электронных торгов. Заключение договора на организованных торгах подтверждалось выпиской из реестра договоров биржи. При этом составление одного документа, подписанного сторонами, не требуется, и письменная форма считается соблюденной. Поскольку организованные торги являются анонимными, т.е. на торгах подаются заявки, адресованные неограниченному кругу лиц, то все участники торгов имеют равные права и возможности при заключении договоров поставки.

Устанавливая требования к правилам проведения организованных торгов, законодатель указал в ч. 6 ст. 16 Федерального закона «Об организованных торгах» следующий принцип: «...правилами организованных торгов могут быть определены различные группы (категории) участников торгов и установлены различные требования к участникам, а также их права и обязанности. При этом требования, предъявляемые к участникам торгов одной группы (категории), права и обязанности должны быть одинаковыми». Следует отметить, что законодатель апеллирует не к понятиям «поставщик» и «покупатель», а к понятию «участник торгов», что свидетельствует о том, что любой поставщик или покупатель, являющийся участником торгов, может как продавать, так и покупать биржевой товар.

В связи с тем что биржевые торги газом проходят только на АО «СПбМТСБ», в настоящей статье приводятся внутренние документы, а также сложившая практика работы на этой бирже. На всех рынках АО «СПбМТСБ» (на рынке газа, нефти, нефтепродуктов, леса и стройматериалов, минеральных удобрений и химической продукции, энергоносителей, сельскохозяйственной продукции и биоресурсов) установлены единые категории и одинаковые требования, которые должны быть выполнены при допуске к торгам.

Так, в соответствии с Правилами допуска к участию в организованных торгах АО «СПбМТСБ»<sup>102</sup> участники торгов — резиденты Российской Федерации могут участвовать в организованных торгах в категориях — член биржи, член секции, временный член секции, посетитель торгов.

Категория участника торгов — члена биржи предоставляет право участвовать в торгах во всех секциях от своего имени и за свой счет; участвовать в торгах в интересах и за счет других лиц при условии включения в формируемый список участников торгов газом, а также предоставляется право участвовать в работе советов секций и в рабочих группах. Договор об оказании услуг по проведению организованных торгов заключается на неопределенный срок.

Наряду с категорией членов биржи, выделяются категории участников торгов — членов секций резидентов. У них такие же права, что и у членов биржи, но только в рамках одной секции. С указанными категориями членов также заключаются договоры на неопределенный срок. Категории временного членства и посетителей торгов российских юридических лиц отличаются

---

<sup>102</sup> URL: [www.spimex.comhttp://spimex.com/upload/iblock/9b0/9b0447fa82e43e3115cea64352f778ec.pdf](http://www.spimex.comhttp://spimex.com/upload/iblock/9b0/9b0447fa82e43e3115cea64352f778ec.pdf)

ся от рассмотренных выше категорий тем, что с юридическими лицами, включенными в указанные категории, заключаются срочные договоры (на один год). Кроме того, временные члены вправе участвовать в торгах как от своего имени и за свой счет, так и от своего имени и за счет других юридических лиц, а посетители — участники торгов вправе участвовать в организованных торгах только от своего имени и за свой счет.

При заключении договоров об оказании услуг по проведению организованных торгов с юридическими лицами в разных категориях взимается разный вступительных взнос. Так, для члена биржи устанавливается взнос в размере 6 млн руб., члена секции — 3 млн руб., временных членов — 700 тыс. руб., а для посетителей — 100 тыс. руб.

На каждом рынке выделены особенности допуска. В Правилах проведения организованных торгов в секции «Газ природный» Акционерного общества «Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа»<sup>103</sup> указаны следующие дополнительные условия допуска. Участники торгов вправе подавать заявки, если они имеют заключенные договоры с организатором транспортировки, который исполняет на основании заключенных договоров с участниками торгов обязанность по организации транспортировки по газотранспортной системе ПАО «Газпром» реализованного/приобретенного на торгах газа. Функции организатора транспортировки выполняет ООО «Газпром Межрегионгаз Поставка», являющийся агентом, которому поручается совершать от своего имени, но за счет принципалов (участников торгов) юридические и иные действия по организации транспортировки газа от точек

---

<sup>103</sup> URL: <http://spimex.com/upload/iblock/6d7/6d760c1608b05f83fff2cf2f2b1e4a10.pdf>

входа до точек выхода в газотранспортной системе в соответствии со сводным реестром, представляемым клиринговой организацией. Поручения принципалов (участников торгов) исполняются агентом на основании соответствующего договора с ПАО «Газпром».

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» (далее — Федеральный закон «О клиринге») предусматривает такой институт, как оператор товарных поставок, который является организацией, осуществляющей в соответствии с условиями оказания услуг проведение, контроль и учет товарных поставок по обязательствам, допущенным к клирингу, получившей аккредитацию на осуществление указанных функций в Банке России<sup>104</sup>. Операторы товарных поставок ведут

---

<sup>104</sup> Согласно Приказу ФСФР России от 10 июля 2012 г. № 12-57/пз-н проведение аккредитации организации для выполнения ею функций оператора товарных поставок осуществляется при соблюдении следующих условий: претендент должен являться коммерческой организацией, созданной в соответствии с законодательством Российской Федерации; должна быть определена сфера осуществления им функций (например, организованный рынок); у претендента должен быть внутренний документ, предусматривающий описание процедур открытия и закрытия торговых товарных счетов, а также проведения по ним операций (условия оказания услуг оператора); наличие у претендента документа, регламентирующего обеспечение конфиденциальности информации, которая станет ему известна при открытии товарных счетов, информации об операциях по торговым товарным счетам и иной информации в связи с осуществлением функций оператора товарных поставок; наличие у претендента документа, регламентирующего процедуры, обеспечивающие целостность и защиту информации; наличие у претендента программно-технического обеспечения, позволяющего осуществлять функции оператора товарных поставок в определенной сфере деятельности.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 2013 г. № 645 Федеральная служба по финансовым рынкам была упразднена, осуществление функций по регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка передано Центральному банку Российской Федерации. См.: Указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. 2). Ст. 4086.



торговые товарные счета, являющиеся учетными регистрами, на которых может учитываться товар, в том числе газ, а также фиксироваться переход права собственности на него. Такие торговые товарные счета открываются на основании договоров хранения природного газа или иных основаниях, предусмотренных Федеральным законом «О клиринге» либо на иных основаниях в случаях, предусмотренных нормативными актами Банка России. Использование данного института существенным образом совершенствовало бы порядок учета поставляемого газа на рынке газа и обеспечило бы в равной мере защиту прав поставщиков и покупателей. Пока ООО «Газпром Межрегионгаз Поставка» не имеет статуса оператора товарных поставок и не ведет учет газа, но, с нашей точки зрения, выполнение уполномоченным лицом указанной функции оператора товарных поставок на рынке газа безусловно целесообразно.

Согласно п. 3 ст. 421 Гражданского кодекса Российской Федерации стороны могут заключать договоры, в которых содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами, т.е. смешанные договоры. К отношениям сторон по смешанным договорам применяются в соответствующих частях правила о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре, если иное не вытекает из соглашения сторон или существа таких смешанных договоров. В настоящее время на бирже заключаются смешанные договоры, включающие в себя правовые положения, регулирующие как поставку газа, так и его транспортировку.

В соответствии с Правилами проведения организованных торгов в секции «Газ природный» АО «СПБМТСБ»<sup>105</sup> поставщик

---

<sup>105</sup> URL: <http://spimex.com/upload/iblock/6d7/6d760c1608b05f83fff2cf2f2b1e4a10.pdf>

обязан передать покупателю товар в соответствии с базисом поставки. Право собственности на газ, риск случайной гибели, утраты, недостачи или случайного повреждения товара переходят от поставщика к покупателю в момент прохождения товара через балансовый пункт<sup>106</sup>. Поставка газа по биржевым договорам производится в общем потоке газа, поставляемого по другим договорам. Поставщик осуществляет поставку, а покупатель должен принимать газ равномерно в течение периода поставки газа.

Наряду со стандартными условиями поставки «с целью доставки товара до балансового пункта поставщик обязан сдать газ в газотранспортную систему<sup>107</sup> и проинформировать организатора транспортировки о количестве сданного товара, а также обеспечить транспортировку за свой счет до балансового пункта и предоставить обеспечение исполнения обязательств по договору в виде средств, являющихся индивидуальным клиринговым обеспечением (ИКО)<sup>108</sup>, достаточным для оплаты транспортных расходов в порядке, установленном в правилах клиринга

---

<sup>106</sup> Балансовый пункт — базис, являющийся определенным в спецификации биржевого товара объектом газотранспортной системы ПАО «Газпром» (например, компрессорная станция), через который транспортируется и поставляется газ от нескольких точек входа и на несколько точек выхода из газотранспортной системы. Согласно действующей спецификации биржевого товара по Секции «Газ природный» АО «СПбМТСБ» балансовыми пунктами являются: КС «Надым», «б22.5 км (Локосово)», КС «Парабель».

<sup>107</sup> В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» газотранспортной организацией является организация, осуществляющая транспортировку газа, у которой магистральные газопроводы и отводы газопроводов, компрессорные станции и другие производственные объекты находятся в собственности или на иных законных основаниях.

<sup>108</sup> Согласно ч. 2 ст. 2 Федерального закона о клиринге, индивидуальным клиринговым обеспечением является способ обеспечения исполнения допущенных к клирингу обязательств, а также иных обязательств, предусмотренных настоящим федеральным законом.

(далее — транспортное обеспечение). В случае если покупатель в установленный срок не обеспечил наличие на своем клиринговом регистре в клиринговой организации денежных средств в качестве оплаты за товар и/или поставщик/покупатель в установленный срок не обеспечил на своем регистре учета транспортное обеспечение, то клиринговая организация в соответствии с правилами клиринга принимает решение о «несостоятельности стороны» (т.е. о неисполнении обязательств стороной по договору). При этом обязательства по договору прекращаются путем уплаты неустойки.

В случае нарушения обязательств по договору поставки правилами организованных торгов предусмотрена в отношении как поставщиков, так и покупателей уплата неустойки. Так, например, в случае нарушения обязательств по поставке или выборке газа по договору обеими сторонами, при котором поставщик сдал газ в точке входа в газотранспортную систему и передал на базисе поставки в количестве меньшем, чем предусмотрено в договоре, а покупатель выбрал газ в количестве меньшем, чем передал поставщик, неисполненные обязательства сторон по договору в соответствии с правилами клиринга прекращаются уплатой неустойки покупателем в адрес поставщика, рассчитываемой от разницы неисполненных обязательств.

В целях обеспечения стабильности на товарных и финансовых рынках и предоставления дополнительных гарантий всем участникам торгов, являющимся участниками клиринга, в клиринговых организациях создаются целевые гарантийные фонды самих клиринговых организаций для покрытия рисков неисполнения обязательств по договорам. Кроме того, нормативными актами, регулирующими проведение организованных торгов и клиринга, предусмотрены требования

к действующим системам внутреннего контроля, внутреннего аудита, к порядку мониторинга сделок и системе управления рисками.

В связи с тем что существенным условием договора поставки является количество передаваемого товара, крайне важным представляется учет газа. В соответствии с п. 21 Правил поставки газа в Российской Федерации «поставка и отбор газа без его учета не допускается». В договоре по транспортировке газа на газотранспортную организацию и газораспределительную организацию могут быть возложены полномочия по учету газа от имени поставщика (покупателя). При неисправности или отсутствии измерительных приборов у передающей стороны объем переданного газа учитывается по средствам измерений принимающей газ стороны, а при их отсутствии или неисправности — по объему потребления газа или иным методом, предусмотренным договором. По заключаемым на бирже договорам учет осуществляется на основании этих договоров. Вместе с тем с учетом отсутствия порой на различных точках газотранспортной системы средств измерения возникают иногда споры по количеству полученного/отобранного газа. При несогласии одной из сторон с определением объема переданного газа она подписывает акт, изложив особое мнение. При наличии разногласий спор подлежит рассмотрению в суде. Отдельные правила о подведомственности и подсудности на сегодняшний день отсутствуют. При наличии соответствующего арбитражного соглашения спор может быть передан на разрешение третейским судом. До принятия решения уполномоченным судом объем переданного газа устанавливается в соответствии с показателями средств измерения стороны, передающей газ.

Кроме вопросов правового регулирования баланса интересов поставщиков и покупателей на биржевом рынке, следует затронуть и такую проблему, как баланс интересов в целом на рынке газа, т.е. на биржевом и внебиржевом рынках. На бирже заключаются договоры с предоплатой за газ и его транспортировку, в то время как на внебиржевом рынке предоплатные схемы мало распространены и имеется существенная задолженность по оплате газа.

На совете секции АО «СПбМТСБ» предметом дискуссии был вопрос об ограничении допуска на биржевые торги должников по оплате газа на внебиржевом рынке. Сторонники такого ограничения ссылаются на ст. 25 Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации»), согласно которой возможно уменьшение или прекращение поставки газа, и предлагают установить такое ограничение относительно допуска к организованным торгам на уровне постановления Правительства Российской Федерации.

Представляется, что введение такого ограничения возможно на уровне федерального закона, например путем внесения соответствующих норм в Федеральный закон «Об организованных торгах» и Федеральный закон «О газоснабжении». Необходимо также законодательное закрепление порядка создания и ведения реестра должников газа, в который бы включались уполномоченным государственным органом сведения о должниках. При этом также целесообразно разработать положения, предусматривающие дополнительные гарантии прав покупателей при заключении договоров с поставщиками-должниками.

На сегодняшний день представляется возможным развитие биржевых торгов газом по двум следующим направлениям:

- введение централизованного клиринга и обеспечение поставок газа с помощью механизмов клиринга;
- организация заключения сделок на вторичных организованных торгах с целью продажи несбалансированных объемов газа (непроданных или невыбранных объемов).

Введение централизованного клиринга обязательств из биржевых договоров поставки газа может создать дополнительные гарантии обеспечения исполнения договорных обязательств. Правовые механизмы клиринга достаточно разработаны в нормативных правовых актах. Но есть негативная сторона, которая состоит в удорожании издержек участников торгов.

Организация заключения сделок на вторичных организованных торгах может исключить какое-либо неисполнение обязательств по поставке, а также позволить осуществлять покупку недоставленного или непринятого газа участниками торгов и обеспечить 100%-ное исполнение договоров<sup>109</sup>. Несмотря на то что нормативно-правовое регулирование такого порядка развития отсутствует, для реализации данного проекта достаточно использовать возможность регулирования правоотношений на уровне правил организованных торгов бирж.

Кроме того, в целях развития правового регулирования биржевых торгов газом представляется целесообразной разработка положений о биржевом срочном рынке газа (организации торгов фьючерсами, опционами и иными производными финансовыми инструментами).

---

<sup>109</sup> Сравнительный анализ двух направлений возможного развития рынка газа дан в статье А.А. Петрова, Б.В. Черного и А.В. Пайкина «Об оптимизации структуры рынка и механизмов клиринга на рынке газа и ЕС на примере Австрии» в журнале «Нефть, газ и бизнес». № 7. 2017. С. 34–40.

### **§ 3. Проблемные аспекты при заключении и исполнении договоров на транспортировку газа**

Исследованию правового регулирования общественных отношений по транспортировке газа обоснованно посвящено большое количество научных работ<sup>110</sup>.

Услуги по транспортировке газа по трубопроводам могут быть выделены в качестве самостоятельных услуг, оказываемых газотранспортной организацией, а могут быть оказаны при осуществлении поставки газа потребителям. В последнем случае отношения сторон регулируются правилами о договоре газоснабжения.

Оказание услуг по транспортировке газа по трубопроводам по отдельным договорам регулируется иными правилами.

В соответствии с абз. 3 п. 1 ст. 4 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> См. подробнее: Романова В.В. Правовое обеспечение баланса интересов поставщиков и покупателей энергетических ресурсов // Правовой энергетический форум. 2016. № 4; Романова В.В. Внешнеэкономические сделки в газовой отрасли: особенности правового регулирования // Международное публичное и частное право. 2016. № 3; Алисова Т.В. Правовые проблемы присоединения к газораспределительным сетям // Правовой энергетический форум. 2016. № 1; Романова В.В. Тенденции правового регулирования публично-правовых отношений в сфере энергетики // Конкурентное право. 2016. № 2; Романова В.В. Правовой режим энергетических объектов газовой отрасли // Российская юстиция. 2015. № 3; Корепанов К.В. Правовое регулирование транспортировки нефти и газа по магистральным трубопроводам по законодательству государств — членов Евразийского экономического союза // Международное публичное и частное право. 2016. № 3; Корепанов К.В. Об особенностях порядка заключения договоров об оказании услуг по транспортировке нефти и газа по магистральным трубопроводам // Юридический мир. 2016. № 4; Корепанов К.В. Вопросы государственного регулирования транспортировки нефти и газа по магистральным трубопроводам // Конкурентное право. 2016. № 1.

<sup>111</sup> СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

транспортировка газа по трубопроводам отнесена к сферам деятельности субъектов естественных монополий.

В настоящее время судебная практика прямо признает договор на транспортировку газа публичным договором<sup>112</sup>, и таким образом, можно констатировать изменение подхода, согласно которому данный договор публичным не является<sup>113</sup>.

Во многом изменение такой квалификации может говорить не о том, что договор транспортировки газа по трубопроводам стал публичным договором, т.е. договором, заключаемым коммерческой организацией в отношении каждого, кто к ней обратится, сколько о том, что под публичным договором в правоприменении стал пониматься договор, обязательный к заключению, хоть не в отношении каждого обратившегося<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 31 октября 2016 г. по делу № А70-14760/2015. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

<sup>113</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 11857/04 от 5 апреля 2005 г. // Вестник ВАС РФ. 2005. № 7.

<sup>114</sup> В этом вопросе из категории договоров, обязательных к заключению, можно выделить два подмножества — договоры, обязательные к заключению в отношении каждого обратившегося, и договоры, обязательные к заключению, но не в отношении каждого обратившегося. Причем в соответствии с действующим законодательством для обоих видов данных договоров предусмотрено одно и то же название — публичный договор. Для того чтобы признать последнее подмножество договоров публичными, можно сослаться на п. 4 ст. 426 ГК РФ о полномочиях Правительства Российской Федерации, а также уполномоченных им федеральных органов государственной власти издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров. Вместе с тем, если данное положение толковать систематически с п. 1 данной статьи о характере деятельности, предполагающем заключение договора в отношении каждого, кто к нему обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования и т.п.), то первичным должен быть характер деятельности, предполагающий заключение договора в отношении каждого обратившегося, и уже правоотношения в рамках договорного регулирования данной деятельности могут быть урегулированы соответствующими правилами, установленными Правительством Российской Федерации или уполномоченным им федеральным органом исполнительной власти. Представляется, что правила Правительства Российской Федерации не могут устанавливать ограничения по кругу лиц, желающих



Одним из подтверждений данного тезиса можно считать подход судебной практики, согласно которому заключить публичный договор на оказание услуг по транспортировке газа может либо поставщик, либо покупатель, но никакой другой субъект (ни газораспределительная организация<sup>115</sup>, ни газотранспортная организация<sup>116</sup> — на этом вопросе мы остановимся дальше).

Нормативное регулирование условий договоров транспортировки газа закреплено в различных нормативных правовых актах. Положения Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» и Правил поставки газа в Российской Федерации<sup>117</sup> обязательны для всех участников отношений по транспортировке газа безотносительно аффилированности или вида трубопровода, по которому происходит транспортировка; Положение об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром»<sup>118</sup> — применяется только для случаев транспортировки по системе магистральных газопроводов единой системы газоснабжения ПАО «Газпром»,

---

заключить публичный договор, в ином случае такой договор не может считаться публичным.

<sup>115</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21 августа 2017 г. года по делу № А50-29877/2016. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

<sup>116</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27 апреля 2017 г. по делу № А32-7369/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13 мая 2016 г. по делу № А32-10860/2015; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20 июля 2015 г. по делу № А32-9496/2014. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

<sup>117</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. № 162 «Об утверждении Правил поставки газа в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 770.

<sup>118</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 858 «Об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе открытого акционерного общества “Газпром”» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3525.

включая газопроводы-отводы; Положение об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям<sup>119</sup> применяется при транспортировке по системам газопроводов и сооружений, предназначенной для газоснабжения покупателей газа в пределах одного территориального образования (субъекта Российской Федерации, города, района и т.д.).

Участниками процесса транспортировки газа являются поставщик газа, потребитель газа, газотранспортная организация и (или) газораспределительная организация.

При этом под газотранспортной организацией в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» понимается организация, которая осуществляет транспортировку газа и у которой магистральные газопроводы и отводы газопроводов, компрессорные станции и другие производственные объекты находятся на праве собственности или на иных законных основаниях.

Особенностью заключения договора транспортировки газа является ограниченный субъектный состав лиц, имеющих право заключить договор транспортировки.

Так, п. 20 Правил поставки газа в Российской Федерации предусмотрено, что при отсутствии у поставщика возможности непосредственной поставки газа покупателю договором поставки определяется сторона, заключающая договор транспортировки газа с газотранспортной (газотранспортными) и (или) газораспределительной организациями.

Пункт 2 Положения об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям устанавливает, что

---

<sup>119</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 г. № 1370 «Об утверждении Положения об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5937.

транспортировка газа по местным газораспределительным сетям производится на основании договора между газораспределительной организацией и поставщиком или покупателем газа, заключаемого в соответствии с законодательством Российской Федерации и данным Положением.

Необходимо исходить из того, что на газотранспортную организацию не может быть возложена обязанность по самостоятельному урегулированию взаимоотношений с владельцами других газовых сетей, в случае если при транспортировке газа используются промежуточные газовые сети иных владельцев (иных ГРО)<sup>120</sup>. Также право на понуждение к заключению договора транспортировки газа имеет только поставщик или покупатель газа, а не газораспределительная организация<sup>121</sup>.

Отдельной особенностью субъектного состава лиц, участвующих в процессе транспортировки газа по трубопроводам, необходимо отметить наличие различного правового регулирования отношений по транспортировке газа в зависимости от субъектов данных правоотношений. Так, для организаций, входящих в состав системы газоснабжения, организация — собственник данной системы определяет внутренние расчетные цены на газ и внутренние расчетные тарифы на услуги по транспортировке газа (абз. 3 ст. 21 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации»), в то время как для организаций, не входящих в состав системы газоснабжения,

---

<sup>120</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27 апреля 2017 г. по делу № А32-7369/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20 июля 2015 г. по делу № А32-9496/2014. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

<sup>121</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21 августа 2017 г. по делу № А50-29877/2016. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

установлен тариф на услуги по транспортировке газа соответствующим компетентным органом. Также отдельно урегулирован вопрос доступа к газотранспортной системе ПАО «Газпром» для независимых организаций (т.е. организаций, не являющихся организацией системы ПАО «Газпром: его дочерним или зависимым хозяйственным обществом, а также иной организацией, контролируемой ПАО «Газпром»), в то время как порядок получения доступа организации системы ПАО «Газпром» не урегулирован.

Согласно п. 11 Правил поставки газа в Российской Федерации согласие на заключение договора транспортировки газа должно быть направлено стороной, получившей предложение о заключении договора (оферту), не позднее 30 дней с момента получения. При несогласии с условиями договора сторона, получившая оферту, обязана выслать другой стороне протокол разногласий, в случае неполучения в 30-дневный срок со дня отправления подписанного поставщиком протокола разногласий обратиться в арбитражный или третейский суд и по истечении срока действия договора, заключенного на предыдущий период, прекратить отбор газа. Отбор (продолжение отбора) газа покупателем по истечении указанного 30-дневного срока и (или) срока действия договора, заключенного на предыдущий период, считается согласием стороны, получившей оферту, на заключение договора транспортировки газа на условиях газотранспортной организации. В случае, если покупатель обратился в арбитражный суд, действие договора поставки газа, заключенного на предыдущий период, продлевается до вступления в силу решения суда. В рамках рассмотрения спора о разрешении разногласий, возникших при заключении договоров поставки, Арбитражный суд Западно-Сибирского округа

указал, что п. 11 Правил поставки газа в Российской Федерации предусмотрен правовой механизм, при котором покупатель путем конклюдентных действий (продолжение отбора газа) подтверждает свое согласие на заключение договора поставки газа на условиях поставщика, а при несогласии с предложенными поставщиком условиями договора покупатель может реализовать свое право на обращение в суд. При этом до вступления в законную силу решения суда покупатель имеет возможность либо прекратить отбор газа, либо продолжить его отбор на условиях договора, заключенного на предыдущий период<sup>122</sup>. В Постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 9 ноября 2017 г. по делу № А46-2347/2017 отмечается, что при применении механизма заключения договора, предусмотренного п. 11 Правил поставки газа в Российской Федерации, надлежит исходить из того, что фактическое пользование потребителем услугами обязанной стороны следует считать в соответствии с п. 3 ст. 438 ГК РФ как акцепт абонентом оферты, предложенной стороной, оказывающей услуги (выполняющей работы), и данные отношения должны рассматриваться как договорные в тех случаях, когда потребитель пользуется услугами, оказываемыми обязанной стороной, однако от заключения договора отказывается. Исходя же из обстоятельств данного спора истец от заключения договора не отказывался, направил ответчику протокол разногласий, т.е. принимал меры к урегулированию разногласий. Фактическое принятие и отбор газа, поставляемого ответчиком, не свидетельствуют о принятии им договоров на условиях оферента посредством совершения конклюдентных действий. Суд кассационной инстанции

---

<sup>122</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 9 ноября 2017 г. по делу № А46-2347/2017. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

также отметил, что, поскольку поставка газа осуществлялась истцу длительное время в целях обеспечения в отопительном сезоне социально значимых объектов, в том числе жилых помещений, воинских частей, детских садов, начальных и средних школ и других государственных и муниципальных учреждений, суды при рассмотрении подобных споров не вправе ограничиваться формальным подтверждением конклюдентных действий истца по отбору газа.

Договором на оказание услуг по транспортировке газа на газотранспортную организацию могут быть возложены обязанности и полномочия по приему-передаче и обеспечению учета поставляемого газа от имени поставщика (покупателя). Поставщик (покупатель), заключивший договор транспортировки газа, уведомляет об этом контрагента.

Каждая из сторон договора обязана обеспечить представителю другой стороны возможность проверки в любое время работоспособности контрольно-измерительных приборов, наличия действующих свидетельств об их поверке, а также документов об учете и использовании газа покупателем.

Сторона, ведущая учет газа, ежемесячно, до пятого числа месяца, следующего за расчетным периодом, составляет акт об объеме переданного газа, в котором отражаются ежесуточные объемы приема-передачи газа. При несогласии одной из сторон с определением объема переданного газа она подписывает акт, изложив особое мнение. При наличии разногласий стороны вправе обратиться в суд. До принятия решения судом объем переданного газа устанавливается в соответствии с показаниями контрольно-измерительных приборов стороны, передающей газ.

Согласно п. 23 Правил поставки газа в Российской Федерации, при неисправности или отсутствии контрольно-измерительных приборов у передающей стороны объем переданного газа учитывается по контрольно-измерительным приборам принимающей газ стороны, а при их отсутствии или неисправности — по объему потребления газа, соответствующему проектной мощности неопломбированных газопотребляющих установок и времени, в течение которого подавался газ в период неисправности приборов, или иным методом, предусмотренным договором.

Пунктом 17 Правил поставки газа в Российской Федерации предусмотрено, что при перерасходе газа без предварительного согласования с поставщиком, газотранспортной или газораспределительной организацией покупатель оплачивает дополнительно объем отобранного им газа сверх установленного договором и стоимость его транспортировки за каждые сутки с применением повышающего коэффициента: с 15 апреля по 15 сентября — 1,1; с 16 сентября по 14 апреля — 1,5. При этом данное правило не применяется к объемам газа, израсходованным населением и коммунально-бытовыми потребителями.

Исходя из данных положений возникает вопрос о применении данных коэффициентов к юридическим лицам, преобразующим газ в иные коммунальные ресурсы (например, в тепловую энергию), которые, в том числе, поставляются населению.

В Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) отмечается, что поскольку Правила поставки газа в Российской Федерации различают поставку газа для коммунально-бытовых нужд и поставку газа преобразующим его в иной вид коммунального ресурса

ресурсоснабжающим организациям (п. 14 Правил), то по смыслу Правил понятие коммунально-бытовых нужд (нужд коммунально-бытовых потребителей) не включается потребление газа ресурсоснабжающими организациями, использующими его для обеспечения населения иными коммунальными ресурсами. И таким образом, штрафные повышающие коэффициенты, установленные п. 17 Правил подлежат применению при определении стоимости газа и его транспортировки в случае перерасхода газа ресурсоснабжающей организацией без предварительного согласования с уполномоченным лицом, в том числе в отношении объемов газа, потребленного при производстве иного вида ресурса, реализуемого населению для удовлетворения коммунально-бытовых нужд<sup>123</sup>.

Верховный Суд Российской Федерации верно исходит из систематического нормативного толкования действующего законодательства. Вместе с тем вопрос о том, стоит ли создавать исключение из правила о повышенных коэффициентах для организаций, использующих газ для обеспечения населения иными коммунальными ресурсами, требует подробного и обоснованного экономического анализа, поскольку расходы такой ресурсоснабжающей организации на приобретение и транспортировку газа впоследствии закладываются в тариф за соответствующий коммунальный ресурс. И в данном случае необходимо решить, является ли экономически обоснованным применение данных повышающих коэффициентов, если они косвенным образом все равно будут применены в отношении

---

<sup>123</sup> Пункт 2 разъяснений по вопросам, возникающим в судебной практике, Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 19 октября 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 5–6.



населения, и соответствует ли это расходам, которые понесут газоснабжающие, газотранспортные и газораспределительные организации, если будет создано исключение на нормативном уровне для применения данных коэффициентов в отношении указанных ресурсоснабжающих организаций.

В отношении упомянутых повышающих коэффициентов ранее Высший Арбитражный Суд Российской Федерации указал, что включение в договор дополнительных по отношению к данным установленным коэффициентам штрафов является нарушением регулируемого ценообразования в сфере газоснабжения<sup>124</sup>. Данные повышающие тариф коэффициенты представляют собой элемент ценообразования, а не неустойку<sup>125</sup>.

Позиция о том, что данные коэффициенты по своей правовой природе не являются неустойкой, в свою очередь, предопределяет невозможность применения в отношении данных коэффициентов положений ст. 333 Гражданского кодекса Российской Федерации об уменьшении неустойки.

Согласно абз. 2 ст. 25 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» в случае несвоевременной и (или) неполной оплаты газа и услуг по его транспортировке потребитель газа обязан уплатить поставщику пени в размере одной стотридцатой ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей на день фактической оплаты, от не выплаченной в срок суммы за каждый день просрочки начиная со следующего дня после дня наступления установленного срока оплаты по день фактической оплаты.

---

<sup>124</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 июня 2010 г. № 325/10 по делу № А32-25198/2008. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

<sup>125</sup> См.: Решение ВАС РФ от 15 апреля 2012 г. № ВАС-1113/2012. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

Необходимо отметить, что данный вид ответственности применим только в отношении просрочки оплаты фактически транспортированного газа, а не в отношении авансовых платежей, для которых стороны могут предусмотреть договорную неустойку.

Статьей 2 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» предусмотрено, что потребителем является лицо, приобретающее газ для собственных бытовых нужд, а также собственных производственных или иных хозяйственных нужд, и поэтому данная законная неустойка применима только для случая, когда поставку и транспортировку газа осуществляет одно и то же лицо. Для случаев неисполнения обязательства по оплате транспортированного газа в отношениях, когда транспортировку газа осуществляет газотранспортная, газораспределительная организация, данная законная неустойка не применяется из-за прямо указанного субъектного состава для применения данной законной неустойки.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2016 г. № 1245 были утверждены Правила ограничения подачи (поставки) и отбора газа. Так согласно п. 2 данных Правил основаниями для полного ограничения подачи (поставки) и отбора газа являются:

- угроза жизни и (или) здоровью человека и (или) причинение вреда окружающей среде;
- авария на газораспределительной (газотранспортной) сети и (или) сети газопотребления, посредством которых осуществляется транспортировка газа до потребителя, или угроза ее возникновения, а также проведение работ по предотвращению, локализации такой аварии или устранению ее последствий;

— ремонт газораспределительной (газотранспортной) сети, посредством которой осуществляется транспортировка газа до потребителя, за исключением ремонта, предусмотренного подп. «а» п. 3 Правил;

— отсутствие правовых оснований для подачи (поставки) и отбора газа, а также использование газоиспользующего оборудования с нарушением положений законодательства Российской Федерации;

— введение в действие графиков перевода потребителей на резервные виды топлива при похолоданиях и (или) графиков аварийного газоснабжения, которыми в отношении соответствующего потребителя предусмотрено полное ограничение подачи (поставки) и отбора газа;

— полное или частичное неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по оплате поставляемого газа и (или) услуг по его транспортировке в установленный срок, допущенное потребителем более 3 раз в течение 12 месяцев.

Основаниями для частичного ограничения подачи (поставки) и отбора газа являются:

— ремонт газораспределительной (газотранспортной) сети, посредством которой осуществляется транспортировка газа до потребителя, если такой ремонт сопровождается понижением давления в газораспределительной (газотранспортной) сети (ее участке);

— пользование газом с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований к техническому состоянию отдельного газоиспользующего оборудования потребителя;

— введение в действие графиков перевода потребителей на резервные виды топлива при похолоданиях и (или) графиков

аварийного газоснабжения, которыми в отношении соответствующего потребителя предусмотрено частичное ограничение подачи (поставки) газа;

— полное или частичное неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по оплате поставляемого газа и (или) услуг по его транспортировке в установленный срок, допущенное потребителем более 2 раз в течение 12 месяцев.

Отдельным образом урегулирован вопрос отключения потребителя, к сетям которого подключены абоненты, не имеющие задолженности. Так, п. 11 Правил установлено, что потребитель, к сетям которого подключены абоненты, не имеющие задолженности, обязан обеспечить им поставку газа и (или) вырабатываемых при использовании газа ресурсов в объемах, необходимых для их бесперебойного ресурсоснабжения.

Исполнение данной обязанности может осуществляться потребителем путем:

— полного и (или) частичного ограничения подачи (поставки) газа или вырабатываемых при использовании газа ресурсов своим абонентам, имеющим задолженность по оплате использованного ими газа или иных вырабатываемых с использованием газа ресурсов, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— предварительного (не позднее чем за 5 рабочих дней до введения ограничения подачи (поставки) газа) обращения к поставщику газа с предложением о заключении договора поставки газа между поставщиком газа и потребителем в объемах, необходимых для бесперебойного ресурсоснабжения абонентов, не имеющих задолженности;

— предоставления потребителем поставщику письменного расчета объема газа, необходимого для бесперебойно-

го ресурсоснабжения абонентов, не имеющих задолженности, подтвержденного данными о мощности газоиспользующего оборудования, которым оснащен ресурсоснабжаемый объект, об отапливаемой площади такого объекта, а также о количестве абонентов, не имеющих задолженности, для заключения договора поставки газа.

В случае непредоставления потребителем вышеуказанных данных поставщик газа ограничивает поставку газа до уровня, соответствующего среднемесячному значению количества газа, определяемому из расчета ранее фактически оплачиваемых потребителем объемов газа, подача (поставка) которых осуществлялась в течение 12 месяцев, предшествующих дате введения ограничения (или за меньший период, если предшествующий дате введения ограничения срок подачи (поставки) газа по договору составил менее 12 месяцев).

В случае перерасхода газа потребителем в период введения ограничения поставщик газа имеет право проводить принудительное уменьшение количества подаваемого (поставляемого) газа до месячной нормы, установленной на период введения ограничения, в том числе путем полного ограничения подачи (поставки) газа (с предупреждением потребителя и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не менее чем за сутки), в случае, если его объем, установленный на соответствующий месяц, был использован потребителем до истечения этого месяца. Последующее возобновление подачи (поставки) газа в установленных на период ограничения объемах осуществляется поставщиком с наступлением следующего месяца, если иное не предусмотрено договором поставки газа.

Отдельно по вопросу прекращения подачи газа стоит отметить выработанный на уровне обобщения судебной практики

подход, согласно которому действия ресурсоснабжающей организации по прекращению поставки ресурсов организациям-потребителям, к сетям которых подключены абоненты, своевременно оплачивающие использованные топливно-энергетические ресурсы, при отсутствии соглашения о подаче топливно-энергетических ресурсов таким абонентам, в том числе гражданам-потребителям, являются незаконными<sup>126</sup>.

Так, прекращение транспортировки газа к котельным в случае, если потребители услуг теплоснабжения от данной котельной не имеют задолженности, является незаконным. Действия газотранспортной организации по прекращению транспортировки ресурсов организациям-потребителям, к сетям которых подключены абоненты, своевременно оплачивающие использованные топливно-энергетические ресурсы, при отсутствии соглашения о подаче топливно-энергетических ресурсов таким абонентам, в том числе гражданам-потребителям, ведут к нарушению их прав на получение коммунальных услуг.

При этом, как указал Верховный Суд Российской Федерации<sup>127</sup>, при рассмотрении подобных споров суды не вправе ограничиваться формальным подтверждением того, что потребитель не обращался к поставщику газа с предложением о заключении договора поставки газа между поставщиком газа и потребителем в объемах, необходимых для бесперебойного ресурсоснабжения абонентов, не имеющих задолженности, учитывая, что взаимоотношения между ресурсоснабжающей ор-

---

<sup>126</sup> См.: пункт 3 Обзора Верховного Суда Российской Федерации по отдельным вопросам судебной практики о применении законодательства о защите прав потребителей при рассмотрении гражданских дел, утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 1 февраля 2012 г. URL: [http://www.vsrfr.ru/Show\\_pdf.php?Id=7679](http://www.vsrfr.ru/Show_pdf.php?Id=7679)

<sup>127</sup> Там же.

ганизацией и потребителем не должны влиять на права таких абонентов, и суды должны выяснять, какие меры могли быть предприняты либо предпринимались ресурсоснабжающей организацией для заключения необходимых договоров поставки с потребителем в целях защиты интересов соответствующих абонентов независимо от того, имелась ли у таких ресурсоснабжающих организаций информация о таких абонентах.





Глава 4

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
РЫНКА НЕФТИ**

---

## **§ 1. Проблемные аспекты правового обеспечения баланса интересов участников рынка оказания услуг по транспортировке нефти, нефтепродуктов по магистральным трубопроводам**

На церемонии запуска нефтепроводов «Заполярье — Пурпе» и «Куюмба — Тайшет», газопровода «Бованенково — Ухта-2» Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что эксплуатация указанных трубопроводных объектов существенно расширит возможности нефтегазовой отрасли России, принесет ощутимую пользу всей российской экономике, будет способствовать дальнейшему развитию регионов Российской Федерации. Президент Российской Федерации также отметил, что предстоит обустроить и ввести в эксплуатацию новые перспективные месторождения нефти и газа, продолжить формирование современной системы трубопроводного транспорта, сосредоточиться на создании высокотехнологичных перерабатывающих производств, так как от решения этих комплексных задач напрямую будет зависеть и укрепление энергетической безопасности России<sup>128</sup>.

В настоящее время нефтяная отрасль обеспечивает около половины доходов бюджета Российской Федерации. Почти все добытые углеводороды доставляются по магистральным трубопроводам<sup>129</sup>.

С учетом показателя добычи нефти на территории Российской Федерации, составившего за 2016 г. 547,3 млн тонн, транспорт российской нефти по системе Группы «Транснефть»

---

<sup>128</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53745>

<sup>129</sup> URL: <https://rg.ru/2016/12/19/minenergo-mer-i-miniust-nachali-gotovit-zakon-otruboprovodah.html>

составил 84,9% от этого уровня, что определяет доминирующее положение Компании в области транспорта нефти. Помимо системы магистральных нефтепроводов Группы «Транснефть», на территории Российской Федерации действует трубопроводная система «Каспийский трубопроводный консорциум» (КТК) с показателем перекачки нефти в 2016 г. в размере 44,3 млн тонн, а также другие системы и подводные нефтепроводы, принадлежащие нефтяным компаниям — производителям<sup>130</sup>.

Общественные отношения по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам входят в предмет энергетического права и регулируются различными источниками энергетического права<sup>131</sup>. Особенности правового регулирования общественных отношений, возникающих в нефтяной отрасли, специфика природного ресурса обусловили постепенное формирование самостоятельного института энергетического права, который продолжает формироваться, развиваться, вызывая справедливый интерес у российских и зарубежных ученых-юристов и практиков<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> URL: [https://www.transneft.ru/u/section\\_file/28070/godovoi\\_otchet.pdf](https://www.transneft.ru/u/section_file/28070/godovoi_otchet.pdf)

<sup>131</sup> См. подробнее: Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. В.В. Романовой. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 341–348.

<sup>132</sup> Джавахян А.О. О концепции проекта федерального закона «О добыче, переработке и транспортировке по магистральным трубопроводам нефтяного сырья и продуктов его переработки» // Законодательство. 2010. № 3. С. 57–60 ; Романова В.В. О проблемных аспектах правового регулирования нефтяной отрасли // Правовой энергетический форум. 2016. № 1. С. 32–37 ; Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 161–177 ; Салиева Р.Н. Законодательное обеспечение нефтедобычи в Российской Федерации // Энергетическое право. 2015. № 2. С. 26–29 ; Сулейменов М.К. Нефтяное право Республики Казахстан // Энергетическое право. 2007. № 2. С. 4–9 ; Hughes William E. Fundamentals of International Oil and Gas law. PennWell Books, 2016 ; Oil and Gas Law. Current Practice and Emerging Trends. Edited by Greg Gordon, John Paterson, Emre Usenmez. Edinburgh University

Унифицированного законодательного акта, регулирующего отношения в нефтяной отрасли, включая отношения по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам, на сегодняшний день нет.

Определенная унификация в отношении нефтепроводов и нефтепродуктопроводов нашла закрепление в Федеральном законе от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», который устанавливает организационные и правовые основы в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации в целях предотвращения актов незаконного вмешательства, к которым относятся, в том числе, террористический акт или покушение на его совершение. Данный закон распространяется на объекты топливно-энергетического комплекса, включая и линейные объекты топливно-энергетического комплекса, под которыми понимается система линейно-протяженных объектов топливно-энергетического комплекса (электрические сети, магистральные газопроводы, нефтепроводы и нефтепродуктопроводы), предназначенных для обеспечения передачи электрической энергии, транспортировки газа, нефти и нефтепродуктов.

Особенности правового режима для линейных объектов установлены, в том числе, в Гражданском кодексе Российской Федерации, Градостроительном кодексе Российской Федерации, Земельном кодексе Российской Федерации, Лесном кодексе Российской Федерации, Водном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»,

---

Press, 2010 ; Williams Howard R., Meyers Charles J., Martin Patrick H., Kramer Bruce M. Oil and Gaz Law. Fourth Edition. LexisNexis, 2010.

Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

За повреждение топливопроводов, нарушение правил транспортировки энергоносителей, нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов, нарушение запретов либо несоблюдение порядка выполнения работ в охранных зонах магистральных трубопроводов, нарушение субъектом естественной монополии правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа или установленного порядка подключения (технологического присоединения) к магистральным нефтепроводам и (или) магистральным нефтепродуктопроводам Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.

Уголовным кодексом Российской Федерации предусматривается уголовная ответственность за кражу из нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, за приведение в негодность магистральных трубопроводов, за нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов.

В соответствии с Федеральным законом 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам

отнесена к сфере деятельности субъектов естественных монополий. В этой связи государством установлены, в том числе, Правила обеспечения недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 218); Правила государственного регулирования тарифов или их предельных уровней на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; Перечень услуг субъектов естественных монополий в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, тарифы на которые регулируются государством (Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 980); Стандарты раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам (Постановление Правительства Российской Федерации от 18 октября 2010 г. № 844).

Также на уровне подзаконных нормативных правовых актов утверждены Правила подключения объектов нефтедобычи к магистральным нефтепроводам в Российской Федерации и учета субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти (Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2011 г. № 90), Правила подключения нефтеперерабатывающих заводов к магистральным нефтепроводам и (или) нефтепродуктопроводам и учета нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 1039).

В то же время многие аспекты правового регулирования исследуемых правоотношений являются дискуссионными, что обусловлено отсутствием, в том числе, единообразного понятийного аппарата, четко сформулированных положений о правах и обязанностях собственника, оператора системы магистральных трубопроводов, взаимодействии участников рассматриваемых правоотношений при осуществлении инвестиционной деятельности по развитию системы магистральных трубопроводов.

Не случайно проблемы правового регулирования транспортировки нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам, правового режима объектов нефтяной отрасли, вопросы ценообразования, особенности правовой природы договора на оказание услуг по транспортировке нефти по трубопроводам становятся предметом правовых исследований<sup>133</sup>.

Л.И. Шевченко справедливо обращает внимание, что слабое развитие законодательства в указанной сфере считается одной из причин многочисленных дискуссий при определении правовой природы отношений, связанных с транспортировкой нефти посредством системы нефтепроводов<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> См., например: Гаврилина Е.А. Система договорных связей на рынке нефти и нефтепродуктов. М. : МГИМО — Университет, 2016. С. 163–211 ; Изотова А.В. Тенденции развития энергетического законодательства об особенностях государственного регулирования тарифов на услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам // Правовой энергетический форум. 2014. № 3. С. 31–34 ; Корепанов К.В. Правовое регулирование транспортировки нефти и газа по магистральным трубопроводам : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016 ; Салиева Р.Н. Законодательное обеспечение порядка доступа к магистральным нефтепроводам // Правовой энергетический форум. 2016. № 1. С. 32–37 ; Шевченко Л.И. Договорные отношения в сфере энергетики. М. : МГИМО — Университет, 2015. С. 169–183.

<sup>134</sup> Шевченко Л.И. Договорные отношения в сфере энергетики. М. : МГИМО — Университет, 2015. С. 170.

Предметом правовых исследований являются и нормы зарубежного законодательства, регламентирующего транспортировку нефти и нефтепродуктов<sup>135</sup>.

Актуальность в проведении правового анализа зарубежного законодательства обусловлена с научной и с практической точек зрения, учитывая, что знания соответствующих положений необходимы для участников зарубежных рынков.

Правовой анализ моделей правового регулирования услуг по транспортировке нефти и нефтепродуктов, положений национальных законодательств имеет значение и для участников формируемого общего рынка нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза.

Так, согласно ст. 79 Договора о Евразийском экономическом союзе к числу основных принципов формирования общих рынков энергетических ресурсов относится, в том числе, гармонизация национальных норм и правил функционирования технологической и коммерческой инфраструктуры. В этой связи следует отметить, что в Республике Казахстан, в Республике Беларусь приняты унифицированные законодательные акты о магистральном трубопроводном транспорте: Закон Республики Казахстан от 22 июня 2012 г. № 20-V «О магистральном трубопроводе»; Закон Республики Беларусь от 9 января 2002 г. № 87-З «О магистральном трубопроводном транспорте». В указанных законах закреплены, в том числе, определения основных понятий, принципы деятельности, положения о государственном регулировании, о полномочиях оператора ма-

---

<sup>135</sup> См., например: Кутафин Д.О. Некоторые особенности правового регулирования транспортировки нефти в США // Международное публичное и частное право. 2016. № 3. С. 39–43; Салыгин В.И., Гулиев И.А., Литвинюк И.И. Анализ законодательства Канады и США в области транспорта жидких и газообразных углеводородов // Экономика и управление. 2016. № 6. С. 98–106.



гистрального трубопровода, особенности правового режима магистрального трубопровода как объекта строительства, требования к эксплуатации магистрального трубопровода.

Необходимость унификации на законодательном уровне положений о магистральном трубопроводном транспорте в Российской Федерации, в том числе положений об услугах по транспортировке энергетических ресурсов, является предметом дискуссий и обсуждений. Так, еще в 1999 г. в Государственную Думу был внесен на рассмотрение законопроект № 99045329-2 «О магистральном трубопроводном транспорте».

В настоящее время проходит обсуждение Проекта федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте нефти и нефтепродуктов, а также о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым устанавливаются правовые, экономические и организационные основы отношений в сфере функционирования магистрального трубопроводного транспорта (ID проекта: 02/04/04-16/00048391)<sup>136</sup>.

Разработка проекта закона осуществляется на основании поручения Президента Российской Федерации<sup>137</sup>. Актуальность проведения унификации в рассматриваемой сфере, установления четких положений на основе установленных принципов регулирования не вызывает сомнений. Многие эксперты подтверждают необходимость унификации различных положений, регулирующих порядок транспортировки нефти и нефтепродуктов магистральным трубопроводным транспортом<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> URL: <http://regulation.gov.ru/p/48391>

<sup>137</sup> URL: <http://www.transneft.ru/pressroom/es-b-1/?print=1>

<sup>138</sup> URL: <https://rg.ru/2016/12/19/minenergo-mer-i-miniust-nachali-gotovit-zakon-o-truboprovodah.html>

В то же время нельзя не отметить, что на стадии обсуждения проекта закона многие положения проекта закона в представленной редакции справедливо вызывают дискуссии как у компаний-потребителей, так и у государственных органов. Серьезные замечания к редакции положений проекта закона высказали нефтяные компании — ПАО «Газпром нефть», ПАО «НК «Роснефть»», ОАО «Сургутнефтегаз», ПАО «НК «РуссНефть»», ПАО «Татнефть», Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба<sup>139</sup>.

В этой связи представляется целесообразным проведение правового анализа положений обсуждаемого проекта закона.

Законопроектом вводится понятийный аппарат, закрепляются принципы правового регулирования отношений в сфере магистрального трубопроводного транспорта нефти и нефтепродуктов, устанавливаются особенности правового режима нефти (нефтепродуктов) как объекта отношений по транспортировке магистральными нефтепроводами и нефтепродуктопроводами, особенности правового режима магистральных нефтепроводов (нефтепродуктопроводов) как объектов строительства, реконструкции, капитального ремонта, требования к их эксплуатации, особенности правового положения субъектов отношений, возникающих в связи с транспортировкой нефти и нефтепродуктов магистральным трубопроводным транспортом, особенности договорного и государственного регулирования.

Для целей правового регулирования большое значение имеет закрепление принципов, на которых основывается регулиро-

---

<sup>139</sup> См., например, URL: <http://www.rbc.ru/newspaper/2017/06/19/594154299a79477f57912005>

вание отношений по транспортировке нефти и нефтепродуктов магистральным трубопроводным транспортом.

Согласно законопроекту регулирование отношений по транспортировке нефти и нефтепродуктов магистральным трубопроводным транспортом основывается на следующих принципах: обеспечение энергетической безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации за счет бесперебойного и надежного функционирования Системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов; структурное и технологическое единство Системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов; экономическая обоснованность стоимости услуг по транспортировке нефти и нефтепродуктов магистральным трубопроводным транспортом, а также по подключению объектов нефтедобычи, нефтеперерабатывающих заводов и нефтебаз к магистральному трубопроводному транспорту; приоритет промышленной и экологической безопасности объектов магистральных нефтепроводов (нефтепродуктопроводов), а также защищенности данных объектов от внешних и внутренних угроз, актов незаконного вмешательства в их деятельность; равнодоступность услуг по транспортировке нефти (нефтепродуктов) для потребителей данных услуг.

Указанные принципы имеют последующую детализацию применительно к устанавливаемым данным законопроектом основам осуществления государственного регулирования цен (тарифов) на услуги по транспортировке нефти (нефтепродуктов) магистральным трубопроводным транспортом и включают: (1) обеспечение достаточности источников финансирования экономически обоснованных расходов, связанных с оказанием услуг по транспортировке нефти (нефтепродуктов),

развитием Системы магистральных нефтепроводов и обеспечением надежной и безопасной эксплуатации магистрального трубопроводного транспорта, а также экономически обоснованного уровня рентабельности регулируемой деятельности; (2) обеспечение доступности для потребителей услуг по транспортировке нефти (нефтепродуктов) магистральным трубопроводным транспортом; (3) обеспечение эффективного функционирования и развития рынка услуг по транспортировке нефти и нефтепродуктов; (4) соблюдение баланса интересов потребителей услуг по транспортировке нефти (нефтепродуктов) и оператора Системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, обеспечивающего доступность оказываемых услуг и надлежащий уровень их качества для потребителей услуг.

Помимо закрепления принципов не менее важной задачей является их надлежащее правовое обеспечение, позволяющее данным принципам реализовываться.

Так, принцип структурного и технологического единства Системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов очевидно должен найти отражение в соответствующих положениях, раскрывающих особенности правового режима магистрального нефтепровода (нефтепродуктопровода) как участвующего в обороте объекта недвижимости, а также как вида транспорта. Понятийный аппарат законопроекта включает определение понятия магистрального нефтепровода (нефтепродуктопровода) как единого производственно-технологического комплекса, а также определение магистрального трубопроводного транспорта нефти и нефтепродуктов как вида трубопроводного транспорта, однако не содержит положений о требованиях к соответствующим режимам. Соответствующие положения будут иметь большое значение для участников

публично-правовых отношений в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным нефтепроводам и нефтепродуктопроводам.

Учитывая, что транспортировка нефти (нефтепродуктов) по магистральным нефтепроводам (нефтепродуктопроводам) осуществляется в условиях естественной монополии, представляется наиболее сложной задачей по правовому обеспечению баланса интересов потребителей и оператора Системы магистральных трубопроводов. Для потребителей необходим четкий порядок в предоставлении доступа к услугам, оказываемые субъектом естественной монополии, а также в цене за оказываемые услуги.

В соответствии с положениями Федерального закона 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» органами регулирования естественных монополий может применяться, в том числе, такой метод регулирования деятельности субъектов естественных монополий, как ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня.

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 8 законопроекта к полномочиям Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти отнесено осуществление государственного регулирования цен (тарифов) на услуги по транспортировке нефти (нефтепродуктов) магистральным трубопроводным транспортом. В ч. 2 ст. 9 законопроекта закреплено, что принятие решений об определении (установлении) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней на услуги по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным нефтепроводам (нефтепродуктопроводам) осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной

власти в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации Правилами государственного регулирования тарифов на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам, которые определяют процедуру и сроки принятия решений об установлении тарифов, а также устанавливают методы государственного регулирования тарифов на услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным нефтепроводам (нефтепродуктопроводам).

Однако при этом законопроект предусматривает также полномочия оператора Системы магистральных нефтепроводов в области ценообразования на услуги по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным нефтепроводам (нефтепродуктопроводам). Данные полномочия можно условно подразделить на три группы: (1) полномочия в части определения (установления) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней на услуги по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по вновь вводимым объектам магистральных нефтепроводов (нефтепродуктопроводов) — ч. 4 ст. 11 законопроекта; (2) полномочия в части установления внутренних расчетных тарифов — абз. 2 ч. 2 ст. 9 законопроекта; (3) полномочия по расчету и получению оплаты за подключение объектов нефтедобычи, нефтеперерабатывающих заводов и нефтебаз к магистральным нефтепроводам (нефтепродуктопроводам) — абз. 3 ч. 1 ст. 14 законопроекта.

Кроме этого, оператор Системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов наделяется полномочиями по взиманию сбора в случае несдачи потребителем услуг определенного количества нефти (нефтепродуктов) в пунктах управ-

ления в определенные договором сроки — ч. 1 ст. 16 законопроекта.

Фактически речь идет о наделении оператора Системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов полномочиями по государственному управлению и совмещению функции органа по регулированию деятельности субъекта естественной монополии и самого субъекта естественной монополии в одном лице.

Примеры наделения законодателем юридического лица, осуществляющего определенные виды деятельности, функциями по государственному управлению есть: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»»; Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

Так, например, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» наделена определенными полномочиями по государственному управлению.

Поскольку в рассматриваемом законопроекте предусматривается сохранение государственного регулирования цен (тарифов) на оказание услуг по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по нефтепроводам (нефтепродуктопроводам), представляется целесообразной дальнейшая проработка соответствующих положений законопроекта, исключающих совмещение функций регулирующего органа и лица, в отношении которого осуществляется регулирование.

Похожая ситуация, о которой идет речь в ч. 4 ст. 11 законопроекта, — принятие уполномоченным органом решения

об определении (установлении) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней — рассматривалась в ходе работы над проектом Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, посвященного разрешению в судебном порядке подобных споров в таких отраслях энергетики, как электроэнергетика, газовая, теплоснабжение.

27 декабря 2017 г. было принято Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена». Согласно п. 5 данного постановления в случае непринятия заменяющего нормативного правового акта уполномоченным органом спор о взыскании задолженности за поставленные ресурсы рассматривается с участием регулирующего органа. При этом размер подлежащей оплате задолженности определяется судом исходя из выводов, содержащихся в судебном решении, которым нормативный правовой акт признан недействующим (например, об экономической необоснованности размера необходимой валовой выручки либо величин плановых объемов поставки ресурсов регулируемой организации), и имеющихся в деле доказательств. В частности, при рассмотрении дела суд может учесть консультации специалистов, материалы тарифного дела, исходя из которых устанавливалась регулируемая цена, принять во внимание выводы, содержащиеся в судебных актах по делам, при рассмотрении которых уже определялась стоимость того же ресурса, поставленного тем же лицом за тот же регулируемый период, а также назначить в соответствии с процессуальным законодательством судебную экспертизу.



В ходе обсуждения проекта обсуждался вопрос о фактической замене судом уполномоченного регулирующего органа, не принимающего акт об установлении регулируемой цены. Включение соответствующего положения в законопроект свидетельствует о множественности таких случаев и неопределенности во взаимоотношениях между субъектами, оказывающими услуги по регулируемым ценам, и потребителями.

Из текста положений законопроекта также не явствует, предусматривается ли для участников соответствующих правоотношений досудебный порядок рассмотрения разногласий в связи с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов). В настоящее время такой досудебный порядок предусматривается Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2007 г. № 669 «О Правилах рассмотрения в досудебном порядке споров, связанных с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов)». В рассмотрении разногласий участвуют, в том числе, и потребители услуг, что позволяет рассмотреть еще на досудебной стадии возражения всех заинтересованных лиц и, возможно, избежать последующего судебного разбирательства.

Необходимо также обратить внимание, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 января 2009 г. № 14 для такой отрасли, как электроэнергетика, установлены также Правила урегулирования споров, связанных с установлением и применением платы за технологическое присоединение и (или) тарифных ставок, установленных органами государственного регулирования цен (тарифов) для определения величины такой платы (стандартизированных тарифных ставок). В рассмотрении указанных разногласий также принимают участие и потребители соответствующих услуг.

Представляется целесообразной постановка вопроса о возможности применения подобных положений для досудебного порядка урегулирования разногласий в связи с установленным оператором Системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов или организацией магистрального трубопроводного транспорта размером платы за оказание услуг по подключению объектов нефтедобычи, нефтеперерабатывающих заводов и нефтебаз к магистральным нефтепроводам (нефтепродуктопроводам).

Предусматривая возможность установления оператором Системы магистральных нефтепроводов (нефтепродуктопроводов) внутренних расчетных тарифов, представляется целесообразным раскрытие этого понятия, соотношение данных тарифов с государственными тарифами и Правилами государственного регулирования тарифов на указанные услуги, порядок их определения, размещения и опубликования.

Также необходимо обратить внимание на п. 2 ст. 11 законопроекта, которым в целях финансирования строительства (реконструкции) магистральных нефтепроводов (нефтепродуктопроводов) предусматривается возможность установления в соглашении между оператором Системы магистральных нефтепроводов (нефтепродуктопроводов) и потребителями услуг по транспортировке нефти (нефтепродуктов) надбавки к действующим ценам (тарифам) на услуги по транспортировке нефти (нефтепродуктов), в том числе осуществляемой и по другим магистральным нефтепроводам (нефтепродуктопроводам). Порядок определения такой надбавки, ее предельная величина в законопроекте в настоящее время не установлены. В абз. 2 указанного пункта ст. 11 также предусматривается обеспечение возврата в полном объеме инвестированного в строи-

тельство капитала в случаях, если вышеуказанные надбавки не были установлены. Кем, в каком порядке, в какие сроки обеспечивается возврат инвестированного капитала, в законопроекте не установлено. Если речь идет о потребителях, то не указано, как определяется размер выплат для каждого потребителя по отдельности.

К полномочиям оператора Системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов или организации магистрального трубопроводного транспорта относится расчет размера платы за оказание услуг по подключению объектов нефтедобычи, нефтеперерабатывающих заводов и нефтебаз к магистральным нефтепроводам (нефтепродуктопроводам). Согласно абз. 3 ч. 1 ст. 14 законопроекта расчет размера оплаты осуществляется исходя из необходимости компенсации экономически обоснованных расходов на выполнение мероприятий по подключению вышеуказанных объектов и по расширению пропускной способности системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, а также расходов на уплату налогов и сборов, предусмотренных действующим законодательством. Порядок осуществления расчета, распределение суммы компенсации между потребителями услуг в законопроекте не представлен.

К полномочиям оператора Системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов отнесено также взимание сбора за несданное в срок количество нефти (нефтепродуктов). Размер данного сбора определен в законопроекте и равен десяти минимальным размерам оплаты труда за каждую несданную тонну нефти (нефтепродуктов). С одной стороны, из содержания ч. 1 ст. 16 законопроекта следует, что данный сбор взимается в случае невыполнения потребителем условий договора об оказании услуг по транспортировке нефти (нефтепродуктов)

по магистральным нефтепроводам (нефтепродуктопроводам), и речь идет об ответственности потребителя, однако далее, в последнем абзаце данной части, указывается, что данный сбор не является мерой ответственности за нарушение обязательства и не подлежит уменьшению судом. Исходя из названия ст. 16 данный сбор отнесен к гарантиям выполнения потребителем обязанностей по договору. В то же время законопроект не предусматривает гарантии выполнения обязанностей оператора Системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов.

Представляется, что дальнейшая работа по совершенствованию модели правового регулирования в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, по унификации норм, регулирующих общественные отношения в этой области, должна быть направлена на устранение пробелов, противоречий в целях правового обеспечения энергетического правопорядка.

## **§ 2. Проблемы и задачи правового регулирования биржевых рынков нефти и нефтепродуктов**

Биржевые торги нефтью и нефтепродуктами прежде всего регулируются такими нормативными актами, как Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 325 «Об организованных торгах» (далее — Федеральный закон «Об организованных торгах»); Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7 Федерального закона «О клиринге, клиринговой деятельности» (с 2015 г. Федеральный закон «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте»), далее — Федеральный закон «О клиринге»; Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2014 г. № 451 «Об утверждении правил учета нефти», Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2012 г. № 1035 «Об утверждении Критериев регулярности и равномерности реализации товара на бирже для отдельных товарных рынков, на которых обращаются нефть и (или) нефтепродукты» (далее — Постановление Правительства от 11 октября 2012 г.), Приказ ФАС России и Минэнерго России от 12 января 2015 г. «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов, а также отдельных категорий товаров, выработанных из нефти и газа, и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами, а также с отдельными категориями товаров, выработанных из нефти и газа, хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках, и признании утратившим силу Приказа ФАС России и Минэнерго России от 30 апреля 2013 г. № 313/13/225» (далее — Приказ от 12 января 2015 г.) и др.

Указанные нормативные правовые акты определяют в целом инфраструктуру биржевого товарного рынка, к которой относятся нижеследующие организации: биржа (юридическое лицо, оказывающее услуги по проведению биржевых торгов на товарном и/или финансовом рынках на основании лицензии биржи); клиринговая организация (юридическое лицо, имеющее право осуществлять клиринговую деятельность на основании лицензии на осуществление клиринговой деятельности); оператор товарных поставок (юридическое лицо, осуществляющее в соответствии с условиями оказания услуг оператора товарных поставок проведение, контроль и учет товарных поставок по обязательствам, допущенным к клирингу, получившее аккредитацию Банка России на осуществление указанных функций).

В настоящее время в России выданы лицензии семи биржам: Публичное акционерное общество «Московская биржа ММВБ — РТС», Публичное акционерное общество «Санкт-Петербургская биржа», Акционерное общество «Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа», Акционерное общество «Санкт-Петербургская валютная биржа», Акционерное общество «Биржа «Санкт-Петербург», Акционерное общество «Национальная товарная биржа», Акционерное общество «Крымская биржа»<sup>140</sup>.

Биржевой рынок основан на договорных отношениях биржи, являющейся организатором торгов, и участников торгов, между биржей и клиринговой организацией, а также клиринговой организацией и оператором транспортировки.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об организованных торгах» по договору об оказании услуг по проведению органи-

---

<sup>140</sup> URL: [http://www.cbr/finmarket/sv\\_secur/#\\_14176](http://www.cbr/finmarket/sv_secur/#_14176)

зованных торгов биржа обязуется в соответствии с правилами регулярно (систематически) оказывать услуги по проведению организованных торгов, а участники торгов обязуются оплачивать указанные услуги. Заключение договора об оказании услуг по проведению торгов осуществляется путем присоединения к указанному договору, условия которого предусмотрены правилами организованных торгов.

Биржа вправе проводить организованные торги в соответствии с правилами организованных торгов, зарегистрированными Банком России. Правила могут содержаться в одном или нескольких документах. На большинстве бирж действуют правила организованных торгов, состоящие из нескольких документов. Так, например, в Акционерном обществе «Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа» правила организованных торгов состоят из Правил допуска к организованным торгам АО «СПбМТСБ», Правил проведения организованных торгов в каждой из товарных секций и в секции «Срочный рынок» и Порядка организации электронного взаимодействия средствами программно-технического комплекса в связи с проведением организованных торгов АО «СПбМТСБ».

В правилах организованных торгов должны обязательно содержаться требования к участникам торгов и их идентификации, порядок допуска лиц к участию в торгах, наименование клиринговой организации, если по итогам торгов осуществляется клиринг, порядок и условия подачи заявок, порядок соответствия заявок друг другу, включая признаки, по которым это соответствие определяется, порядок фиксации такого соответствия и иные требования, предусмотренные ст. 4 Федерального закона «Об организованных торгах».

Определяя требования к правилам, законодатель устанавливает принципы биржевых торгов, обеспечивающие баланс интересов продавцов и покупателей.

Во-первых, правилами организованных торгов могут быть определены различные группы (категории) участников торгов и установлены требования к ним. Права и обязанности участников разных групп (категорий) могут различаться, но при этом требования, предъявляемые к одной группе (категории), права и обязанности таких участников должны быть одинаковыми.

Принятие п. 5.1 ст. 16 Федерального закона «Об организованных торгах» и введение его в действие в 2016 г. позволили привлечь на российский биржевой рынок нефтепродуктов нерезидентов, т.е. участниками биржевых торгов могут быть равно как резиденты, так и нерезиденты.

При допуске к торгам российские и иностранные юридические лица должны представить соответствующие документы, подтверждающие их статус. В рамках категорий резидентов и нерезидентов у участников торгов равные права.

Так, в соответствии с Правилами допуска к участию в организованных торгах АО «СПбМТСБ»<sup>141</sup> участники торгов — резиденты Российской Федерации могут участвовать в организованных торгах в категориях — член биржи, член секции, временный член секции, посетитель торгов. Участники торгов — нерезиденты Российской Федерации могут участвовать в торгах в категориях — член биржи — нерезидент, член секции — нерезидент, временный член секции — нерезидент, посетитель торгов — нерезидент. Категорию участник выбирает самостоятельно.

---

<sup>141</sup> Spimex.com



Категория участника торгов — члена биржи предоставляет право участвовать в торгах во всех секциях от своего имени и за свой счет; участвовать в торгах в интересах и за счет других лиц при условии включения в формируемый список участников торгов товаром или наличия лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг на осуществление брокерской деятельности или иных видов лицензий; а также предоставляется право участвовать в работе советов секций<sup>142</sup> и рабочих группах. Договор об оказании услуг по проведению организованных торгов заключается на неопределенный срок.

Категория участник торгов — член биржи — нерезидент имеет право участвовать в организованных торгах во всех секциях от своего имени и за свой счет; участвовать в организованных торгах во всех секциях биржи от своего имени и за счет других иностранных лиц с учетом особенностей проведения торгов в секциях при условии включения в формируемый биржей список участников торгов товаром, действующих в интересах и за счет других лиц в порядке, предусмотренном в правилах; а также предоставляется право участвовать в работе советов секций<sup>143</sup> и рабочих группах. При этом Договор об оказании услуг по проведению организованных торгов заключается на неопределенный срок.

Из вышеизложенного следует, что требования к категориям нерезидентов даже менее жесткие, чем к категориям российских

---

<sup>142</sup> В соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об организованных торгах» на биржах создается биржевой совет (совет или советы секций) с целью рассмотрения и принятия рекомендаций уполномоченному органу биржи по следующим вопросам: изменения стоимости услуг по проведению организованных торгов, внесения в правила организованных торгов изменений, изменения клиринговой организации, осуществления функций центрального контрагента и др.

<sup>143</sup>

юридических лиц. В частности, российские юридические лица, являющиеся брокерами и имеющие лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг, могут осуществлять сделки от имени и за счет иных лиц. Такое требование в отношении нерезидентов отсутствует. Это, видимо, можно объяснить тем, что в нормативных актах не предусмотрены какие-либо требования, да и понятно, что лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг у нерезидентов отсутствуют.

Вместе с тем следует отметить, что практика международных коммерческих судов и арбитражных институтов по вопросу допуска нерезидентов и признания их деятельности на территории другого государства легитимной разнообразна. Так, в ряде случаев применяется теория, согласно которой сделки, совершенные лицом, которое не вправе осуществлять такую деятельность согласно личному закону, признаются недействительными на территории другой страны. Предлагается урегулировать на уровне нормативных актов аналогичный подход. Например, установить, что биржа вправе осуществлять допуск тех иностранных юридических лиц, которые вправе осуществлять такую деятельность в соответствии с их личным законом страны местонахождения.

Кроме категорий членов биржи, выделяются категории участников торгов — членов секций резидентов и нерезидентов. У них такие же права, что и у членов бирж, но только в рамках одной секции. С указанными категориями членов заключаются договоры на неопределенный срок.

Категории временного членства и посетителей торгов российских и иностранных юридических лиц отличаются от рассмотренных выше категорий тем, что с юридическими лицами, включенными в указанные категории, заключаются срочные

договоры (на один год). Кроме того, временные члены вправе участвовать в торгах как от своего имени и за свой счет, так и от своего имени и за счет других юридических лиц, а посетители — участники торгов вправе участвовать в организованных торгах только от своего имени и за свой счет.

При заключении договоров об оказании услуг по проведению организованных торгов с юридическими лицами в разных категориях взимается разный вступительных взнос. Например, как для российского члена биржи, так и для члена биржи — нерезидента устанавливается взнос в размере 6 млн руб., а для посетителей в размере 100 тыс. руб.

Во-вторых, все заявки участников торгов, подаваемые с удаленных рабочих мест, подписываются электронной подписью, которая гарантирует целостность и сохранность документов для всех участников торгов. Согласно ст. 18 Федерального закона «Об организованных торгах» договор на организованных торгах заключается на основании двух разнонаправленных заявок, полное и частичное соответствие которых друг другу установлено и зафиксировано в реестре договоров организатором торговли. Система электронных торгов бирж обеспечивает неизменность поданных всеми участниками торгов заявок.

В-третьих, ценообразование на биржевых торгах является прозрачным. Все заявки соответствуют единым требованиям, предусмотренным правилами организованных торгов. Как правило, заявки участников направлены неопределенному кругу участников торгов (т.е. заявки являются безадресными, а торги осуществляются анонимно), и таким образом все участники получают равные права при заключении договоров. Рыночными ценами считаются цены, сформированные при заключении безадресных заявок. Вместе с тем правилами

предусматривается возможность заключения адресных заявок, т.е. таких заявок, которые могут быть адресованы конкретному контрагенту. При заключении адресных сделок налоговые органы вправе проанализировать обоснованность цен. Такие цены могут быть признаны нерыночными, и возможно доначисление налогов. В настоящее время на биржах адресные сделки составляют незначительное количество.

В-четвертых, особенности исполнения тех или иных договоров зависят от того, какие условия поставки выбраны участниками при подаче заявок. Право выбора предоставлено равно всем участникам. Условия поставки унифицированы и, как правило, излагаются в приложениях к правилам организованных торгов. Например, в Правилах проведения организованных торгов в секции «Нефтепродукты» Акционерного общества «Санкт-Петербургская товарно-сырьевая биржа»<sup>144</sup> предусмотрена возможность поставки нефти и нефтепродуктов на условиях франко-вагон — станция отправления, франко-труба, франко-резервуар, самовывоз автомобильным транспортом, франко-борт, франко-вагон — станция назначения и т.д.

Иногда вызывает критику тот факт, что продавцы, являющиеся контролерами поставки<sup>145</sup> на биржевом рынке нефти и нефтепродуктов, освобождены от предоставления денежного обеспечения, а все остальные участники торгов вносят такое обеспечение. С нашей точки зрения, установление различных способов обеспечения исполнения обязательств у продавцов, являющихся контролерами поставки, и покупателей правомерно. Продавцы, являющиеся контролерами постав-

---

<sup>144</sup> Spimex.com

<sup>145</sup> Контролеры поставки — юридические лица, являющиеся, как правило, производителями товара и гарантированно обеспечивающие его поставку.

ки, представляют документы, подтверждающие наличие товара, в связи с чем отсутствует необходимость в денежном обеспечении. Покупатели направляют в клиринговую организацию денежное обеспечение, достаточное для совершения сделок.

На практике высказываются предложения о выставлении гарантий возврата авансового платежа вместо внесения участниками торгов, являющимися участниками клиринга, гарантийных взносов в клиринговую организации. В ч. 4 ст. 368 ГК РФ указано на то, что в независимой гарантии должны быть указаны дата выдачи, принципал, бенефициар, основное обязательство, денежная сумма, подлежащая уплате, или порядок ее определения, обстоятельства, при наступлении которых должна быть выплачена сумма гарантии, и др. Если предположить, что гарантия выставляется по факту заключения каждого биржевого договора, то сроки исполнения договоров существенно увеличатся. Сторонники выставления гарантий имеют в виду выставление гарантий на какой-то существенный срок (например, на год). Однако в этой связи не ясно, можно ли описать основное обязательство как обязательство, возникающее в связи с заключением биржевых договоров, а не указывать конкретное обязательство по договору от определенной даты; можно ли не предусматривать конкретное юридическое лицо в качестве бенефициара, а указать, что это любой участник торгов (при подаче заявок неограниченного круга лиц), перед которым не исполнено обязательство по биржевой сделке; существенно также определиться с тем, как должна быть описана денежная сумма, подлежащая уплате, или порядок ее определения и т.д. Для внедрения такой практики было бы целесообразно издание информационного письма Банка России, где были бы описаны

особенности выставления независимых гарантий на организованных торгах.

Все участники торгов на товарных рынках имеют право на использование такой опции, как толеранс<sup>146</sup>. Наиболее широко используется толеранс на рынке нефти и нефтепродуктов. Так, при поставке нефтепродуктов железнодорожным транспортом сложно гарантировать предоставление перевозчиком цистерн определенной емкости, в которую может быть погружен весь товар. Введение толеранса позволяет учесть элемент риска и при соблюдении всех остальных прав и обязанностей продавцов и покупателей считать договоры исполненными. Например, в Правилах проведения организованных торгов в Секции «Нефтепродукты» Акционерного общества «Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа»<sup>147</sup> предусмотрено, что в случае исполнения обязательств не в полном объеме поставщик считается выполнившим свои обязательства по договору, и неустойка с поставщика не взимается при поставке нефтепродуктов на условиях франко-вагон — станция отправления, франко-труба, франко-резервуар, если при объеме договора, меньшем 600 тонн, количество не поставленного поставщиком биржевого товара меньше 60 тонн; а при объеме договора, равном или превышающем 600 тонн, количество не поставленного поставщиком биржевого товара не превышает 10% от количества товара в тоннах по соответствующему договору.

В России пока нет никаких законодательных ограничений для участников рынка по использованию «роботов». Вместе с тем

---

<sup>146</sup> Толеранс — допустимое отклонение фактического значения некоторого параметра от его фиксированной величины.

<sup>147</sup> Spimex.com

использование «роботов» некоторыми участниками торгов ставит в невыгодное и неравное положение тех участников, которые их не используют. «Роботами» являются специальные компьютерные программы, которые по заданному алгоритму или набору заданных алгоритмов постоянно осуществляют технический анализ и в зависимости от результатов анализа подают заявки на покупку и продажу. Такое определение «роботов» более характерно для финансовых рынков. На товарном рынке, в первую очередь на наиболее крупном биржевом рынке нефтепродуктов, «роботы» осуществляют лишь автоматический ввод заявок. Частота подаваемых заявок превышает заявки, подаваемые физическими лицами — трейдерами участников торгов. При этом ни один из участников торгов не признает публично использование механизма «роботов», а биржи затрудняются выделить заявки, поданные с использованием «роботов».

«Роботизация» влияет на рыночное ценообразование, и в этой связи биржи предпринимают различные меры противодействия использованию «роботов». Так, Московская биржа штрафует и лишает допуска к торгам брокеров и их клиентов, уличенных в попытке повлиять на цены с помощью «роботов». АО «СПБМТСБ» ввело ограничение работы «роботов» на всех товарных рынках путем установления дополнительного тарифа на слишком большое количество заявок от брокеров, что привело к сокращению «высокочастотности» заявок.

Биржи осуществляют мониторинг всех операций участников с целью выявления сделок, связанных с манипулированием на рынке, и/или неправомерного использования инсайдерской информации, выявляют нестандартные сделки и применяют меры дисциплинарного воздействия к нарушителям. Как правило, перед применением каких-либо мер воздействия

к любому участнику ситуация рассматривается на дисциплинарной комиссии (при наличии), а затем решение о привлечении к ответственности принимается единоличным исполнительным органом биржи.

За нарушение правил организованных торгов, в том числе за неисполнение обязательств по заключенному биржевому договору, предусмотрена ответственность участников торгов. Например, вынесение предупреждения с раскрытием информации на сайте биржи, в том числе с установлением срока для устранения нарушения; уплата штрафа, приостановление и прекращение допуска участника торгов к участию к торгам и т.д.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об организованных торгах» биржа вправе отказаться от исполнения договора об оказании услуг по проведению организованных торгов с участником торгов, и при этом возмещение убытков, связанных с таким отказом, биржей участнику торгов не осуществляется. Встает вопрос: что происходит с обязательствами по договору при приостановлении допуска и возмещаются ли при этом убытки? Ни судебная практика, ни государственные органы, регулирующие организованные торги, пока не дали ответ на этот вопрос.

Следует отметить некоторые особенности организации биржевых торгов нефтью и нефтепродуктами. В Постановлении Правительства от 11 октября 2012 г. предусмотрена обязанность регулярной и равномерной продажи на биржевых торгах нефти и (или) нефтепродуктов, произведенных и (или) реализуемых занимающим доминирующее положение на соответствующих рынках хозяйствующим субъектом. Существенна роль регулирующих органов (ФАС России и Минэнерго России)



в рамках обеспечения интересов участников торгов. В Приказе от 12 января 2015 г. установлена минимальная величина продаваемых на бирже нефтепродуктов, произведенных и (или) реализуемых хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих оптовых рынках, например бензин автомобильный — 10%, топливо дизельное — 5%, топливо для реактивных двигателей — 10%, мазут — 2%.

Важным элементом инфраструктуры товарного рынка являются клиринговые организации. В Федеральном законе «О клиринге» определяется порядок осуществления клиринговой деятельности. В настоящее время Банком России выданы лицензии пяти клиринговым организациям: Акционерное общество «Расчетно-депозитарная компания», Банк «Национальный клиринговый центр» (Акционерное общество), Небанковская кредитная организация «Акционерное общество «Национальный расчетный депозитарий», Акционерное общество «Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа» и Публичное акционерное общество «Клиринговый центр МФБ»<sup>148</sup>.

Основными целями деятельности клиринговых организаций являются расчет обязательств из биржевых договоров и обеспечение исполнения обязательств по этим договорам, в том числе через уплату гарантийного обеспечения участников. Для участников клиринга в рамках созданных категорий участников клиринга действуют равные условия. Кроме гарантийного обеспечения участников клиринга, для обеспечения стабильности на товарных и финансовых рынках в клиринговых организациях

---

<sup>148</sup> URL: [http://www.cbr/finmarket/sv\\_secur/#\\_14176](http://www.cbr/finmarket/sv_secur/#_14176)

создаются целевые гарантийные фонды из денежных средств самих клиринговых организаций.

Особенностью товарного рынка России стал институт операторов товарных поставок. На сегодня Банком России аккредитовано пять операторов товарных поставок: Общество с ограниченной ответственностью «Вектор-Оператор», Банк «Национальный клиринговый центр» (Акционерное общество), Общество с ограниченной ответственностью «ПТК-Терминал», Акционерное общество «Серпуховская нефтебаза», Публичное акционерное общество «Транснефть»<sup>149</sup>.

В подзаконных актах регулируется порядок аккредитации организации для осуществления ею функций оператора товарных поставок. Так, в Приказе ФСФР от 10 июля 2012 г. № 12-57/пз-н установлено, что проведение аккредитации претендента осуществляется при соблюдении следующих условий:

- претендент должен являться коммерческой организацией, созданной в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- определение претендентом сферы осуществления им своих функций (организованный рынок, внебиржевой рынок, перечень товаров, по которым претендент намерен осуществлять указанные функции);

- наличие у претендента внутреннего документа, предусматривающего описание процедур открытия и закрытия товарных счетов, а также осуществления операций по ним (условия оказания услуг);

- наличие у претендента документа, регламентирующего обеспечение конфиденциальности информации в связи с осу-

---

<sup>149</sup> URL: [http://www.cbr/finmarket/sv\\_secur/#\\_14176](http://www.cbr/finmarket/sv_secur/#_14176)

ществом функций оператора товарных поставок, а также документа, регламентирующего процедуры, обеспечивающие целостность и защиту конфиденциальной информации;

— наличие у претендента программно-технического обеспечения, позволяющего осуществлять функции оператора товарных поставок, в том числе позволяющие обеспечивать конфиденциальную информацию.

У операторов товарных поставок условия поставки предусматривают передачу биржевого товара покупателю на складе / в резервуаре / в трубе оператора товарных поставок или третьих лиц, с которыми у оператора товарных поставок заключен договор о взаимодействии, без осуществления дальнейшей транспортировки.

При этом право собственности на товар переходит от поставщика к покупателю в момент зачисления товара на торговый товарный счет покупателя с торгового товарного счета поставщика на основании распоряжения клиринговой организации. Операции по торговому товарному счету приравниваются к передаче (получению) товара. С момента совершения оператором товарных поставок записи о зачислении товара право собственности, а также риск случайной гибели, утраты, недостачи товара несет покупатель, по торговому товарному счету которого внесена соответствующая запись о получении товара. Датой поставки товара считается дата зачисления товара на торговый товарный счет покупателя с торгового товарного счета поставщика. С даты поставки товара дальнейшее хранение или транспортировка товара производится покупателем за его счет.

Институт операторов товарных поставок на рынке нефтепродуктов введен пока только в секции «Нефтепродукты»

АО «СПбМТСБ» и успешно используется в интересах участников торгов.

Создание условий, обеспечивающих учет, однозначное регулирование перехода права собственности на нефть и нефтепродукты, обеспечивает равное положение для покупателей и продавцов товара. Рассматриваемая деятельность осуществляется в тесном взаимодействии с организатором торговли и клиринговой организацией.

В завершение хотелось бы отметить, что на торговом рынке пока не реализованы возможности всех институтов, предусмотренных Федеральным законом «Об организованных торгах». Правовых исследований проблемных аспектов правового регулирования биржевой торговли нефтью, нефтепродуктами пока не много<sup>150</sup>.

В целях правового регулирования биржевой торговли нефтью, нефтепродуктами представляется целесообразным закрепить порядок взаимодействия продавцов и покупателей с клиринговым брокером. Согласно п. 8 ст. 2 Федерального закона «О клиринге» клиринговый брокер — участник клиринга, который является стороной по договорам, заключенным на основании заявок, поданных не в его интересах другим лицом — участником торгов. На основании ст. 20 Федерального закона «Об организованных торгах» в случаях и порядке, которые установлены правилами организованных торгов, участник торгов вправе подать заявку с указанием клирингового брокера. Стороной договора, заключенного на организованных тор-

---

<sup>150</sup> См., например: Вильданова М.М. Правовое регулирование биржевых торгов газом, нефтью, нефтепродуктами // Правовой энергетический форум. 2016. № 2. С. 9–14 ; Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. В.В. Романовой. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 350–356.

гах на основании заявки участника торгов, в которой указан клиринговый брокер, является именно клиринговый брокер. Использование такого института, как клиринговый брокер, существенно упростило бы работу с нерезидентами — покупателями нефти и нефтепродуктов, так как клиринговый брокер — нерезидент мог бы обслуживать нерезидентов, а заявки за него мог бы подавать российский брокер с указанием клирингового брокера. В реестре договоров клиринговый брокер становился бы стороной по всем договорам, по которым он действовал бы в интересах своих клиентов. Клиринговый брокер — нерезидент (по сути — субброкер) становился бы участником клиринга и в интересах своих клиентов-нерезидентов участвовал бы в клиринге их обязательств. Для развития биржевого рынка нефти и нефтепродуктов с нерезидентами много еще предстоит сделать, в частности путем совершенствования налогового и валютного регулирования и, безусловно, при соблюдении баланса интересов продавцов и покупателей.

### **§ 3. Проблемы и задачи правового регулирования порядка выхода из рынка нефтедобычи при выводе из эксплуатации объектов обустройства месторождений нефти на континентальном шельфе**

Особенности правового режима энергетических объектов распространяются на весь «жизненный цикл» данных объектов, включая стадии проектирования, строительства, эксплуатации, модернизации, реконструкции, ремонта, вывода из эксплуатации<sup>151</sup>. Если проблемы правового регулирования строительства энергетических объектов были предметом комплексных правовых исследований, то проблемы правового регулирования вывода энергетических объектов из эксплуатации, порядка выхода из рынка нефтедобычи на сегодняшний день мало изучены, при том что входят в предмет энергетического права и заслуживают глубокого анализа<sup>152</sup>.

В данном параграфе исследуются проблемы правового регулирования вывода из эксплуатации объектов морских месторождений углеводородов Северного моря и Мексиканского залива по международному праву и национальному законо-

---

<sup>151</sup> Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. В.В. Романовой. 2-е изд., перераб. и доп. С. 89.

<sup>152</sup> См. подробнее: Романова В.В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов. М. : Юрист, 2012. 426 с. ; Perks David. Oil & Gas: A Comparative Guide to the Regulation of Oil and Gas Projects / David Perks. King & Wood Mallesons, 2012. 3. Gordon Greg. Oil and Gas Law: Current Practice and Emerging Trends / Greg Gordon, John Paterson, Emre Üşenmez. 2nd edition. Dundee University Press, 2011. 4. Davies Lincoln L. Energy Law and Policy / Lincoln L. Davies, Alexandra B. Klass, Hari M. Osofsky, Joseph P. Tomain, Elizabeth J. Wilson. West Academic Publishing, 2015. 5. Davies Lincoln L. Energy Law in the United States of America / Lincoln L. Davies, Joseph P. Tomain. New York : Wolters Kluwer, 2015.

дательству США, Норвегии, Великобритании. В законодательстве Российской Федерации отношения вывода из эксплуатации объектов обустройства морских месторождений углеводородов фактически не урегулированы, в связи с чем представляет значительный интерес опыт зарубежного регулирования данных отношений.

Вывод из эксплуатации объектов обустройства морских месторождений углеводородов является последней стадией жизненного цикла освоения месторождения. Однако по масштабам операций и своей сложности этап вывода из эксплуатации морских месторождений углеводородов сопоставим с этапом ввода месторождения в эксплуатацию. Проблема связана с тем, что на сегодняшний день отсутствуют единые технические решения и стандарты по выводу из эксплуатации морских нефтегазовых комплексов в силу их уникальности и сложности.

В Великобритании более чем на 50% месторождений добыча углеводородов близится к завершению<sup>153</sup>. Ожидается, что в течение следующих пяти лет приблизительно на 80 месторождениях прекратится добыча, что составляет практически 30% от общего числа месторождений, на которых сейчас ведется добыча углеводородов<sup>154</sup>.

К 2020 г. Норвегия планирует вывести из эксплуатации 15% комплексов, отработавших на начало 2012 г. Нефтяной директорат Норвегии оценивает, что приблизительные расходы по выводу морских объектов из эксплуатации составят порядка 16,5 млрд долл.

---

<sup>153</sup> Decommissioning in the UK Continental Shelf: Decommissioning Security Disputes, 2016 International Energy Review (I.E.L.R.) journal, article by Ben Holland and Michael Davar.

<sup>154</sup> Oil and Gas UK, Activity Survey 2016, p. 52.

Подобные прогнозы позволяют предсказать потенциальные финансовые трудности, с которыми столкнутся нефтегазовые компании.

Для того чтобы наглядно продемонстрировать масштаб проблемы, в нефтяной отрасли принято сравнение морских комплексов по добыче углеводородов с конструкциями, возведенными на суше. Так, удаление девяти норвежских установок с месторождения *Экофиск* включает вывоз 113,5 тыс. тонн стали, что, по данным Королевской инженерной академии наук, эквивалентно 54 колесам обозрения *London Eye*. Однако эта цифра бледнеет по сравнению со всего одной нефтяной платформой *Шелл*, установленной на бетонных опорах на месторождении *Брент* в Северном море<sup>155</sup>.

Ранее считалось, что выведенные из эксплуатации морские комплексы будут массово использоваться повторно<sup>156</sup>. Однако на практике этого не произошло, поскольку морская добыча углеводородов стала концентрироваться в глубоководных районах, где ранее применявшееся оборудование для глубин до 200 м оказалось бесполезным.

В общем виде вывод из эксплуатации морских объектов обустройства месторождений включает в себя следующие этапы: глушение и ликвидация нефтяных скважин, отсоединение трубопроводов и кабелей, удаление обсадных труб, демонтаж верхнего строения морской стационарной платформы и ее транспортиров-

---

<sup>155</sup> «Наши установки весят 300 тыс. тонн, как Эмпайр-стейт-билдинг», — говорит Дункан Мэннинг, отвечающий за вывод из эксплуатации оборудования компании Royal Dutch Shell на месторождении Брент. URL: <http://www.bbc.com/russian/vert-fut-37185291>

<sup>156</sup> Одним из немногочисленных успешных примеров повторного использования морского добычного комплекса, выведенного из эксплуатации, является частичное применение верхнего строения платформы Hutton TLP в качестве верхнего строения МЛСП «Приразломная».



ка на береговую базу, демонтаж опорного блока, его транспортировка на береговую базу, утилизация, очистка, восстановление морского дна в бывшем районе размещения объектов.

Впервые нормы о выводе из эксплуатации объектов обустройства морских месторождений углеводородов были закреплены в Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., согласно положениям которой сооружения, покинутые или более не эксплуатируемые, должны быть полностью убраны (п. 5 ст. 5).

В соответствии с п. 3 ст. 60 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее — Конвенция ООН по морскому праву) любые покинутые или более неиспользуемые установки или сооружения должны быть убраны с учетом любых общепринятых международных стандартов, установленных в этой связи компетентной международной организацией. В случае частичного удаления морских объектов дается надлежащее оповещение.

Таковыми общепринятыми стандартами являются международные стандарты по удалению морских объектов на континентальном шельфе: Руководство и Стандарты по удалению морских установок и сооружений на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне, принятые в 1989 г. компетентной международной организацией — Международная морская организация (ИМО).

Согласно требованиям ИМО, которые носят рекомендательный характер, при частичном удалении над оставленной на морском дне частью нефтяной платформы высота водного столба должна составлять не менее 55 м. Это требование распространяется на платформы, построенные до 1 января 1998 г. Для нефтяных стационарных платформ, спроектированных и построенных после указанной даты, должна предусматриваться возможность их полного удаления с морского дна.

Международная конвенция по защите морской среды северо-восточной части Атлантического океана (Конвенция OSPAR) была подписана 15 странами и вступила в силу в марте 1998 г. Предусмотренные Конвенцией OSPAR меры во многом являются следствием конфликта между нефтяной компанией «Шелл» и организацией «Гринпис». В 1995 г. добровольцы Гринпис проникли на нефтяную платформу *Брент Снар*, принадлежавшую Шелл, и потребовали остановить ее утилизацию и затопление. Гринпис поставил под сомнение оценку Шелл, что затопление платформы на большой глубине является наиболее безопасным с экологической точки зрения методом вывода ее из эксплуатации. Несмотря на то что парламент Великобритании разрешил Шелл процедуру затопления, тем не менее руководство компании все же приняло решение отменить затопление и поступить согласно рекомендациям экологов. В 1998 г. платформа была разобрана на берегу.

Законодательство, которое было принято после данного случая, лежит в основе регулирования отношений по выводу из эксплуатации установок и сооружений в Северном море.

Правительства стран — участниц Конвенции OSPAR приняли в 1998 г. обязательное для них Решение 98/3-7 о наземной утилизации морских установок и сооружений, согласно которому:

1. Затопление, полное или частичное оставление на месте вышедших из эксплуатации морских объектов запрещено.
2. Должны быть полностью удалены верхние строения платформы и любые опорные блоки массой менее 10 000 тонн.
3. Нефтяные платформы, которые имеют опорные блоки весом более 10 000 тонн, рассматриваются в индивидуальном порядке, чтобы определить, возможно ли частичное оставление

опорного блока (например, части ног) на месте, но данное положение распространяется только на установки и сооружения, установленные до 9 февраля 1999 г.

Таким образом, обязательные требования Конвенции OSPAR запрещают полностью оставлять установки и сооружения на континентальном шельфе, но предусматривают возможность их частичного демонтажа в том случае, если он будет обоснован.

Верхнее строение нефтедобывающей платформы (установки, сооружения) должно быть демонтировано и разобрано на земле. В случае, если вес опорного блока превышает 10 000 тонн, то в отношении каждой конкретной установки либо принимается решение о необходимости разбирать нефтедобывающую платформу полностью, либо принимается решение о целесообразности оставить часть конструкции платформы на прежнем месте, однако при таком решении должны быть соблюдены все технические нормы и нормы безопасности по охране окружающей среды.

В американском законодательстве вывод из эксплуатации объектов обустройства морских месторождений углеводородов предполагает процесс прекращения морских нефтегазовых операций на морском комплексе и возвращение океана и морского дна в его первичное состояние.

В европейском законодательстве вывод из эксплуатации морских комплексов по освоению месторождений углеводородов — это повторное использование, переработка и утилизация отслуживших свой срок морских комплексов или их частей. При этом при использовании данного термина, как правило, предполагается «перемещение выведенного из эксплуатации морского комплекса или его частей над морским дном».

Основным законом в сфере регулирования деятельности по добыче нефти и газа на континентальном шельфе США является Закон о территориях внешнего континентального шельфа 1953 г. Данный закон уполномочивает Министерство внутренних ресурсов США регулировать деятельность по поиску и добыче углеводородов на территории континентального шельфа.

В рамках данного министерства были учреждены Бюро по управлению энергоресурсами океана и Бюро по вопросам безопасности и экологического контроля. Эти два бюро разрабатывают регламенты, программы и планы для того, чтобы любая деятельность на континентальном шельфе США была рентабельной и соответствовала принципам устойчивого развития.

Закон о территориях внешнего континентального шельфа 1953 г. и дополняющие его регламенты устанавливают обязательства по выводу морских объектов из эксплуатации. Эти обязательства возлагаются на нефтегазовую компанию, когда она приобретает лицензию, а также по завершении ею добычи, компания должна получить разрешение для демонтажа своих объектов на шельфе.

Как правило, лицензия, полученная в соответствии с данным законом, требует, чтобы оператор месторождения демонтировал платформу в течение года до прекращения действия лицензии или раньше, если Министерство внутренних ресурсов посчитает, что добывающая платформа (установка, сооружение) более не безопасна, устарела или более не является эффективной<sup>157</sup>.

---

<sup>157</sup> Bureau of Safety and Environment Enforcement, «Decommissioning and rigs-to-reefs in the Gulf of Mexico». С. 1.

Поводом для принятия в США так называемой *политики простаивающего железа (idle iron policy)* послужила серия разрушительных ураганов 2004–2008 гг. в Мексиканском заливе, когда в результате шторма были повреждены нефтяные платформы, в том числе бездействующие, что привело к выбросу нефти из пласта. В связи с чем Бюро по вопросам безопасности и экологического контроля разработало политику, согласно которой бездействующие установки и сооружения на континентальном шельфе подлежат выводу из эксплуатации.

В октябре 2010 г. бюро опубликовало Заявление для владельцев лицензий — Руководство по выводу из эксплуатации скважин и платформ (Notice to Lessee — NTL «Decommissioning Guidance for Wells and Platforms») 2010-G05<sup>158</sup>.

Положения данного Руководства касаются скважин и нефтедобывающих платформ, которые более не являются эффективными в добыче нефти. Так, например, если в течение пяти лет нефть не добывается через конкретную нефтяную скважину, то она признается «простаивающей» и подлежит ликвидации в срок, не превышающий три года. Те же нормы действуют и в отношении нефтяных добывающих платформ. Как только добыча с платформы становится неэффективной и прекращается, то такая платформа также признается «простаивающей», и оператору месторождения дается пятилетний срок, чтобы вывести нефтяную платформу из эксплуатации.

На момент принятия данной политики в состоянии «простаивающего железа» находились 3233 скважины и 617 платформ. В 2014 году в состоянии «простаивающего железа» находились уже 1583 скважины и 333 нефтяные платформы.

---

<sup>158</sup> Notice to Lessee (NTL) 2010-G05, «Decommissioning Guidance for Wells and Platforms».

По состоянию на 1 июля 2015 г. около 470 нефтяных платформ было преобразовано в искусственные рифы в Мексиканском заливе. Национальный план создания искусственных рифов<sup>159</sup> предусматривает, что оператор морского месторождения углеводородов выводит из эксплуатации нефтяную платформу, но демонтирует ее не полностью.

В соответствии с Планом часть конструкции у основания платформы остается на месте и передается в управление прибрежным штатам. Поскольку разработка месторождения ведется многие годы, то за это время внешняя часть нефтяной платформы обрастает морскими организмами, и чтобы не нарушать сложившуюся экосистему, принимается решение часть установки преобразовать в искусственный риф.

Существует три способа преобразовать выведенную из эксплуатации морскую платформу в искусственный риф:

1. Срезается часть опорного блока. Расстояние от срезанной части до поверхности воды должно быть не меньше 17 метров. Место искусственного рифа обозначается буйами.

2. Платформу также демонтируют, но часть опорного блока опрокидывается и кладется на дно.

3. Часть платформы буксируют на новое место, где уже имеется искусственный риф.

При этом должно учитываться «правило пяти миль», т.е. зоны искусственных рифов должны располагаться не ближе восьми километров друг к другу.

---

<sup>159</sup>National Artificial Reef Plan. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2007/03/28/E7-5711/national-artificial-reef-plan-as-amended-guidelines-for-siting-construction-development-and> National Oceanic and Atmospheric Administration. URL: <http://www.noaa.gov>

Таким образом, Национальный план создания искусственных рифов является руководством создания, управления и сохранения искусственных рифов, так чтобы это шло на пользу морской фауне. Такой способ способствует повышению биологической продуктивности.

Функциями контроля за соблюдением данного Национального плана обладает Национальная администрация по проблемам океана и атмосферы<sup>160</sup>. На сегодняшний день штаты Алабама, Флорида, Луизиана, Миссисипи и Техас включили в свое законодательство данный Национальный план.

Основным законом Норвегии, регулирующим деятельность по выводу из эксплуатации морских объектов обустройства месторождений углеводородов, является Закон о нефтяной деятельности 1996 г. (*The Petroleum Activities Act*)<sup>161</sup>, раздел 5-1 которого непосредственно регулирует ликвидацию установок и сооружений на шельфе.

Согласно положениям данного закона, владелец лицензии обязан заранее предоставить на одобрение в Стorting (парламент Норвегии) План вывода из эксплуатации морского комплекса, который должен содержать предложенные способы ликвидации морских нефтегазовых объектов, а также дальнейшую судьбу установок и сооружений — будут ли они использованы повторно (на новом месте) или демонтированы и утилизированы<sup>162</sup>.

Поскольку Норвегия участвует в Конвенции OSPAR, то план ликвидационных работ должен быть также представлен

---

<sup>160</sup> National Oceanic and Atmospheric Administration. URL: <http://www.noaa.gov>

<sup>161</sup> URL: <http://www.npd.no/en/Regulations/Regulations/Petroleum-activities/#43>

<sup>162</sup> Climate and pollution agency, Report: Decommissioning of offshore installations, 2011, с. 35.

в Комиссию OSPAR. План должен содержать два раздела: 1) о способе вывода объекта из эксплуатации и 2) оценку воздействия на окружающую среду.

Лицензиаты, образующие совместное предприятие, несут солидарную ответственность за издержки по выводу из эксплуатации. Если лицензия или доли участия в лицензии были переданы, cedent несет ответственность за финансовые обязательства по отношению к остальным лицензиатам по затратам на проведение утилизации.

В дополнение к национальному законодательству план вывода из эксплуатации морских нефтегазовых объектов должен учитывать требования Конвенции OSPAR 98/3, Стандартов ИМО и Конвенции ООН по морскому праву.

Одним из принципов правового режима, действующего в Великобритании, является принцип полной финансовой ответственности владельца и разработчика месторождения за вывод нефтяных платформ из эксплуатации.

Вывод из эксплуатации морских объектов по добыче нефти и газа, а также трубопроводов на шельфе Великобритании регулируется Нефтяным законом 1998 г. (*Petroleum Act*) с изменениями, внесенными в него Энергетическим законом 2008 г. (*Energy Act*).

Причинами изменения режима, первоначально установленного Нефтяным законом 1998 г., послужило увеличение участия менее крупных нефтегазовых компаний, которые обладали меньшими финансовыми активами, что увеличивало риск невыполнения необходимых обязательств по выводу объектов из эксплуатации (чтобы стимулировать добычу нефти на истощенных месторождениях Северного моря, правительством были введены новые виды лицензии, позволяющие небольшим



компаниям осваивать крупные месторождения ввиду снижения уровня добычи и ухода первоначальных держателей лицензий с месторождений). Более того, опыт Великобритании показал, что не всегда возможно в равных долях разделить обязательства нефтяных компаний в отношении их установок, сооружений или морских трубопроводов.

Энергетический закон 2008 г. привнес основные изменения в данный режим, а именно:

— предоставил возможность Правительству Великобритании возлагать на любую компанию обязательства по выводу из эксплуатации морских объектов на шельфе, когда их лицензии распространяются на несколько участков;

— ввел солидарную ответственность лицензиатов за расходы на вывод месторождения из эксплуатации и демонтаж трубопроводов. В соответствии со ст. 29 и 33 Нефтяного закона все участники проекта, бывшие или действующие лицензиаты могут быть привлечены к солидарной ответственности за стоимость вывода месторождений из эксплуатации;

— Министерство бизнеса, энергетики и промышленной стратегии получило право запрашивать План вывода из эксплуатации и замораживать ликвидационный фонд на любом этапе жизни проекта. Правительство может в любое время потребовать начать процедуру вывода из эксплуатации морских объектов на любом этапе освоения месторождения, если посчитает, что компания не способна выдержать налоговое бремя;

— предусмотрена защита ликвидационного фонда от кредиторов в случае банкротства одного или нескольких из лицензиатов. Правительство может следить за сохранностью денежных фондов, средства из которых предназначены на финансирование работ по выводу из эксплуатации морских объектов,

в случае банкротства компании, ответственной за проведение данных работ.

Из вышеуказанных норм следует, что они направлены на установление режима, в котором расходы на вывод месторождения из эксплуатации становятся равной обязанностью всех участников проекта.

В соответствии со ст. 29 Нефтяного закона Агентство нефти и газа в любой момент может отправить уведомление о начале процесса вывода месторождения из эксплуатации<sup>163</sup>.

Получатели соответствующего уведомления определяются агентством по своему усмотрению вне зависимости от того, кто является на момент отправки соответствующего уведомления владельцем, оператором или держателем лицензии.

Такая форма управления была выбрана для получения обширного пула потенциальных участников процесса ликвидации с целью уменьшения финансовых рисков. Несомненно, основным минусом данной схемы является невозможность обеспечения равноправного и конструктивного диалога внутри группы.

Введение солидарной ответственности заставило нефтяную отрасль искать меры защиты и распределения финансовых рисков. Более того, в соответствии со ст. 35 Нефтяного закона правительство может не только освободить от обязательств по выводу месторождения из эксплуатации, но еще и вернуть компанию в группу получателей уведомления. Это не только меняет картину взаимодействия среди компаний, но и усложняет процесс выхода участника из проекта.

В связи с чем в Великобритании был разработан такой юридический инструмент, как Соглашение по обеспечению выво-

---

<sup>163</sup> Petroleum Act 1998, part II, s. 29.

да из эксплуатации морских нефтегазовых объектов. В соответствии со ст. 40 Нефтяного закона Министерство бизнеса, энергетики и промышленной стратегии может обязать держателей лицензии стать стороной данного соглашения с целью обеспечения будущих финансовых обязательств по выводу месторождения из эксплуатации.

Данное Соглашение по обеспечению вывода из эксплуатации морских нефтегазовых объектов заключается с целью минимизации финансовых рисков за счет формирования ликвидационного фонда. В соответствии с данным соглашением каждая сторона обязывается внести определенную сумму в Ликвидационный фонд, целью создания которого является обеспечение будущих затрат, связанных с выводом морского месторождения из эксплуатации.

И только в случае, если компании, которые ответственны за вывод объектов из эксплуатации, никоим образом не способны выполнить свои обязательства, то Министерство бизнеса, энергетики и промышленной стратегии в целях приобретения функций по контролю и принуждению становится стороной Соглашения по обеспечению вывода из эксплуатации морских объектов.

Таким образом, рассматриваемое соглашение позволяет избежать рисков, связанных с неспособностью выполнить работы по выводу морских объектов из эксплуатации.

В Российской Федерации насчитывается четыре акватории, где осуществляется разработка морских месторождений углеводородов, — Сахалин, Каспий, Балтика и Арктика.

Законодательство о недрах достаточно фрагментарно регулирует ликвидацию и консервацию нефтяных и нефтегазовых скважин, устанавливая лишь общие принципы. Так, в Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1

«О недрах» (далее — Закон о недрах) можно выделить только несколько статей, регулирующих данные отношения.

Согласно ст. 26 Закона о недрах по истечении срока действия лицензии или при досрочном прекращении пользования недрами предприятие по добыче полезных ископаемых подлежит ликвидации или консервации. В состав предприятия по добыче полезных ископаемых входят подземные сооружения, а именно скважины, предназначенные для добычи полезных ископаемых.

При этом консервация и ликвидация горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, осуществляются за счет средств пользователя недр (ст. 26 Закона о недрах).

В рамках проектов по разработке шельфовых месторождений в первую очередь речь идет о выводе из эксплуатации морских платформ и скважин. Вывод объектов из эксплуатации всегда был для недропользователей непростым вопросом и в силу противоречивого законодательства и недостаточного правового регулирования данных отношений. При этом при освоении месторождений углеводородов на континентальном шельфе ситуация осложняется практически отсутствием опыта реализации проектов по выводу из эксплуатации обустройства месторождений.

Законодательство и подзаконные нормативные акты Российской Федерации не содержат определения терминов «ликвидация», «консервация» нефтяных, нефтегазовых скважин.

Определение данных терминов содержится в техническом стандарте нефтяной отрасли, согласно которому под ликвидацией скважины понимается вывод буровой скважи-

ны из производственного процесса по техническим, геологическим или технологическим причинам, под консервацией скважины понимается временное прекращение строительства или эксплуатации буровой скважины с герметизацией ее устья.

Одна из основных проблем заключается в том, что в данных определениях содержится техническое понятие ликвидированной и консервированной скважины. В то время как гражданское законодательство не оперирует данной терминологией и нормы, регулирующие основания прекращения права собственности (п. 1 ст. 235 Гражданского кодекса Российской Федерации), ликвидацию и консервацию скважины в качестве основания прекращения права собственности не называют.

Согласно п. 2 ст. 20 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о континентальном шельфе), «в целях обеспечения безопасности судоходства покинутые или более неиспользуемые искусственные острова, установки, сооружения должны быть убраны их создателями в сроки, оговоренные в разрешении на их создание или лицензии на пользование недрами и (или) в проектной документации, а если такой срок не установлен — в сроки, определенные решением суда или предписанием федерального органа исполнительной власти, определенного Президентом Российской Федерации».

При этом данный закон допускает «частичное удаление искусственных островов, установок и сооружений с указанием глубины, географических координат, размеров тех искусственных островов, установок и сооружений, которые удалены не полностью» (ст. 16 Федерального закона о континентальном шельфе).

Порядок создания, эксплуатации и использования искусственных островов установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2000 г. № 44 «Об утверждении Порядка создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации».

Постановлением предусмотрена процедура удаления (ликвидации) данных объектов. В постановлении говорится об удалении неиспользуемых и покинутых объектов, которые могут представлять угрозу судоходству, и в целях предотвращения загрязнения морской среды их создателями, в сроки, оговоренные в выданном им разрешении (п. 19 данного постановления Правительства РФ).

Однако точно не определен орган контроля за исполнением, а также не указано, за счет чьих средств должна происходить ликвидация искусственных островов, установок и сооружений.

При этом необходимо обратить внимание, что данный порядок создания, использования и эксплуатации искусственного острова, сооружения и установки применим только к внутренним водам и территориальному морю Российской Федерации и не распространяется на континентальный шельф.

В мировой практике, что наглядно видно из опыта Великобритании, одной из основных проблем, с которой держатели лицензий сталкиваются на этапе планирования и непосредственно в процессе ликвидации объектов, является вопрос финансирования расходов на вывод объектов из эксплуатации. Ситуация осложняется тем, что для России расходы на вывод месторождений из эксплуатации будут значительно выше, учи-

тывая климатические условия расположения данных объектов и их конструкции.

Для решения данной проблемы предлагается внести поправки в Закон о недрах, которые учитывали бы механизмы для формирования ликвидационных фондов. До сих пор держатели лицензий на освоение морских месторождений углеводородов не имеют механизма, регулирующего процесс отчисления требуемых сумм, что создает риск возникновения у государства обязательств по выводу объектов из эксплуатации, как это произошло в Великобритании, из-за чего и было изменено законодательство.

Кроме того, необходимо четко закрепить в Законе о недрах, что этап ликвидации месторождений углеводородов должен осуществляться в процессе действия лицензии на право пользования недрами, до ее окончания. В данном случае обязанность по ликвидации и расходы на ликвидацию являются обязанностью держателя лицензии, а не государства как собственника недр.

Более того, после проведения мероприятий по ликвидации и консервации скважин необходимо осуществлять постоянный контроль за их состоянием.

Но проблема заключается в том, что владелец лицензии обязан проводить такие мероприятия, уже более не являясь пользователем участка недр. Данная проблема возникает в связи с противоречием норм законодательства о недрах. Обращает на себя внимание противоречие между положениями ч. 3 ст. 11 и ст. 26 Закона о недрах. Лицензия на право пользования недрами выдается с целевым назначением и видами работ на геологическое изучение недр, поиск и добычу углеводородного сырья. В лицензии установлен срок окончания ее действия.

Лицензионное соглашение, как неотъемлемая часть лицензии, содержит основные условия пользования недрами. Согласно ст. 11 Закона о недрах, лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. В то время как положения ст. 26 Закона о недрах устанавливают для владельца лицензии обязанности по ликвидации, консервации нефтяных скважин, выходящие за пределы правоотношений, определенных лицензией.

В этой связи представляется, что необходимо проведение значительной работы по развитию правового регулирования порядка вывода из эксплуатации скважин, порядка выхода из рынка нефтедобычи, закрепление более четких положений о правах и обязанностях участников нефтяного рынка.



## Библиография

### **Нормативные правовые акты, международные договоры и судебная практика**

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть I // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть II // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.
5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
7. Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Российская газета. 2011. 26 июля.
8. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» // Российская газета. 2011. 9 декабря.
9. Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.
10. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

11. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.
12. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Российская газета. 1992. 5 мая.
13. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4649.
14. Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.
15. Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.
16. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3293.
17. Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.
18. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.
19. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.
20. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4159.
21. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.
22. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

23. Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6208.

24. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. 2011. 22 июля.

25. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 17 июля.

26. Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 1992 г. № 538 «Об обеспечении деятельности Единой системы газоснабжения страны» // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. 1992. № 23. Ст. 1271.

27. Указ Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. № 1333 «О преобразовании Государственного газового концерна «Газпром» в Российское акционерное общество «Газпром» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 19. Ст. 1607.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2577.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения

о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 171 «Вопросы Федерального агентства по недропользованию» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1463.

32. Постановление Правительства РФ от 18 октября 2014 г. № 1074 «О порядке определения показателей надежности и качества услуг по транспортировке газа по газораспределительным сетям и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2000 года № 1021» // СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5909.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 2002 г. № 317 «Об утверждении Правил пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению в Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 29 марта.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. № 162 «Об утверждении Правил поставки газа в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 770.

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2000 г. № 1021 «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 175.

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2011 г. № 90 «О порядке подключения объектов нефтедобычи к магистральным нефтепроводам в Российской Федерации и учета субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти» // СЗ РФ. 2011. № 8. Ст. 1130.

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 218 «Об обеспечении недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий

по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1943.

38. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2001 г. № 921 «Об утверждении Правил утверждения нормативов потерь полезных ископаемых при добыче, технологически связанных с принятой схемой и технологией разработки месторождения» // Российская газета. 2002. 9 января.

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 октября 2010 г. № 844 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам» // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5514.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 1039 «О порядке подключения нефтеперерабатывающих заводов к магистральным нефтепроводам и (или) нефтепродуктопроводам и учета нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. I). Ст. 6569.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2012 г. № 1035 «Об утверждении критериев регулярности и равномерности реализации товара на бирже для отдельных товарных рынков, на которых обращаются нефть и (или) нефтепродукты» // СЗ РФ. 2012. № 42. Ст. 5725.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2012. № 4. Ст. 504.

43. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности» // Российская газета. 2011. 5 апреля.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 861 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям» // Российская газета. 2005. 19 января.

45. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 854 «Об утверждении Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. II). Ст. 5518.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики» // СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 5978.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 октября 2009 г. № 846 «Об утверждении правил расследования причин аварий в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2009. № 44. Ст. 5243.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2008 г. № 492 «О существенных условиях и порядке разрешения разногласий и о праве заключения договоров в отношении объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3073.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2009 г. № 14 «Об утверждении правил урегулирования споров, связанных с установлением и применением платы за технологическое присоединение и (или) тарифных ставок, установленных органами государственного регулирования цен (тарифов) для определения величины такой платы (стандартизированных тарифных ставок» // СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 414.

### **Международные договоры**

1. Договор о Евразийском экономическом союзе. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>, 05.06.2014.

2. Конвенция о предотвращении крупных промышленных аварий // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 725.

3. Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров от 11 апреля 1980 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1994. № 14.

4. Нью-Йоркская конвенция о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1960. № 46.

5. Парижская конвенция по охране промышленной собственности от 20 марта 1883 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 40.

#### **Акты высших судебных инстанций**

1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 22 «О некоторых вопросах рассмотрения судами споров по оплате коммунальных услуг и жилого помещения, занимаемого гражданами в многоквартирном доме по договору социального найма или принадлежащего им на праве собственности» // Российская газета. 2017. 4 июля.

2. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 2.

3. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2016 г. № 54 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации об обязательствах и их исполнении» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 1.

4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 5.



5. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11.

### **Правовая литература**

1. Акимов Л.Ю. Развитие правового регулирования в области электроэнергетики после вступления России в ВТО / Л.Ю. Акимов // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Правовое регулирование в сфере электроэнергетики и теплоснабжения». М. : Изд-во «Юрист», 2013. С. 74–81.

2. Акимов Л.Ю. Правовое регулирование координационной деятельности в сфере электроэнергетики как механизм обеспечения энергетического правопорядка / Л.Ю. Акимов // Правовой энергетический форум. 2017. № 2. С. 19–23.

3. Актуальные проблемы энергетического права : учебник / под ред. В.В. Романовой. М. : Изд-во «Юрист», 2015.

4. Башунов В.В. Договоры куплипродажи и транспортировки газа через присоединенную сеть: правовая природа и порядок заключения : дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Башунов. Саратов, 2005.

5. Блинкова Е.В. Публичный договор снабжения газом через присоединенную сеть / Е.В. Блинкова // Юрист. 2004. № 9. С. 17–21.

6. Бондаренко А.Б. О совершенствовании порядка утверждения инвестиционных программ субъектов электроэнергетики / А.Б. Бондаренко // Правовой энергетический форум. 2014. № 2. С. 5–8.

7. Бондаренко А.Б. Проблемные аспекты правоприменения на розничных рынках электрической энергии и концепция либерализации существующей модели / А.Б. Бондаренко // Правовой энергетический форум. 2017. № 1. С. 25–32.

8. Вильданова М.М. Правовое регулирование биржевых торгов газом, нефтью, нефтепродуктами / М.М. Вильданова // Правовой энергетический форум. 2016. № 2. С. 9–14.

9. Вильданова М.М. Обеспечение прав поставщиков и покупателей газа на биржевом рынке / М.М. Вильданова // Правовой энергетический форум. 2017. № 2. С. 17–21.

10. Гаврилина Е.А. Система договорных связей на рынке нефти и нефтепродуктов / Е.А. Гаврилина. М. : МГИМО — Университет, 2016.

11. Кашликова И.А. Система договоров на оптовом рынке электрической энергии и мощности / И.А. Кашликова // Правовой энергетический форум. 2015. № 2. С. 36–40.

12. Клеандров М.И. Нефтегазовое законодательство в системе российского права / М.И. Клеандров. Новосибирск : Наука. Сибирская издательская фирма РАН, 1999.

13. Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений : монография / А.А. Амангельды, О.А. Беляева, А.Н. Варламова и др. ; отв. ред. А.В. Габов. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Юриспруденция, 2016. 384 с.

14. Корепанов К.В. Правовое регулирование транспортировки нефти и газа по магистральным трубопроводам : дис. ... канд. юрид. наук / К.В. Корепанов. М., 2016.

15. Кузнецов К.Б. Договоры поставки и транспортировки газа через присоединенную сеть: правовая природа, особенности правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / К.Б. Кузнецов. Екатеринбург, 2012.

16. Лахно П.Г. Энергетическое право Российской Федерации: становление и развитие / П.Г. Лахно. М. : Изд-во Московского университета, 2014.

17. Попондопуло В.Ф. Концессионное соглашение — правовая форма государственночастного партнерства / В.Ф. Попондопуло // Правоведение. 2007. № 6.

18. Правовое регулирование в сфере энергетики : учебник / Р.Н. Салиева, И.Р. Салиев, А.А. Попов, З.М. Фаткудинов, Ю.Н. Чижиков. Казань : Издво АН РТ, 2015.

19. Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии : монография / под ред. В.В. Романовой. М. : Изд-во «Юрист», 2017.

20. Романова В.В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов / В.В. Романова. М. : Изд-во «Юрист», 2012.

21. Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. М. : Изд-во «Юрист», 2016.

22. Романова В.В. О проблемных аспектах правового регулирования общественных отношений в газовой отрасли / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2014. № 1. С. 10–17.

23. Романова В.В. О проблемных аспектах правового регулирования нефтяной отрасли / В.В. Романова // Правовой энергетический форум. 2014. № 3. С. 18–23.

24. Романова В.В. Тенденции развития правового регулирования общественных отношений в сфере энергетики и задачи энергетического права / В.В. Романова // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 4.

25. Салиева Р.Н. Законодательное обеспечение порядка доступа к магистральным нефтепроводам / Р.Н. Салиева // Правовой энергетический форум. 2016. № 1. С. 32–37.

26. Салиева Р.Н. Принципы регулирования в энергетической сфере как правовые средства обеспечения баланса интересов поставщиков и покупателей энергоресурсов / Р.Н. Салиева // Правовой энергетический форум. 2016. № 4. С. 13–16.

27. Хренкова Н.А. Правовое положение газораспределительных организаций как субъектов рынка газа в Российской Федерации / Н.А. Хренкова // Юридический аналитический журнал. 2013. № 1. С. 48–53.

28. Шевченко Л.И. Договорные отношения в сфере энергетики / Л.И. Шевченко. М. : МГИМО — Университет, 2015.

29. Шилохвост О.Ю. Спорные вопросы судебной практики по договорам энергоснабжения / О.Ю. Шилохвост. М. : Норма: ИНФРА-М, 2012.

30. Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. В.В. Романовой. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015.

31. David Perks. Oil & Gas: A Comparative Guide to the Regulation of Oil and Gas Projects / David Perks. King & Wood Malle-sons, 2012.

32. Greg Gordon. Oil and Gas Law: Current Practice and Emerging Trends / Greg Gordon, John Paterson, Emre Üşenmez. 2nd edition. Dundee University Press, 2011.

33. Hughes William E. Fundamentals of International Oil and Gas law. PennWell Books, 2016.

34. Lincoln L. Davies, Alexandra B. Klass, Hari M. Osofsky, Joseph P. Tomain, Elizabeth J. Wilson. Energy Law and Policy, West Academic Publishing, 2015.

35. Lincoln L. Davies, Joseph P. Tomain Energy Law in the United States of America, New York : Wolters Kluwer, 2015.

36. Oil and Gas Law. Current Practice and Emerging Trends. Edited by Greg Gordon, John Paterson, Emre Usenmez. Edinburgh University Press, 2010.

37. Williams Howard R., Meyers Charles J., Martin Patrick H., Kramer Bruce M. Oil and Gaz Law. Fourth Edition. LexisNexis, 2010.





# ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ РЫНКИ: ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Монография

Под редакцией доктора юридических наук  
В.В. Романовой

Технический редактор Платонова О.Ф.

Корректурa Швечкова О.А.

Компьютерная верстка Курукина Е.И.

Подписано в печать: 15.02.2018 г. Формат 60x90/16  
Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 15. Тираж 1000 экз.

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа»  
248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37

ISBN 978-5-91835-350-9



9 785918 353509