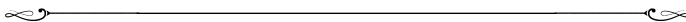


**Проблемы и задачи правового  
обеспечения энергетической  
безопасности и защиты  
прав участников  
энергетических рынков**

Монография

Под редакцией доктора юридических наук  
В.В. Романовой

*Посвящается 80-летию со дня рождения  
члена-корреспондента  
Российской академии наук,  
доктора юридических наук,  
профессора Валерия Абрамовича Мусина*



Издательская группа «Юрист»  
Москва  
2019

**Рецензенты:**

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

Член-корреспондент Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор **В.П. Чичканов**

П 78      **Проблемы и задачи правового обеспечения энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков** : монография / под редакцией доктора юридических наук В.В. Романовой. — Москва : Издательская группа «Юрист», 2019. — 264 с.

ISBN 978-5-94103-428-4

DOI : 10.18572/978-5-94103-428-4-2019-1-264

Настоящая монография посвящена проблемам и задачам правового обеспечения энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков. В работе исследуются стратегические задачи правового обеспечения энергетической безопасности на национальном и международном уровнях, проблемы правового обеспечения безопасности энергетической инфраструктуры, проблемы правового обеспечения и защиты прав участников энергетических рынков. Данные проблемные аспекты рассматриваются с учетом правоприменительной практики, правового анализа тенденций дальнейшего развития правового обеспечения энергетической безопасности с учетом принятых актов Конституционного Суда Российской Федерации, разнообразной судебной практики, правового анализа возможностей и порядка разрешения споров в сфере энергетики в досудебном и судебном порядке.

Монография может быть полезной для научных работников, практикующих юристов, государственных служащих, представителей судейского сообщества, специалистов в сфере энергетики и всех, кто интересуется проблемами правового обеспечения энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков.

© В.В. Романова (предисловие, глава 1, § 1, глава 3, § 1)

© И.В. Гудков (глава 1, § 2)

© Ю.В. Липин (глава 2, § 1)

© В.Г. Тубденев (глава 2, § 2)

© Е.А. Гаврилина (глава 2, § 3)

© Л.И. Шевченко (глава 3, § 2)

© Н.В. Коропец (глава 3, § 3)

© К.В. Корепанов (глава 3, § 4)

© Издательская группа «Юрист», оформление, 2019

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	6
<b>Глава 1. Стратегические цели и задачи правового обеспечения энергетической безопасности.....</b>	<b>13</b>
§ 1. Проблемы, стратегические цели и задачи правового обеспечения энергетической безопасности.....	14
§ 2. Изменения в Газовую директиву Европейского союза и задачи реализации проекта «Северный поток – 2» .....	49
<b>Глава 2. Проблемы, задачи и тенденции правового обеспечения безопасности энергетической инфраструктуры.....</b>	<b>73</b>
§ 1. Проблемные аспекты правового обеспечения антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса .....	74
§ 2. Правовое обеспечение промышленной безопасности добывающих объектов нефтегазового комплекса.....	102
§ 3. Неопределенность международно-правового режима плавучих буровых установок и морских стационарных платформ, установленных на морских нефтегазовых месторождениях, и вопросы безопасности нефтегазовых объектов.....	128
<b>Глава 3. Проблемы и задачи правового обеспечения баланса интересов и защиты прав участников энергетических рынков .....</b>	<b>163</b>
§ 1. Проблемы и задачи правового обеспечения баланса интересов и защиты прав участников рынка тепловой энергии.....	164
§ 2. Теоретические и практические вопросы защиты прав участников энергетических рынков судебно-арбитражными и антимонопольными органами...	185
§ 3. Проблемы и задачи правового обеспечения баланса интересов субъектов оптового рынка электрической энергии и мощности .....	203
§ 4. Проблемные аспекты защиты прав лиц, осуществляющих использование объектов энергетической инфраструктуры.....	225
Библиография.....	249

**Авторы:**

Предисловие, глава 1, § 1 — **Романова Виктория Валерьевна**, д.ю.н., заведующий кафедрой энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директор Центра энергетического права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, глава 1, § 2 — **Гудков Иван Владимирович**, к.ю.н., доцент кафедры правового регулирования топливно-энергетического комплекса Московского государственного института международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России), глава 2, § 1 — **Липин Юрий Владимирович**, главный специалист по общему правовому сопровождению управления по правовой работе ПАО «Мосэнерго», глава 2, § 2 — **Тубденов Владислав Германович**, к.ю.н., главный специалист отдела юридического сопровождения лицензирования пользования недрами и экспертизы проектов геологического изучения недр ФГКУ «Росгеолэкспертиза», преподаватель кафедры энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), глава 2, § 3 — **Гаврилина Елена Александровна**, к.ю.н., доцент кафедры правового регулирования топливно-энергетического комплекса Московского государственного института международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России), глава 3, § 1 — **Романова Виктория Валерьевна**, д.ю.н., заведующий кафедрой энергетического права Мо-



сковского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директор Центра энергетического права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, глава 3, § 2 — **Шевченко Любовь Ивановна**, д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, и.о. заведующего кафедрой правового регулирования топливно-энергетического комплекса Международного института энергетической политики и дипломатии Московского государственного института международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России), глава 3, § 3 — **Коропец Надежда Васильевна**, главный специалист по претензионно-исковой работе управления по правовой работе ПАО «Мосэнерго», глава 3, § 4 — **Корепанов Константин Владимирович**, к.ю.н., ст. преподаватель кафедры энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

## Предисловие

29 марта 2019 г. исполнилось 80 лет со дня рождения нашего учителя, ученого, члена-корреспондента Российской академии наук, доктора юридических наук, профессора Валерия Абрамовича Мусина.

Хотелось бы выразить искреннюю благодарность ученикам, коллегам Валерия Абрамовича Мусина за отзывчивость и активное участие в подготовке памятных мероприятий и изданий.

Для членов кафедры энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), юристов в сфере энергетики проект по развитию энергетического права навсегда останется связанным с памятью о Валерии Абрамовиче Мусине.

Валерий Абрамович всегда подчеркивал крайнюю актуальность данного направления и необходимость его развития в тесном взаимодействии с практикой.

5 апреля 2019 г. в рамках IV Московского юридического форума в Музее Мосэнерго и энергетики Москвы состоялся научно-практический круглый стол, посвященный 80-летию со дня рождения Валерия Абрамовича Мусина на тему «Защита прав участников энергетических рынков: вопросы теории и практики»<sup>1</sup>. Эпиграфом памятного круглого стола стали слова Валерия Абрамовича Мусина о том, что «содержание закона можно

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.alrf.ru/news/nauchno-prakticheskiy-kruglyy/>



понять, только узнав, как он применяется в реальной жизни»<sup>2</sup>.

Правовой анализ представленных участниками тем для обсуждения на круглом столе показал, что участники рассматривают проблемы правового обеспечения основных направлений правового регулирования энергетической безопасности: надлежащее правовое регулирование цен (тарифов) на энергоресурсы, услуги в сфере энергетики для потребителей; правовое регулирование, совершенствование нормативно-правовой базы, определяющей функционирование энергетической инфраструктуры и энергетических объектов; проблемные вопросы правового обеспечения защищенности инфраструктуры и объектов топливно-энергетического комплекса от актов незаконного вмешательства; проблемные аспекты правового обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов топливно-энергетического комплекса; совершенствование правовых механизмов привлечения к ответственности за нарушение требований промышленной безопасности; проблемные вопросы антимонопольного регулирования в сфере энергетики; правовое обеспечение международно-правовой защиты интересов российских организаций топливно-энергетического комплекса, поддержки экспорта их продукции, технологий и услуг.

Данные проблемные вопросы исследовались с учетом правоприменительной практики, правового анализа

---

<sup>2</sup> Мусин В.А. Содержание закона можно понять, только узнав, как он применяется в реальной жизни // Закон. 2011. № 11. С. 8–14.

возможных тенденций дальнейшего развития правового обеспечения энергетической безопасности, с учетом актов Конституционного Суда Российской Федерации, разнообразной судебной практики, правового анализа возможностей и порядка разрешения споров в досудебном и судебном порядке.

По результатам обсуждения отмеченных проблемных аспектов было принято решение о подготовке и издании памятной монографии «Проблемы и задачи правового обеспечения энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков».

Надлежащее нормативное правовое обеспечение энергетической безопасности должно обеспечивать не только баланс интересов различных участников энергетических рынков, но также включать и возможность эффективной защиты прав и законных интересов участников энергетических рынков как на национальном, так и на международном уровнях.

На протяжении многих лет в развитии энергетического права, правового обеспечения энергетической безопасности Российской Федерации принимают участие как известные, так и молодые ученые, практикующие юристы, представители государственных органов, судебного сообщества.

В Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации указано, что энергетика Российской Федерации, основой которой является топливно-энергетический комплекс, вносит значительный вклад в национальную безопасность и социально-экономическое развитие страны. Российская Федерация входит в число мировых лидеров по запасам углеводородного сы-





рья, объемам производства и экспорта энергоресурсов, по развитию, использованию и экспорту технологий атомной энергетики. Российская энергетическая инфраструктура, основу которой составляют Единая энергетическая система России, Единая система газоснабжения, система магистральных трубопроводов для транспортировки нефти и нефтепродуктов, является одной из самых протяженных в мире и функционирует от арктической до субтропической зоны.

Согласно Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации, принципами обеспечения энергетической безопасности являются законность, приоритет внутреннего рынка, стабильность налоговой политики и нормативно-правового регулирования в сфере энергетики, учет интересов всех субъектов энергетической безопасности и населения.

В этой связи имеет огромное значение проведение правового анализа текущего правового обеспечения энергетической безопасности, правоприменительной практики, свидетельствующей о работоспособности правовых норм, регулирующих общественные отношения в различных отраслях энергетики, выявление пробелов и противоречий в правовом регулировании, правовой анализ позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Правовое регулирование энергетической безопасности должно основываться на вытекающих из Конституции Российской Федерации принципах определенности, справедливости и соразмерности (пропорциональности) вводимых ограничений конституционно значимым целям, с тем чтобы достигался разумный баланс имущественных интересов участников

данных правоотношений. Правовое регулирование энергетической безопасности должно обеспечивать доступность потребителям энергетической отрасли энергетических ресурсов и услуг, поставляемых и оказываемых энергетическими компаниями, гарантировать защиту их прав и законных интересов, но также и обеспечивать защиту прав и интересов энергетических компаний.

В Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации справедливо отмечается, что Российская Федерация вносит существенный вклад в обеспечение международной экономической безопасности, при этом имеется противодействие реализации международных проектов в сфере энергетики, реализуемых с участием Российской Федерации. В этой связи представляется крайне важным проведение работы по развитию международного сотрудничества в сфере энергетики, продолжение работы по международно-правовой унификации и гармонизации законодательств различных государств и интеграционных объединений, учитывающей интересы участников энергетических рынков.

Хочется выразить искренние слова благодарности творческому коллективу авторов коллективной монографии, рецензентам, всем, кто принимал участие в подготовке данного издания.

Коллеги делятся своими разработками и предложениями, которые могут быть полезными для дальнейшего развития правового обеспечения энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков.



Естественно, что для совершенствования правового обеспечения энергетической безопасности как на национальном, так и на международном уровнях предстоит проделать огромную работу. Это важнейшая задача для кафедры энергетического права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), для других профильных кафедр, центров как в Российской Федерации, так и за рубежом.

Важным событием для дальнейшего развития энергетического права стало образование по решению ПАО «Газпром» Центра энергетического права на базе Санкт-Петербургского государственного экономического университета<sup>3</sup>. Сбалансированное, четкое и работоспособное правовое регулирование в сфере энергетики имеет огромное значение для развития ключевой отрасли экономики России. В соответствии со Стратегией экономической безопасности Российской Федерации к основным задачам по реализации направления, касающегося обеспечения устойчивого роста реального сектора экономики, относятся комплексное развитие энергетической инфраструктуры, внедрение перспективных энергоэффективных технологий, повышение эффективности переработки энергоресурсов и диверсификация направлений их экспорта с учетом мировых тенденций перехода на низкоуглеродную экономику.

Хотелось бы поблагодарить ПАО «Газпром» за включение в программу фундаментальных правовых исследований Центра энергетического права СПбГЭУ исследований, посвященных правовому обеспечению

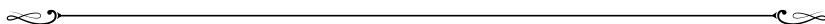
<sup>3</sup> URL: <https://unecon.ru/centr-energ-prava>

энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков.

Для дальнейшего развития правового регулирования в сфере энергетики, правового обеспечения энергетической безопасности необходимо проведение правового анализа текущего состояния правового наполнения документов стратегического планирования в сфере энергетики, результатов правоприменительной практики действующего правового регулирования, выявление пробелов и противоречий, на основании которых должна быть проведена разработка концептуальных предложений и рекомендаций по современному правовому обеспечению энергетической безопасности.

Подготовленная монография может быть полезной для научных работников, практикующих юристов, государственных служащих, специалистов, работающих в сфере энергетики, всех, кто интересуется проблемами правового обеспечения энергетической безопасности и защиты интересов участников энергетических рынков.

Глава 1  
Стратегические цели  
и задачи правового обеспечения  
энергетической безопасности



## § 1. Проблемы, стратегические цели и задачи правового обеспечения энергетической безопасности

Для энергетического права энергетическая безопасность является ключевой категорией, поскольку ее правовое обеспечение свидетельствует о соблюдении основных принципов энергетического права: правовое обеспечение баланса интересов участников общественных отношений (частноправовых и публично-правовых) в сфере энергетики, и прежде всего баланса интересов поставщиков и потребителей энергетических ресурсов, правовое обеспечение защиты прав и интересов участников общественных отношений в сфере энергетики и т.д.<sup>1</sup>

Правовое обеспечение энергетической безопасности представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения в том числе между поставщиками и потребителями энергетических ресурсов, устанавливающих требования к качеству энергетических ресурсов, их цене, требования к энергоэффективности и энергосбережению, правовые режимы энергетических систем, энергетического оборудования, устанавливающих полномочия государственных органов и закрепляющих разграничение их полномочий, регламентирующих правовое положение энергетических компаний, закрепляющих порядок осуществления инвестиционной деятельности, предусматривающих порядок защиты участников об-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под редакцией доктора юридических наук В.В. Романовой. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во «Юрист», 2015. С. 30–34.

ществленных отношений в связи с добычей, поставкой, транспортировкой, хранением энергетических ресурсов, строительством, модернизацией энергетических объектов внутри страны и за рубежом.

На сегодняшний день унифицированного национального законодательного акта, регулирующего общественные отношения, возникающие в области обеспечения энергетической безопасности, нет.

Соответствующие нормы закреплены в различных нормативных правовых актах, в том числе в федеральных законах, включая Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Федеральный закон «Об электроэнергетике», Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации», Федеральный закон «О теплоснабжении», Федеральный закон «Об использовании атомной энергии», а также в подзаконных нормативных правовых актах. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовном кодексе Российской Федерации предусмотрена административная, уголовная ответственность за нарушения требований энергетического законодательства.

Учитывая, что энергетическая безопасность является составляющей национальной безопасности, надлежащее правовое обеспечение энергетической безопасности является краеугольной задачей энергетического правопорядка<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> См. подробнее: Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Изд-во «Юрист», 2016. С. 16–19.

Необходимо отметить, что многие аспекты обеспечения энергетической безопасности на национальном и международном уровнях вызывают справедливый интерес у ученых в различных областях знаний — политологии, экономике, технических, юридических науках<sup>3</sup>.

Так, в монографии «Обеспечение энергетической безопасности России: выбор приоритетов» под редакцией доктора технических наук С.М. Сендерова выделены основные направления обеспечения необходимого уровня энергетической безопасности России с учетом системного экономического кризиса<sup>4</sup>. В монографии академика РАН А.А. Кокошина «Международная энергетическая безопасность» рассматриваются основные тенденции развития мировой энергетики, причины, обуславливающие проблемы обеспечения международной энергетической безопасности<sup>5</sup>.

Различные аспекты правового регулирования энергетической безопасности являются предметом правовых исследований<sup>6</sup>. Рассматривая международно-право-

---

<sup>3</sup> См., например: Бушуев В.В. и др. Энергетическая безопасность. Новосибирск : Наука, 1998 ; Кокошин А.А. Международная энергетическая безопасность. М. : Изд-во «Европа», 2006 ; Обеспечение энергетической безопасности России: выбор приоритетов / С.М. Сендеров, В.И. Рабчук, Н.И. Пяткова, С.В. Воробьев ; отв. ред. С.М. Сендеров, Рос. акад. наук, Сиб. отд-ние, Ин-т систем энергетики им. Л.А. Мелентьева. Новосибирск : Наука, 2016 ; Энергетическая безопасность: национальные, региональные и международные аспекты. Мировое развитие. Вып. 11 / отв. ред. Ю.Д. Квашнин, К.Р. Вода. М. : ИМЭМО РАН, 2013.

<sup>4</sup> См. подробнее: Обеспечение энергетической безопасности России: выбор приоритетов.

<sup>5</sup> См. подробнее: Кокошин А.А. Международная энергетическая безопасность.

<sup>6</sup> См., например: Береза А.Н. Юридические технологии обеспечения энергетической безопасности современной России : дис. ... канд. юрид.



вые аспекты обеспечения энергетической безопасности, А.А. Ковалев, Н.Л. Шилова отмечают, что основа правового обеспечения международной энергетической безопасности лежит, с одной стороны, в рамках необходимого обеспечения оптимального баланса спроса и предложения энергоресурсов на мировом рынке, с другой — сохранения экологии, охраны окружающей среды, изменения климата и устойчивого развития. Обеспечение устойчивой глобальной энергетической безопасности требует укрепления всех ее аспектов в цепи «энергетического цикла» со стороны как предложения энергоресурсов, так и спроса на них<sup>7</sup>.

М.М. Бринчук определяет энергетическую безопасность как состояние защищенности страны, ее граждан,

---

наук, Ростов-на-Дону, 2009 ; Бринчук М.М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 4. С. 2–11 ; Горшукова Ю.Д. Международно-правовые аспекты обеспечения европейской энергетической безопасности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011 ; Занковский С.С. Энергетическая безопасность России: правовые вопросы // Энергетическое право. 2006. № 2. С. 64–68 ; Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Эколого-правовые аспекты обеспечения безопасности ТЭК современной России // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 2. С. 302–304 ; Ковалев А.А., Шилова Н.Л. Международно-правовые аспекты обеспечения энергетической безопасности. М. : Международные отношения, 2008. С. 61–77 ; Коврижкин С.А. Административно-правовые методы обеспечения энергетической безопасности : дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006 ; Небольсина И.И. Энергетическая безопасность Российской Федерации и административно-правовое регулирование условий ее стабилизации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2010 ; Правовое регулирование в сфере энергетики : учебник / Р.Н. Салиева, И.Р. Салиев, А.А. Попов, З.М. Фаткудинов, Ю.Н. Чижиков. Казань : Изд-во АН РТ, 2015. С. 156–163 ; Щепанский И.С. Эколого-правовые проблемы обеспечения энергетической безопасности России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

<sup>7</sup> Ковалев А.А., Шилова Н.Л. Международно-правовые аспекты обеспечения энергетической безопасности. С. 67.

общества, государства, экономики от угроз надежному топливо- и энергообеспечению, подчеркивает экономический, социальный, политический аспекты обеспечения энергетической безопасности и рассматривает положения об энергетической безопасности в национальных и международных актах и соответствующие экологические требования<sup>8</sup>.

С.С. Занковский, исследуя вопросы правового регулирования, направленного на поддержание необходимого уровня энергетической безопасности, выделяет такие аспекты, как четкость в разграничении правомочий по нормативному регулированию энергетики между федеральным центром и регионами, правовые формы и средства контроля государства за деятельностью топливно-энергетического комплекса, нормативные возможности государства по регулированию уровня цен на энергоносители, правовое обеспечение диверсификации энергоресурсов, правовая регламентация создания и поддержания в рабочем режиме резервных мощностей, правовые аспекты энергосбережения, правовое обеспечение открытости и распространения информации о состоянии дел в энергетическом секторе, обновление российского законодательства об инвестициях, реформа электроэнергетики<sup>9</sup>.

Зарубежные специалисты также уделяют внимание различным аспектам правового обеспечения энергетической безопасности, рассматривая вопросы правового

---

<sup>8</sup> Бринчук М.М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. С. 10–11.

<sup>9</sup> Занковский С.С. Энергетическая безопасность России: правовые вопросы. С. 64–65.

обеспечения поставок энергетических ресурсов, интересов потребителей, инновационного развития, функционирования внутренних и международных энергетических рынков<sup>10</sup>.

Правовой анализ трудов ученых-юристов показал, что общими чертами в отношении определения составляющих правового обеспечения энергетической безопасности являются: необходимость правового обеспечения энергетической безопасности как на национальном, так и на международном уровнях, с учетом проблем и вызовов экономического, социального, политического, технологического, экологического характера.

Различия в проводимых правовых исследованиях обусловлены объектом, предметом, целями исследований, имеющих значение в том числе для развития определенной отрасли права.

Не вызывают сомнений сделанные в правовых исследованиях выводы о том, что правовое обеспечение энергетической безопасности включает правовое обеспечение как на национальном, так и на международном уровнях.

---

<sup>10</sup> См., например: Rafael Leal-Arcas. Costantino Grasso, Juan Alemany Ríos. *Energy Security, Trade and the EU: Regional and International Perspectives*. Edward Elgar Publishing, 2016 ; Heiko Krüger. *European Energy Law and Policy: An Introduction*. Edward Elgar Publishing, 2016 ; *Energy Security. Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment*. Edited by Barry Barton, Catherine Redgwell, Anita Rønne, Donald N. Zillman. Oxford University press, 2004 ; *Energy Security. International and Local Issues, Theoretical Perspectives, and Critical Energy Infrastructures*. Editors: Gheorghe Adrian V., Muresan Liviu. Springer, 2011 ; Benjamin K. Sovacool *Energy Security. Six Volume Set*. SAGE Publications Ltd., 2014.

Понятие, задачи, угрозы, риски, условия обеспечения энергетической безопасности сформулированы в документах стратегического планирования, в том числе: в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, в других документах стратегического планирования и конкретизируются в специализированном документе стратегического планирования – Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации закреплено, что одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в области экономики на долгосрочную перспективу является повышение уровня энергетической безопасности, которая 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<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.



Необходимыми условиями обеспечения энергетической безопасности, согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, являются повышение эффективности государственного управления топливно-энергетическим комплексом, надежность и бесперебойность поставок энергоресурсов потребителям, обеспечение технологического суверенитета страны на мировом энергетическом рынке, внедрение перспективных энергоберегающих и энергоэффективных технологий, повышение степени переработки энергоресурсов, недопущение дискриминации российских поставщиков энергоносителей на зарубежных рынках и российских добывающих компаний при освоении месторождений углеводородов за пределами Российской Федерации, противодействие попыткам ряда государств регулировать рынки энергоресурсов исходя из политической, а не экономической целесообразности, разработка перспективных энергоберегающих технологий и международный обмен ими.

13 мая 2019 г. Указом Президента Российской Федерации № 216 утверждена Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации. В Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации (далее — Доктрина энергетической безопасности) указано, что энергетика Российской Федерации, основой которой является топливно-энергетический комплекс, вносит значительный вклад в национальную безопасность и социально-экономическое развитие страны. Россия входит в число мировых лидеров по запасам углеводородного сырья, объемам производства и экспорта энергоресурсов, а также по развитию, использованию и экспорту технологий атомной энергетики.

В Доктрине энергетической безопасности сформулированы цели, принципы, основные направления и задачи обеспечения энергетической безопасности, определения понятий энергетической безопасности, угрозы, вызова и риска в области энергетической безопасности.

Согласно Доктрине энергетической безопасности, под энергетической безопасностью понимается состояние защищенности экономики и населения страны от угроз национальной безопасности в сфере энергетики, при котором обеспечивается выполнение предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к топливно- и энергоснабжению потребителей, а также выполнение экспортных контрактов и международных обязательств Российской Федерации.

Представляется очень важным, что к принципам обеспечения энергетической безопасности отнесены законность, приоритет внутреннего рынка, стабильность налоговой политики и нормативно-правового регулирования в сфере энергетики, сырьевая, финансовая и кадровая обеспеченность организаций топливно-энергетического комплекса, рациональное природопользование и энергетическая эффективность, государственно-частное партнерство, учет интересов всех субъектов энергетической безопасности и населения.

Рассматривая вопросы правового обеспечения энергетической безопасности, следует отметить, что среди вызовов и угроз энергетической безопасности указываются в том числе: изменения международно-правового нормативно-правового регулирования в сфере энергетики, недостаточная эффективность механизмов предупреждения дискриминации российских организаций



топливно-энергетического комплекса, чрезмерная финансовая нагрузка на организации топливно-энергетического комплекса в результате увеличения размеров налоговых, таможенных и иных платежей, избыточность требований, касающихся обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности в отраслях топливно-энергетического комплекса, недостаточное развитие нормативно-правовой базы, сдерживающее внедрение инновационных технологий, в том числе технологий использования возобновляемых источников энергии, распределенной генерации электрической энергии и цифровых технологий в сфере энергетики, недостаточная обеспеченность организаций топливно-энергетического комплекса высококвалифицированными кадрами.

К первоочередным задачам по совершенствованию государственного управления в области обеспечения энергетической безопасности отнесено совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам обеспечения безопасного, надежного и устойчивого функционирования инфраструктуры и объектов энергетики, обеспечение стабильного нормативно-правового регулирования в сфере энергетики, долгосрочное и сбалансированное регулирование цен (тарифов) на товары и услуги субъектов естественных монополий, совершенствование ценовой политики в сфере энергетики на внутреннем рынке с учетом социальной ответственности организаций топливно-энергетического комплекса, внедрение новой модели государственного регулирования в области промышленной безопасности.

Поскольку система обеспечения энергетической безопасности является частью системы обеспечения

национальной безопасности, соответствующие требования возлагаются и на систему правового обеспечения энергетической безопасности.

Представляется целесообразным при этом рассмотрение вопроса о разработке национального унифицированного законодательного акта, регулирующего общественные отношения в области обеспечения энергетической безопасности.

Закрепление положений в области обеспечения энергетической безопасности на уровне законодательного акта позволит не только систематизировать подходы к правовому регулированию в данной области, но также и минимизирует риски спорных ситуаций в связи с реализацией Доктрины энергетической безопасности, в том числе в связи с осуществлением мониторинга.

Примеры унификации положений об энергетической безопасности есть. 13 октября 2017 г. Парламентская ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) приняла на пленарном заседании модельный закон ОДКБ «Об энергетической безопасности»<sup>12</sup>.

В соответствии с Постановлением Парламентской ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности от 13 октября 2017 г. № 10-4.1 принятый модельный закон ОДКБ «Об энергетической безопасности» (далее — модельный закон ОДКБ «Об энергетической безопасности», модельный закон) направлен в парламенты государств — членов ОДКБ для использования

---

<sup>12</sup> URL: [http://www.paodkb.ru/docs/approved/parlamentskoy\\_assambleey\\_odkb/](http://www.paodkb.ru/docs/approved/parlamentskoy_assambleey_odkb/)



в работе по совершенствованию законодательства государств — членов Организации в соответствующей сфере.

Принятый модельный закон включает в том числе основные принципы обеспечения энергетической безопасности, положения об объектах, субъектах обеспечения энергетической безопасности, угрозах энергетической безопасности государства, основных направлениях обеспечения энергетической безопасности в части предотвращения внутренних и внешних угроз, положения о мониторинге состояния энергетической безопасности, основные индикаторы энергетической безопасности, положения об ответственности за нарушение законодательства в сфере обеспечения энергетической безопасности.

Подробнее хотелось бы остановиться на положениях о субъектах обеспечения энергетической безопасности и основных индикаторах энергетической безопасности.

Согласно пункту 2 статьи 5 модельного закона, основным субъектом осуществления государственного управления в энергетической безопасности является государство, осуществляющее свои функции в этой области через деятельность высшего органа государственной власти (главы государства) и органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Субъектами обеспечения энергетической безопасности являются также юридические и физические лица, в том числе граждане, организации и объединения, обладающие правами и обязанностями по обеспечению энергетической безопасности в соответствии с национальным законодательством государства.

Представляется справедливым указание среди субъектов обеспечения энергетической безопасности

также и юридических и физических лиц вне зависимости от относимости их деятельности к деятельности в сфере энергетики. Потребителями энергетических ресурсов могут быть различные юридические лица, но также — и возможно, это нужно указывать на первом месте — физические лица — граждане. Энергетическое законодательство распространяется не только на компании топливно-энергетического комплекса, но также и на потребителей энергетических ресурсов, устанавливая их обязанности и закрепляя определенные права. Таким образом, потребители энергетических ресурсов также относятся к числу субъектов общественных отношений, которые складываются в связи с поставкой, куплей-продажей энергетических ресурсов, куплей-продажей энергопринимающего оборудования, технологическим присоединением энергопринимающего оборудования к энергетическим сетям и т.д.

Помимо положений о субъектах энергетической безопасности в модельном законе ОДКБ «Об энергетической безопасности» закреплены также положения об индикаторах энергетической безопасности.

В соответствии со статьей 19 модельного закона для оценки состояния энергетической безопасности используются следующие индикаторы энергетической безопасности по группам угроз: внешние экономические и политические; внутренние экономические; социально-политические; природные и техногенные. Так, для оценки обеспечения энергетической безопасности от внешних экономических и политических угроз предусматривается использование следующих индикаторов: рост (падение) цен на энергетические ресурсы на



мировом рынке; проблема транзита энергетических ресурсов по территории других государств; проблема доступа на зарубежные рынки энергетических ресурсов. Для оценки обеспечения энергетической безопасности от внутренних экономических угроз используются в том числе следующие индикаторы: уровень цен внутри государства на электроэнергию (мощность), нефтепродукты, газ и уголь; объем задолженности за поставленные энергетические ресурсы на внутреннем рынке; объем и темпы строительства (модернизации) объектов топливно-энергетического комплекса. Для оценки обеспечения энергетической безопасности используются такие индикаторы, как: стабильность обеспечения всех групп потребителей электрической энергией, тепловой энергией, нефтепродуктами, газом и углем; наличие (отсутствие) забастовок на объектах топливно-энергетического комплекса на территории государства в течение года.

В модельном законе также закреплено, что национальным законодательством государства могут быть установлены иные индикаторы энергетической безопасности.

В соответствии с Доктриной энергетической безопасности показатели энергетической безопасности и критерии его оценки определяются Правительством Российской Федерации.

Установление индикаторов, показателей состояния энергетической безопасности представляется крайне важным, поскольку это позволит оценивать результаты мониторинга в сфере обеспечения энергетической безопасности.

В модельном законе ОДКБ «Об энергетической безопасности» закреплены также положения о мониторинге

состояния энергетической безопасности. Вопросам мониторинга состояния энергетической безопасности уделяется значительное внимание в Доктрине энергетической безопасности.

В целях своевременного реагирования на вызовы и угрозы энергетической безопасности в соответствии с Доктриной энергетической безопасности создается система управления рисками в области энергетической безопасности, основными задачами данной системы определены в том числе: мониторинг, оценка, прогнозирование состояния энергетической безопасности, определение задач субъектов энергетической безопасности и планирование мер по ее обеспечению, контроль за реализацией мер по обеспечению энергетической безопасности.

Порядок создания и функционирования системы управления рисками в области энергетической безопасности, показатели состояния энергетической безопасности и критерии его оценки определяются Правительством Российской Федерации.

Согласно Доктрине энергетической безопасности, первоочередной задачей системы управления рисками в области энергетической безопасности является мониторинг состояния энергетической безопасности.

Представляется, что положения о мониторинге состояния энергетической безопасности также целесообразно включать в унифицированный национальный законодательный акт при одновременном включении положений об индикаторах состояния энергетической безопасности.

При этом отдельно хотелось бы остановиться на мониторинге правового обеспечения энергетической безопасности.



Когда мы говорим о правовых рисках в области энергетической безопасности, то имеем в виду прежде всего возможность возникновения спорных ситуаций, разногласий в связи с неопределенностью нормативно-правового регулирования, наличия пробелов, противоречий в нормативно-правовом регулировании, дисбаланс правового положения различных участников общественных отношений.

В этой связи огромное значение имеет мониторинг правового обеспечения энергетической безопасности.

Общие положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации закреплены в Указе Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». Основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации во исполнение данного Указа Президента Российской Федерации Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 и на основании методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации.

В соответствии с названным Указом Президента Российской Федерации функции по осуществлению мониторинга правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также функции по координации мониторинга,

осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и его методическому обеспечению возложены на Министерство юстиции Российской Федерации.

Согласно Доктрине энергетической безопасности, оценку и прогнозирование состояния энергетической безопасности осуществляет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса.

В соответствии с Положением о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400, Минэнерго России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, и в сфере нефтехимической промышленности, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов.



Министерство энергетики Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, по вопросам информационного обеспечения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, учета используемых энергетических ресурсов.

При этом среди полномочий Минэнерго России в пункте 4.4.15 Положения о Минэнерго России предусмотрено осуществление мониторинга и анализа реализации государственной политики и эффективности нормативно-правового регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в пределах установленной сферы деятельности данного министерства.

Учитывая какое значение придается мониторингу в области энергетической безопасности и совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере энергетики на национальном и международных уровнях, представляется актуальным рассмотреть вопрос о том, в каком нормативном правовом акте целесообразно закрепление положений о мониторинге правового обеспечения энергетической безопасности, принимая во внимание постановку вопроса об определении задач субъектов энергетической безопасности и планировании мер по ее обеспечению.

Согласно Доктрине энергетической безопасности, порядок создания и функционирования системы управления

рисками в области энергетической безопасности отнесен к ведению Правительства Российской Федерации.

При этом необходимо учитывать, что правовое положение многих ключевых субъектов энергетической безопасности закреплено на уровне федеральных законов. В качестве примеров можно привести положения об организации — собственнике Единой системы газоснабжения, которые закреплены в Федеральном законе «О газоснабжении в Российской Федерации», положения об организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью, положения о системном операторе Единой энергетической системы России, которые закреплены в Федеральном законе «Об электроэнергетике». Нельзя не учитывать и положения Федерального закона «О естественных монополиях», в котором установлены обязанности субъектов естественных монополий, закреплены положения о государственном регулировании и контроле (надзоре) в сферах естественной монополии.

На сегодняшний день данные законодательные акты не содержат положений, закрепляющих обязанности по представлению в определенные сроки информации по результатам правоприменения в сфере энергетики, а также по представлению предложений в план мониторинга правового обеспечения энергетической безопасности.

Если мы обратимся к утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации Методике осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, то в данном документе в отношении организаций указано лишь об использовании поступив-



шей от организаций информации о практике применения нормативных правовых актов. Таким образом, соответствующая информация может и не поступить.

При этом нельзя не отметить, что критерии осуществления мониторинга правоприменения, закрепленные в пункте 8 данной Методики, изложены очень полно.

На официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации размещены Доклады о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации<sup>13</sup>.

Правовой анализ размещенных материалов свидетельствует о том, что на сегодняшний день мониторингу правоприменения в сфере энергетики уделяется недостаточное внимание. При этом имеется значительное количество споров, возникающих как из частноправовых, так и из публично-правовых отношений в сфере энергетики, и наличие постановлений Конституционного Суда Российской Федерации о признании неконституционными положений энергетического законодательства, и достаточно активные изменения в энергетическое законодательство.

Только в период 2018–2019 гг. принято три постановления Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которыми были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения энергетического законодательства в сфере электроэнергетики и теплоснабжения: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2018 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 157 Жилищного кодекса

---

<sup>13</sup> URL: <https://minjust.ru/pravovaya-informaciya/doklad-o-rezultatah-monitoringa-pravoprimeneniya-v-rossiyskoy-federacii-za>

Российской Федерации, абзацев третьего и четвертого пункта 421 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов в связи с жалобой гражданина С.Н. Деминца»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2018 г. № 46-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 40 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов в связи с жалобами граждан В.И. Леоновой и Н.Я. Тимофеева»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг в связи с жалобой акционерного общества «Верхневолгоэлектромонтаж-НН». В настоящей монографии более подробно правовой анализ принятых постановлений Конституционного Суда Российской Федерации приводится в третьей главе.

Учитывая большое количество споров прежде всего в сфере электроэнергетики и теплоснабжения, представляется, что будет полезным проведение мониторинга правоприменения Федерального закона «Об электроэнергетике», подзаконных нормативных правовых актов, в том числе Постановления Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии»; Постановления Пра-



ительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»; Постановления 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».

В целях совершенствования правового регулирования в сфере теплоснабжения крайне своевременным будет проведение мониторинга правоприменения Федерального закона «О теплоснабжении», Правил организации теплоснабжения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2012 г. № 808.

Требуют проведения мониторинга правоприменения и иные законодательные и подзаконные нормативные правовые акты в сфере энергетики, регулирующие вопросы тарифообразования, антимонопольного, договорного регулирования, строительства и эксплуатации энергетических объектов, налогового, таможенного регулирования.

Поскольку в Доктрине энергетической безопасности среди принципов обеспечения энергетической безопасности выделяются законность и стабильность нормативно-правового регулирования, для соблюдения данных принципов необходимо надлежащее правовое регулирование в области энергетической безопасности.

В этой связи представляется возможным использование следующих вариантов: включение положений о мониторинге правового обеспечения энергетической безопасности в унифицированный законодательный акт об энергетической безопасности либо разработка отдельного законодательного акта «О мониторинге правового обеспечения энергетической безопасности». При разработке проекта федерального закона о мониторинге правового обеспечения энергетической безопасности представляется необходимым определить права и обязанности субъектов энергетической безопасности по осуществлению мониторинга, предусмотреть ответственность за непредставление в орган, осуществляющий мониторинг правового обеспечения энергетической безопасности, необходимой информации.

В идеальном варианте было бы целесообразно именно по результатам мониторинга правового обеспечения энергетической безопасности приступить к доработке как основного документа стратегического планирования в сфере энергетики, так и нормативных правовых актов.

Согласно пункту 32 Доктрины энергетической безопасности, развитие положений данной Доктрины осуществляется при разработке Энергетической стратегии России, являющейся основным документом стратегического планирования в сфере энергетики, иных докумен-



тов стратегического планирования и нормативных правовых актов.

Действующая редакция Энергетической стратегии России на период до 2030 года была утверждена 13 ноября 2009 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1715-р. С 2014 г. проходит обсуждение новой редакции Энергетической стратегии России на период до 2035 года. Проект Энергетической стратегии Российской Федерации в редакции от 1 февраля 2017 г. размещен на официальном сайте Министерства энергетики Российской Федерации<sup>14</sup>. Соответственно, при доработке новой редакции основного документа стратегического планирования в сфере энергетики необходимо учитывать и положения Доктрины энергетической безопасности и результаты правоприменительной практики в сфере энергетики, в том числе по различным направлениям и отраслям.

Представляется целесообразным активизировать проведение научных правовых исследований в области правового обеспечения энергетической безопасности. Рассматриваемая проблематика и поставленные в Доктрине энергетической безопасности задачи по ее обеспечению заслуживают того, чтобы быть предметом научных правовых исследований, на что справедливо обращают внимание ученые<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1920>

<sup>15</sup> См. подробнее: Лисицын-Светланов А.Г. Энергетическое право: задачи дальнейшего развития отрасли : сб. материалов международной научно-практической конференции. М. : Изд-во «Юрист», 2013. С. 9–15 ; Клеандров М.И. Науке энергетического права — светлое будущее // Правовой энергетический форум. 2018. № 2. С. 9–11.

Среди угроз энергетической безопасности в Доктрине энергетической безопасности отмечается недостаточная обеспеченность организаций топливно-энергетического комплекса высококвалифицированными кадрами. На сегодняшний день научная специальность 12.00.07 включает три составляющие: корпоративное право, конкурентное право, энергетическое право.

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 9 октября 2018 г. № 625н утверждён профессиональный стандарт «Специалист по конкурентному праву». Стандарт охватывает несколько уровней квалификации, включая 8-й уровень (программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре).

На целесообразность подготовки профильных юридических кадров для компаний топливно-энергетического комплекса, государственных органов неоднократно обращали внимание представители энергетических компаний, в том числе в рамках мероприятий, проводимых на Российской энергетической неделе<sup>16</sup>. В настоящее время на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) осуществляется подготовка по профилю «Юрист в сфере энергетики» студентов бакалавриата, магистратуры,

---

<sup>16</sup> См., например: Материалы круглого стола «Тенденции развития правового регулирования в сфере энергетики и задачи подготовки юридических кадров для отрасли». URL: <https://msal.ru/content/ob-universitete/struktura/kafedry-vypuskayushchie/kafedra-energeticheskogo-prava/arkhiv-novostey/?hash=tab2851>. См. также: Материалы круглого стола в рамках РЭН 2018. URL: <https://msal.ru/content/ob-universitete/struktura/kafedry-vypuskayushchie/kafedra-energeticheskogo-prava/arkhiv-novostey/?hash=tab3473>



аспирантов. Представляется целесообразным осуществление подготовки специалистов по энергетическому праву и в других вузах в целях обеспечения организаций топливно-энергетического комплекса квалифицированными юридическими кадрами. Видится целесообразной также постановка вопроса о разработке и последующем утверждении профессионального стандарта «Специалист по энергетическому праву», тем более что по факту подготовка юристов всех уровней по энергетическому праву уже осуществляется.

Среди рисков в области энергетической безопасности в Доктрине энергетической безопасности справедливо отмечается недостаточное развитие нормативно-правовой базы, сдерживающее внедрение инновационных технологий, в том числе технологий использования возобновляемых источников энергии, распределенной генерации электрической энергии и цифровых технологий в сфере энергетики.

На этом проблемном аспекте правового обеспечения энергетической безопасности также хотелось бы остановиться подробнее.

Задачи реализации Национальной технологической инициативы, национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации на период до 2024 г. тесно взаимосвязаны с условиями обеспечения энергетической безопасности, предполагая при этом ярко выраженную инновационную составляющую, которая касается использования цифровых технологий в сфере энергетики. Слабая инновационная активность, отставание в области разработки и внедрения новых и перспективных технологий (в том числе техно-

логий цифровой экономики), недостаточный уровень квалификации и ключевых компетенций отечественных специалистов отнесены к числу основных вызовов и угроз экономической безопасности в соответствии со Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. Вопросы правового регулирования использования цифровых технологий в сфере энергетики пока не были предметом отдельных правовых исследований. Нормы, регулирующие использование цифровых технологий в сфере энергетики, практически отсутствуют. Это признается и относится к числу правовых ограничений в реализации Национальной технологической инициативы, о чем прямо указано в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 г. № 830-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения Национальной технологической инициативы «Энерджинет».

Основным направлением плана «Энерджинет» является продвижение продукции и услуг в сфере распределительных сетей, распределенной энергетики (в том числе генерации), системе сбыта. Задачи применения цифровых технологий в сфере энергетики являются составной частью задач стратегического планирования ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях





и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» среди национальных целей развития Российской Федерации — обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере. Согласно Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, к целям государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности отнесены совершенствование норм и нормативов применения инновационных технологий (в том числе технологий цифровой экономики) и материалов в производственной и хозяйственной деятельности. Цели, задачи и меры по реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации в сфере применения информационных и коммуникационных технологий, направленные на развитие информационного общества, формирование национальной цифровой экономики, обеспечение национальных интересов и реализацию стратегических национальных приоритетов, определены в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203.

Для сферы энергетики в плане «Энерджинет» введены определения таких понятий, как активный потребитель, активный энергетический комплекс, организация — агрегатор спроса и предложения и распределенные реестры данных.

В целях правового регулирования план мероприятий «Энерджинет» предусматривает следующие стратегические задачи: определение правового статуса функционирования активных энергетических комплексов

в составе Единой энергетической системы России и технологически изолированных территориальных электроэнергетических систем, установление особенностей участия на рынках электрической энергии, мощности и сопутствующих услуг, а также взаимодействия с организациями коммерческой и технологической инфраструктуры; выработка критериев и порядка отнесения совокупности объектов электроэнергетики к активному энергетическому комплексу; разработка механизма компенсации выпадающих доходов сетевых организаций; разработка механизма введения платы за сетевой резерв для активного энергетического комплекса; определение правового статуса функционирования агрегаторов в электроэнергетике России; распространение норм регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением, изменением и прекращением концессионных соглашений, касающихся объектов теплоснабжения, на объекты электроснабжения; снижение рисков концессионеров и их подрядчиков (в том числе энергосервисных компаний) после передачи в рамках концессионного соглашения вновь созданного имущества концеденту.

Кроме этого, предусматривается нормативное правовое обеспечение широкого применения технологий децентрализованного ведения реестров для учета и расчетов в энергетике, в том числе при: реализации договорных отношений между субъектами рынка электрической энергии (мощности) посредством технологий децентрализованного ведения реестров и «умных контрактов»; подтверждении достоверности данных по объему потребления (производства) электрической энергии



(мощности) — комплекс требований к цифровой подписи устройств, автоматизированная верификация учетных данных за счет ведения баланса в режиме реального времени, при наличии разногласий сторон — в отношении порядка цифровой идентификации устройств и их владельцев при присоединении к сети с использованием технологий децентрализованного ведения реестров для учета и расчетов в энергетике.

Правовой анализ содержания поставленных стратегических задач свидетельствует о необходимости разработки правовой базы, на основании которой будет осуществляться использование цифровых технологий при учете добытых, произведенных, поставленных, переданных, транспортируемых, хранящихся энергетических ресурсов, функционирования энергетических систем и объектов, деятельность и взаимодействие участников энергетических рынков, в договорном регулировании и при рассмотрении споров.

Необходимо проведение фундаментальных исследований проблем формирования и функционирования системы правового регулирования использования цифровых технологий в целях разработки научных положений, на базе которых может осуществляться формирование и функционирование системы правового регулирования применения цифровых технологий в сфере энергетики.

К основным задачами правового обеспечения использования цифровых технологий в сфере энергетики, а соответственно и новом уровне правового обеспечения энергетической безопасности относятся: определение понятия цифровых технологий в сфере энергетики;

определение принципов правового регулирования общественных отношений, возникающих при использовании цифровых технологий в сфере энергетики; определение направлений, сфер правового регулирования использования цифровых технологий в энергетической отрасли; исследование правовой природы общественных отношений, которые возникают при использовании цифровых технологий в сфере энергетики; исследование источников правового регулирования общественных отношений, возникающих при использовании цифровых технологий в сфере энергетики; определение требований к правовому режиму цифровых технологий, используемых в сфере энергетики; определение основных требований к правовому режиму объектов использования цифровых технологий в сфере энергетики; определение основных положений о цифровизации учета энергетических ресурсов; определение основных положений о цифровизации функционирования энергетических систем и объектов; определение основных требований к цифровизации при осуществлении деятельности и взаимодействии участников энергетических рынков; определение основных положений о цифровизации при осуществлении договорного регулирования в сфере энергетики и разрешении споров; определение основных положений о цифровизации при осуществлении государственного регулирования, управления, государственного контроля в сфере энергетики; определение основных положений о цифровизации при функционировании института саморегулирования в сфере энергетики.

На сегодняшний день какой-либо системы в подготовке отсутствующих нормативных правовых актов по



использованию цифровых технологий в сфере энергетики нет.

Среди инновационных нормативных правовых актов следует отметить Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 522-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с развитием систем учета электрической энергии (мощности) в Российской Федерации».

При этом представители экспертного сообщества справедливо отмечают необходимость принятия соответствующего нормативного правового регулирования и для других отраслей энергетики, выделяя газовую отрасль, ядерную энергетику.

Для газовой отрасли экспертами неоднократно предлагается разработать нормативное правовое регулирование интеллектуальной системы учета по аналогии с электроэнергетической отраслью, так как это позволит снизить технологические и коммерческие потери, решить проблемы с хищениями<sup>17</sup>.

На проведенном 19 июля 2019 г. в Томске Комитетом Государственной Думы по энергетике круглом столе, посвященном законодательному регулированию ядерных энерготехнологий нового поколения, представители экспертного сообщества отмечали, что для атомной отрасли необходима соответствующая нормативная база<sup>18</sup>. На круглом столе подчеркивалось, что Россия сегодня занимает первое место по количеству одновременно

<sup>17</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/18568816/>

<sup>18</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/19389108/>

сооружаемых АЭС за рубежом, второе — по запасам урана, четвертое по его добыче, является единственной страной в мире, которая эксплуатирует энергетические реакторы на быстрых нейтронах, а для реакторов на быстрых нейтронах отработавшее ядерное топливо — это не отходы, которые необходимо хранить, а топливо, эксперты также обращали внимание на такое перспективное направление, как создание реакторов малой мощности, в том числе мобильных, при этом также указывали, что инновационные направления зачастую опережают существующие нормы и правила<sup>19</sup>.

Возвращаясь к задачам мониторинга правового обеспечения в сфере энергетики, в том числе в области ядерной энергетики, необходимо также обратить внимание на следующее.

Министерство энергетики Российской Федерации не наделено полномочиями по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области использования атомной энергии. Полномочия государственных органов, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» в области нормативно-правового регулирования закреплены в специальных федеральных законах, в том числе в Федеральном законе «Об использовании атомной энергии», в Федеральном законе «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Так, в соответствии со статьей 7 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» определе-

---

<sup>19</sup> URL: <http://www.komitet2-13.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/19389108/>



ние основных направлений государственной политики в области использования атомной энергии отнесено к полномочиям Президента Российской Федерации. В соответствии со статьей 9 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» определение функций, порядка деятельности, прав и обязанностей органов управления использованием атомной энергии и органов (в том числе уполномоченного органа) государственного регулирования безопасности отнесены к полномочиям Правительства Российской Федерации. Согласно статье 7 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», разработка предложений по формированию государственной политики в области использования атомной энергии, включая научно-техническую, инвестиционную и структурную политику, по развитию и безопасному функционированию атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, атомного ледокольного флота, участие в обеспечении защиты прав и законных интересов граждан при использовании атомной энергии отнесены к полномочиям Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Полномочия Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности закреплены в статье 8 данного федерального закона.

При этом выявленные экспертами проблемы отставания развития нормативно-правовой базы по сравнению с инновационным развитием атомной отрасли свидетельствуют о целесообразности проведения мониторинга

правоприменения в области использования атомной энергии в целях совершенствования правового обеспечения данной отрасли, и прежде всего в области правового обеспечения энергетической безопасности.

Соответственно, необходимо определить уполномоченный орган по проведению мониторинга правоприменения энергетической безопасности и для атомной энергетики.

Система правового обеспечения энергетической безопасности должна включать мониторинг правоприменения не только национального законодательства, результатов досудебного и судебного порядка разрешения споров в сфере энергетики, но также и мониторинг правового обеспечения энергетической безопасности на международном уровне, с учетом заключенных международных соглашений, результатов разрешения внешнеэкономических споров в сфере энергетики.

Среди внешнеэкономических вызовов энергетической безопасности в Доктрине энергетической безопасности указывается на изменение международного нормативно-правового регулирования в сфере энергетики и условий функционирования мировых энергетических рынков, усиление позиций потребителей. Среди внешнеэкономических и внешнеполитических угроз энергетической безопасности отмечены в том числе использование международно-правовых и финансовых механизмов в целях нанесения ущерба топливно-энергетическому комплексу Российской Федерации, дискриминация российских организаций топливно-энергетического комплекса на мировых энергетических рынках путем изменения международного нормативно-правового регу-





лирования в сфере энергетики, в том числе под предлогом климатической и экологической политики или диверсификации источников импорта энергоресурсов, незаконный отбор экспортируемых Россией энергоресурсов при их транспортировке по территории иностранных государств. Проблемные аспекты правового обеспечения внешнеэкономических проектов в сфере энергетики на примере реализации проекта «Северный поток — 2» рассматриваются во втором параграфе настоящей главы монографии.

Согласно Доктрине энергетической безопасности, к основным направлениям деятельности по обеспечению энергетической безопасности отнесены обеспечение международно-правовой защиты интересов российских организаций топливно-энергетического комплекса и энергомашиностроения, поддержка экспорта их продукции, технологий, услуг. В этой связи предстоит значительная работа по развитию международно-правовой унификации в сфере обеспечения энергетической безопасности.

## § 2. Изменения в Газовую директиву Европейского союза и задачи реализации проекта «Северный поток — 2»

17 апреля 2019 г. Европейским парламентом и Советом ЕС были приняты изменения в Газовую директиву (Изменения)<sup>20</sup>, распространившие правила этого акта

---

<sup>20</sup> Directive (EU) 2019/692 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Directive 2009/73/EC concerning common

на участки газопроводов из третьих стран, находящиеся на территориях государств — членов ЕС, в том числе в их территориальных морях.

По существу, Изменения затронули лишь морские газопроводы, поскольку сухопутные газовые сети и так подчинялись законодательству ЕС в пределах территориальной юрисдикции Евросоюза. При этом история разработки Изменений показывает, что основной целью этой инициативы является конкретный морской газопровод — «Северный поток — 2» между Россией и Германией. Этот газопровод, находящийся в продвинутой стадии строительства, пользуется поддержкой Германии и ряда крупных европейских энергетических компаний, но в то же время сталкивается с политическим противодействием со стороны США, Европейской комиссии (далее — Комиссия) и ряда стран Балтии и Восточной Европы. Остановимся подробнее на истории разработки Изменений.

После того как в 2015 г. был дан старт проекту «Северный поток — 2», Комиссия делала многочисленные заявления о том, что этот проект не нужен Европейскому союзу, не отвечает целям и принципам Энергетического союза и может повлечь нежелательное прекращение транзита газа через территорию Украины<sup>21</sup>. Эти заявления носили сугубо политический характер и в

---

rules for the internal market in natural gas // OJ (L) 117/1. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/692/oj>. Изменения вступили в силу 24 мая 2019 г.

<sup>21</sup> Подробнее см.: Гудков И.В. Политико-правовые аспекты реализации трансграничного газопроводного проекта «Северный поток — 2» // Нефть. Газ. Право. 2017. № 1–2.



правовом отношении не порождали последствий для реализации проекта.

Одновременно Комиссия настаивала на том, что к проекту должно применяться действующее энергетическое законодательство ЕС, включая Газовую директиву, а значит, он должен подчиниться ее общим предписаниям о разьединении вертикально-интегрированных предприятий, сертификации операторов, доступе третьих лиц и тарифном регулировании<sup>22</sup>.

В практическом отношении подчинение проекта указанным нормам могло бы создать определенные трудности для привлечения внешнего финансирования в строительство (из-за требований доступа третьих лиц и регулирования тарифов), а на эксплуатационной фазе сделало бы невозможным сохранение действующей структуры собственности (из-за требований разьединения и сертификации).

С таким подходом Комиссии не согласилась ее Юридическая служба<sup>23</sup>, против выступило Федеральное сетевое агентство ФРГ<sup>24</sup>, и он встретил широкую критику в академической литературе<sup>25</sup>, поскольку буквальное

<sup>22</sup> Krukowska E. Russian Gas Link Extension May Face EU Law Compliance Risk // Bloomberg Business. 04.02.2016.

<sup>23</sup> Gurzu A. Legal opinion undermines EU's ability to block Nord Stream pipeline // Politico. 07.02.2016.

<sup>24</sup> Gurzu A. German regulator at odds with Brussels over Nord Stream 2 // Politico. 08.03.2017.

<sup>25</sup> См.: Talus K. Application of EU energy and certain national laws of Baltic Sea countries to the Nord Stream 2 pipeline project // The Journal of World Energy Law & Business. 2017. № 10 ; Lissek U. Regulation of Nord Stream 2: Rule of law, equal treatment and due process. A view from the project developer // CEPS Commentary. November, 2016 ; Barnes A. Dispelling the regulatory myths about Nord Stream 2. Presentation to the European Gas Conference. 22.01.2016. URL: <http://>

толкование, цель принятия и сложившаяся практика применения энергетического законодательства ЕС свидетельствуют о том, что оно не распространяется на морские газопроводы из третьих стран.

В марте 2017 г. Комиссия была вынуждена официально признать неприменимость к «Северному потоку – 2» Газовой директивы<sup>26</sup>. Одновременно с этим она предложила заключить между Евросоюзом и Россией специальное международное соглашение, которое распространило бы на этот проект «ключевые принципы» Газовой директивы, а именно нормы о разъединении, доступе третьих лиц и тарифном регулировании<sup>27</sup>.

В проекте мандата на переговоры, который Комиссия в июне 2017 г. запросила у Совета ЕС, в качестве основной цели соглашения указывалось «обеспечение последовательного регулятивного режима, содействующего функционированию рынка и надежности поставок в ЕС», а в качестве конкретной цели провозглашалось устранение «правового вакуума» или «конфликта законов». Кроме того, Комиссия предложила включить в соглашение нормы, обеспечивающие сохранение долгосрочного транзи-

---

[www.theenergyexchange.co.uk/wp-content/uploads/2016/01/Alex-Barnes-Gazprom.pdf](http://www.theenergyexchange.co.uk/wp-content/uploads/2016/01/Alex-Barnes-Gazprom.pdf); Goldthau A. Assessing Nord Stream 2: regulation, geopolitics and energy security in the EU, Central Eastern Europe and the UK // EUCERS Strategy Paper 10. 2016; Гудков И.В. Политико-правовые аспекты реализации трансграничного газопроводного проекта «Северный поток – 2» // Нефть. Газ. Право. 2017. № 2.

<sup>26</sup> Peker E. EU Says It Can't Block Russia-Backed Nord Stream 2 – *EU's executive arm proposes negotiations with Moscow to ease the security concerns of some member states* // The Wall Street Journal. 30.03.2017.

<sup>27</sup> Анализ инициативы Комиссии по заключению между ЕС и Россией международного соглашения по «Северному потоку – 2» см.: Talus K. An Intergovernmental Agreement for Nord Stream 2: Rationale, Content and Impact // Oil, Gas & Energy Law Intelligence. May, 2017.



та газа через территорию Украины («сохранение после 2019 года (когда закончится действующий контракт на транспортировку российского газа через территорию Украины. — *Прим. авт.*) долгосрочного транзита газа через существующие маршруты, в том числе через Украину»).

В сентябре 2017 г. Юридическая служба Совета ЕС выдала заключение об отсутствии правовой необходимости в международном соглашении по «Северному потоку — 2»<sup>28</sup>. Вопреки утверждениям Комиссии Юридическая служба установила, что проект не существует в «правовом вакууме» или в ситуации «конфликта законов». Главное же — она констатировала недоказанность причинно-следственной связи между испрашиваемой Комиссией мерой (заключение соглашения) и соответствующими целями энергетической политики ЕС (функционирование внутреннего рынка и обеспечение надежности поставок).

В свою очередь Россия заявила об отсутствии намерения вести с ЕС переговоры по соглашению, заявленной целью которого было не содействие проекту, а его подчинение нормам ЕС<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> URL: <http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/09/SPOLITICO-17092812480.pdf> См. также подготовленный экспертом Оксфордского института энергетических исследований К. Яфимовой обзор данного заключения: Yafimova K. The Council Legal Service's assessment of the European Commission's negotiating mandate and what it means for Nord Stream 2. OIES. October, 2017. URL: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/10/The-Council-Legal-Services-assessment-of-the-European-Commissions-negotiating-mandate-and-what-it-means-for-Nord-Stream-2.pdf>

<sup>29</sup> Владимир Чижов: Россия не будет вести переговоры с ЕС о «Северном потоке — 2» // ТАСС. 27.10.2017.

Тогда в ноябре 2017 г. Комиссия предложила изменить Газовую директиву таким образом, чтобы распространить ее действие на газопроводы «в третьи страны и из них», расположенные в пределах «юрисдикции Евросоюза»<sup>30</sup>. Опубликованный Комиссией законопроект предполагал распространение норм Газовой директивы на участки газопроводов из третьих стран, расположенные как в территориальных морях, так и в исключительных экономических зонах (ИЭЗ) государств — членов ЕС. Примечательно, что Комиссия представила законопроект как сугубо техническую меру, не требующую подготовки оценки воздействия (impact assessment), которой, согласно принципам надлежащего регулирования, обычно сопровождаются законодательные инициативы<sup>31</sup>.

В марте 2018 г. Юридическая служба Совета ЕС выпустила заключение, в котором ряд значимых аспектов законопроекта подвергся критике, в частности, было указано на то, что предлагаемое Комиссией распространение норм энергетического законодательства ЕС на ИЭЗ государств — членов ЕС нарушит Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas // COM (2017) 660 final.

<sup>31</sup> Hancher L., Marhold A. Common EU Framework Regulating Import Pipelines for Gas? Exploring the Commission's Proposal to Amend the 2009 Gas Directive // Journal of Energy & Natural Resources Law. February, 2019.

<sup>32</sup> О первой части заключения см.: Gurzu A. Council legal service shoots down Commission gas proposal // Politico. 05.03.2018 ; Gotev G. EU Council removes Nord Stream 2 legal hurdles // Euractive. 05.03.2018.



Кульминацией дебатов по законопроекту стало достижение в феврале 2019 г. «франко-немецкого компромисса»<sup>33</sup>, ставшего основой принятого в апреле 2019 г. окончательного текста Изменений.

Изменения распространяют действие Газовой директивы на участки газопроводов из третьих стран, расположенные на территориях государств — членов ЕС, включая их территориальные моря<sup>34</sup>. Тем самым учитывается мнение Юридической службы Совета ЕС в части недопустимости применения норм энергетического законодательства ЕС в ИЭЗ.

Целями Изменений названы устранение «препятствий завершению строительства внутреннего рынка», проистекающих из неприменения Газовой директивы

---

О второй части заключения см.: Gurzu A. Commission's gas proposal would take power from EU countries // Politico. 27.03.2018.

<sup>33</sup> EU adopts French, German compromise on Nord Stream 2 pipeline to Russia // DW. 08.02.2019. URL: <https://www.dw.com/en/eu-adopts-french-german-compromise-on-nord-stream-2-pipeline-to-russia/a-47429195>

<sup>34</sup> Параграф 9 преамбулы Изменений. См. также статью 2 (17) Измененной Газовой директивы. Данное положение содержит следующее измененное определение «соединительного газопровода» (interconnector): «...транспортная линия, которая пересекает или охватывает границу между государствами-членами для цели соединения национальных транспортных систем этих государств-членов или транспортная линия между государством-членом и третьей страной до территории государств-членов или территориального моря этого государства-члена». Данное определение нельзя считать удачным, так как из его буквального прочтения (фраза «до... территориального моря... государства-члена») следует, что под действие директивы попадают участки морских газопроводов, расположенные за пределами территориальных морей государств — членов ЕС, что не отвечает ни международному праву, ни намерениям законодателя, исключившего из сферы действия Изменений международные морские пространства.

к газопроводам из третьих стран; создание «последовательного юридического режима, позволяющего избежать нарушений конкуренции... и негативных воздействий на надежность поставок», а также расширение прозрачности и обеспечение юридической определенности для участников рынка<sup>35</sup>.

За применение норм Газовой директивы к соответствующему участку газопровода отвечает то государство — член ЕС, на территории которого расположен «первый соединительный пункт» газопровода с национальной газотранспортной системой<sup>36</sup>. Соответственно, если газопровод из третьей страны проходит по территориальным морям нескольких государств — членов ЕС, то он подпадает под правоприменительную юрисдикцию «принимающего», но не «транзитного» государства. Применительно к «Северному потоку — 2», плановый маршрут которого пролегает через территориальные моря Дании и Германии, это означает, что Федеральное сетевое агентство ФРГ будет обладать компетенцией по применению соответствующих правил к участку газопровода, проходящего в территориальном море.

Парадоксально, что, хотя декларированная цель Изменений состоит в распространении норм Газовой директивы на газопроводы из третьих стран, основное содержание Изменений посвящено регулированию режимов исключений из этих норм.

---

<sup>35</sup> Параграф 3 преамбулы Изменений.

<sup>36</sup> Параграф 9 преамбулы Изменений.





Режимы исключений из норм о разъединении, доступе третьих лиц и тарифном регулировании значительно отличаются для существующих и новых газопроводов.

Для существующих газопроводов, завершенных строительством (competed) до 23 мая 2019 г., принимающие государства — члены ЕС вправе выдавать временные индивидуальные освобождения (derogations) на основании новой статьи 49 (а) Газовой директивы.

Освобождения выступают в роли стабилизационных механизмов, защищающих осуществленные инфраструктурные инвестиции от негативных изменений законодательства. Согласно Изменениям, освобождения необходимы для того, чтобы учесть отсутствие в прошлом специальных норм ЕС, применимых к газопроводам из третьих стран, а объективные причины их выдачи включают «возмещение сделанных инвестиций» и «надежность поставок»<sup>37</sup>. Таким образом, Изменения исходят из того, что распространение ключевых норм Газовой директивы на существующие газопроводы из третьих стран способно оказать негативное воздействие как на защиту инвестиций, так и на надежность поставок, и именно этими факторами обоснована возможность предоставления освобождений.

Условиями выдачи освобождений являются отсутствие негативного воздействия на конкуренцию, функционирование внутреннего рынка и надежность поставок, а их максимальная продолжительность составляет

<sup>37</sup> Параграф 4 преамбулы Изменений, статья 49 (а) Измененной Газовой директивы.

20 лет с возможностью дальнейшего продления этого срока «на основе объективного обоснования»<sup>38</sup>.

Решения о выдаче освобождений государства — члены ЕС принимают самостоятельно, но предварительно должны проконсультироваться со всеми другими государствами — членами ЕС, по территориям которых проходят соответствующие газопроводы<sup>39</sup>. Допускается, но не требуется проведение консультаций также с третьими странами в отношении «последовательного применения Газовой директивы», включая вопросы выдачи освобождений<sup>40</sup>.

Выдавая освобождения, государства — члены ЕС вправе обусловить их требованиями, направленными на выполнение указанных выше условий<sup>41</sup>. Крайний срок для выдачи освобождений существующим газопроводам из третьих стран установлен до 24 мая 2020 г.<sup>42</sup>

В свою очередь, для новых газопроводных проектов предусмотрен режим временных индивидуальных изъятий (exemptions) на основании статьи 36 Газовой директивы<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> Статья 49а (1) Измененной Газовой директивы.

<sup>39</sup> Статья 49а (2) Измененной Газовой директивы устанавливает обязанность принимающего государства — члена ЕС консультироваться по поводу газопровода, расположенного на территории более чем одного государства — члена ЕС, со «всеми затронутыми государствами-членами». Из текста положения однозначно не следует, что «затронутыми» государствами-членами являются лишь те, по территориям которых проходит газопровод, но такое толкование представляется наиболее логичным.

<sup>40</sup> Там же.

<sup>41</sup> Статья 49а (1) Измененной Газовой директивы.

<sup>42</sup> Статья 49а (3) Измененной Газовой директивы.

<sup>43</sup> Подробнее о режиме изъятий см.: Гудков И.В. Изъятия из общего правового режима как средство привлечения инвестиций в новые проек-



В отличие от освобождений, режим изъятий направлен не на защиту уже осуществленных, а на стимулирование новых инфраструктурных инвестиций.

В сравнении с режимом освобождений режим изъятий является гораздо более сложным как в материально-правовом, так и процессуально-правовом отношении. Для получения изъятия необходимо выполнить большее количество условий (пять вместо трех), и эти условия являются более трудновыполнимыми, поскольку они предполагают, что недостаточно обосновать отсутствие негативного воздействия, а требуется доказать позитивное воздействие проекта на надежность поставок и увеличение конкуренции.

Важно, что одним из условий предоставления изъятия является невозможность инвестирования в проект в рамках общих правил Газовой директивы («уровень риска, связанного с инвестицией, должен быть таким, что инвестиция не была бы осуществлена, если бы изъятие не было предоставлено»)<sup>44</sup>. Текст, цель и практика применения статьи 36 Газовой директивы показывают, что на изъятия вправе претендовать лишь новые проекты, находящиеся в прединвестиционной фазе.

Государства — члены ЕС менее самостоятельны в выдаче изъятий, чем в предоставлении освобождений, поскольку Комиссия вправе требовать изменения или отмены соответствующих решений национальных регулирующих органов, если сочтет, что предписанные статьей 36 условия не выполнены. Обычно Комиссия тре-

---

ты газовой инфраструктуры на территории Европейского союза // Правовой энергетический форум. 2016. № 2.

<sup>44</sup> Статья 36 (b) Измененной Газовой директивы.

бует внесения в решения об изъятиях дополнительных проконкурентных обязательств, оказывающих непосредственное влияние на базовые экономические параметры проектов, в том числе на объемы мощности, доступные собственникам газопроводов<sup>45</sup>.

В части международно-правового регулирования газопроводов из третьих стран Изменения предусматривают сохранение в силе действующих международных соглашений государств-членов с третьими странами, при этом их изменение или заключение новых соглашений подпадают под разрешительную процедуру, установленную новой статьей 49 (b) Газовой директивы. В рамках данной процедуры общей продолжительностью до полугода Комиссия наделяется правом выдавать разрешения как на проведение переговоров по изменению действующих и заключению новых соглашений, так и на само изменение действующих и заключение новых соглашений. Основаниями для отказа в выдаче разрешений являются: конфликт с правом ЕС; ущерб функционированию внутреннего рынка, конкуренции или надежности поставок; подрыв целей ведущихся Евросоюзом с третьей страной переговоров по международному соглашению; дискриминация. При проведении оценки Комиссия должна принимать во внимание, содействует ли газопровод «диверсификации поставок и поставщиков природного газа за счет новых источников». В ходе переговоров Комиссия вправе требовать включе-

---

<sup>45</sup> Обзор практики см.: Гудков И.В. Изъятия из общего правового режима как средство привлечения инвестиций в новые проекты газовой инфраструктуры на территории Европейского союза // Правовой энергетический форум. 2016. № 2.



ния в соглашения статей, направленных на соблюдение права ЕС.

Разрешительная процедура применяется «без ущерба для других обязанностей по праву ЕС и распределения компетенций между ЕС и государствами-членами» и лишь в части тех положений соглашений, которые «затрагивают правила ЕС». Эти оговорки отражают сложный политический компромисс и уступку тем государствам-членам, которые не хотели передавать на уровень ЕС исключительную компетенцию по международно-правовому регулированию трансграничных газопроводов.

Срок для имплементации Изменений в законодательства государств — членов ЕС установлен до 24 февраля 2020 г. К частным субъектам Изменения будут применяться с момента имплементации, при этом переходный период для адаптации к Изменениям не предусмотрен.

Анализ правовых проблем, вытекающих как из законопроекта, так и из принятых на его основе Изменений, представлен в многочисленных юридических публикациях<sup>46</sup>, поэтому в настоящей работе остановимся только на ряде наиболее важных из них.

<sup>46</sup> Hancher L., Marhold A. Common EU Framework Regulating Import Pipelines for Gas? Exploring the Commission's Proposal to Amend the 2009 Gas Directive // *Journal of Energy & Natural Resources Law*. February, 2019 ; Talus K. EU Gas Market Amendment — Despite of Compromise, Problems Remain // *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*. February, 2019 ; Yafimava K. Building New Gas Transportation Infrastructure in the EU — what are the rules of the game? // *Oxford Institute of Energy Studies (OIES Paper NG 134)* ; Talus K. Discriminatory nature of the proposed changes to the Gas Market Directive: Extension to External Pipelines or Only One of Them? // *Utilities Law Review*. 2018. Volume 22. Issue 2 ; Talus K. and Wüstenberg M. WTO Panel Report in the EU — Energy

Во-первых, существует риск несовместимости Изменений с принципами передачи полномочий и пропорциональности, согласно которым законодательные меры ЕС должны соответствовать целям учредительных договоров и не выходить за пределы необходимого для их достижения.

Изменения декларируют направленность на достижение таких целей энергетической политики ЕС, как функционирование внутреннего рынка и надежность поставок, причем заявленным средством их достижения является распространение Газовой директивы на газопроводы из третьих стран в той части, в которой они проходят по территории ЕС. Никаких доказательств того, что Изменения способны содействовать указанным целям, не представлено, поскольку оценка воздействия этой законодательной меры, вопреки стандартам надлежащего регулирования, не была подготовлена.

В то же время существуют весомые аргументы, свидетельствующие о том, что Изменения не способны выполнить заявленные цели.

Как показано выше, объектами регулирования Изменений являются участки газопроводов из третьих стран,

---

Package dispute and the European Commission Proposal to amend the 2009 Gas Market Directive // *Journal of Energy & Natural Resources Law*. October, 2018 ; Talus K. Decades of EU Energy Policy: Towards Politically Driven Markets // *Journal of World Energy Law and Business*. 2017. Volume 10. Issue 5 ; Talus K., Wüstenberg M. Risks of Expanding the Geographical Scope of EU Energy Law // *European Energy and Environmental Law Review*. October 2017 ; Гудков И.В. Актуальные проблемы развития энергетического права Европейского союза: дискуссия вокруг проекта «Северный поток – 2» // Правовой энергетический форум. 2018. № 2–3.



расположенные на территориях, в том числе в территориальных морях, государств — членов ЕС. Учитывая, что участки газопроводов из третьих стран, расположенные на сухопутной территории ЕС, подпадали под действие Газовой директивы еще до принятия Изменений, единственными объектами, на которые воздействуют Изменения, стали морские газопроводы из третьих стран, а именно их участки, находящиеся в территориальных морях государств — членов ЕС.

Таким образом, Изменения затронули конкретный, весьма ограниченный, круг объектов, в который входят:

- существующие морские газопроводы из третьих стран (средиземноморские газопроводы из Ливии и Алжира, проложенные к берегам Италии и Испании, а также «Северный поток — 1», проложенный по акватории Балтийского моря к берегу Германии);
- новые морские газопроводы из третьих стран, строительство которых еще не началось («Восточно-средиземноморский газопровод» из Израиля в Грецию и Италию; «Галси» из Алжира в Италию);
- «Северный поток — 2», находящийся на продвинутой стадии строительства.

Основной объем мощности приходится на существующие морские газопроводы, которым принимающие государства — члены ЕС вправе выдать освобождения, выведя их из-под действия ключевых правил Газовой директивы и обеспечив тем самым сохранение режима ее неприменения.

Статус-кво сохраняется также для существующих газопроводов, соединяющих шельфовые месторождения Норвегии в Северном море с берегами

Бельгии, Великобритании и Германии: как и ранее, они продолжают квалифицироваться в качестве «сетей промысловых газопроводов» (upstream pipeline networks), на которые требования Газовой директивы распространяются в существенно облегченном виде<sup>47</sup>.

Что касается новых морских газопроводов, то при выдаче им изъятий ключевые правила Газовой директивы также не будут на них распространяться. Более того, предусмотренная Изменениями стабилизация действующих международных соглашений априори (без изъятия) выводит «Галси» из-под действия Газовой директивы, так как соглашение по этому газопроводу уже предусматривает неприменимость соответствующих правил<sup>48</sup>.

Следовательно, при выдаче освобождений и изъятий практический эффект Изменений применительно к регулированию как существующих, так и но-

---

<sup>47</sup> Параграф 5 преамбулы Изменений.

<sup>48</sup> Статья 4 Межправительственного соглашения Италии и Алжира по проекту «Галси» от 14.11.2007 (Accordo Intergovernativo Tra La Republica Italiana E La Republica Democratica E Popolare di Algeria Relativo Al Gasdotto Tra l'Algeria E L'Italia Attraverso La Sardegna (Galsi)) предусматривает: «Договаривающиеся стороны признают, что Закон Италии № 239 от 23 августа 2004 г. и Указ Министра производственной деятельности от 11 апреля 2006 г. позволяют компании Галси СпА или импортерам представлять заявки на приоритетное распределение новой мощности в итальянской секции проекта. Такое приоритетное распределение должно быть незамедлительно предоставлено...». По итальянскому законодательству приоритетное распределение мощности в морских трубопроводах для импорта газа из третьих стран допускается без необходимости обращения за инвестиционно-стимулирующими изъятиями, которые могут быть пересмотрены или отменены по требованию Комиссии, — достаточно положительного решения на национальном уровне.





вых морских газопроводов из третьих стран стремится к нулю.

Если же освобождения и изъятия не будут выданы вообще или будут выданы не в полном объеме, то и в этом случае польза от применения Газовой директивы к отдельным участкам единой трансграничной трубопроводной инфраструктуры будет весьма неочевидной. Распространение ее общих норм на двенадцатимильные секции газопроводов в территориальных морях государств — членов ЕС не сможет улучшить конкуренцию на европейском рынке, поскольку точки входа в газопроводы будут продолжать регулироваться третьими странами, не связанными нормами ЕС. При применении странами-экспортерами газа (как, например, Россией) концепции единого экспортного канала в газопроводы будет поступать газ единого поставщика, а значит, и в точке выхода, подпадающей под регулирование ЕС, не сможет появиться газ третьих лиц.

Так же непонятно, каким образом распространение общих норм Газовой директивы на двенадцатимильные секции газопроводов в территориальных морях государств — членов ЕС сможет улучшить надежность поставок. Сами Изменения отражают обратную логику: устанавливая, что обеспечение надежности поставок является одной из целей освобождений от общих норм Газовой директивы, они исходят из того, что применение этих общих норм не улучшает, а, напротив, способно негативно затронуть надежность поставок.

Соответственно, применение в территориальных морях государств — членов ЕС норм о доступе третьих лиц, разъединении и тарифном регулировании мо-

жет стать не более чем пустой формальностью, которая не создаст блага для европейских потребителей, но при этом наложит дополнительное административное и финансовое бремя на операторов соответствующих газопроводов.

Во-вторых, Изменения закладывают потенциал для дискриминации, запрещенной как европейским, так и международным правом.

Статья 49 (а) Газовой директивы в целях защиты инвестиций позволяет принимающим государствам — членам ЕС выдавать освобождения только для тех газопроводов из третьих стран, строительство которых завершено по состоянию на 23 мая 2019 г. Соответственно, эта мера защиты инфраструктурных инвестиций не распространяется на газопроводы, строительство которых начато, но на указанную дату не завершено. Объективные и рациональные причины такой дифференциации отсутствуют, поскольку в обоих случаях речь идет об инфраструктурных инвестициях, осуществленных до изменения законодательства, причем инвестиции, внесенные в крупный «недостроенный» газопровод, могут в разы превышать капиталовложения в мелкий завершённый строительством газопровод. Кроме того, в отличие от завершённых и запущенных в эксплуатацию газопроводов, инвестиции в которые частично или полностью окупились, «недостроенные» газопроводы еще не начали генерировать денежные потоки, а значит, их инвесторы, приняв на себя риски, еще не вернули вложенные средства. Эти соображения говорят о необоснованности увязки права на освобождение с фактом завершения строительства; гораздо более логичной была бы увязка



с датой принятия окончательного инвестиционного решения по газопроводу.

Поскольку единственным «недостроенным» на 23 мая 2019 г. газопроводом из третьей страны является «Северный поток – 2», осуществленные в него инвестиции поставлены в худшее положение, чем капиталовложения, внесенные в другие газопроводы.

При этом «Северный поток – 2» не вправе претендовать на инвестиционно-стимулирующее изъятие в порядке статьи 36 Газовой директивы, доступное новым проектам, так как он находится в продвинутой инвестиционной фазе реализации. Даже если бы режим изъятий был для него открыт, он был бы дискриминационным, поскольку цель изъятий в отличие от освобождений состоит не в защите инвестиций, а сам режим изъятий, как показано выше, является более обременительным и менее предсказуемым, поскольку финальное решение в нем принимается Комиссией, не скрывающей своего негативного отношения к «Северному потоку – 2».

По мнению ряда исследователей, текст Изменений был специально написан таким образом, чтобы поставить «Северный поток – 2» в худший из возможных регулятивных режимов<sup>49</sup>. Предыстория и контекст разработки Изменений, спешка, в которой они принимались

<sup>49</sup> Talus K. EU Gas Market Amendment – Despite of Compromise, Problems Remain // Oil, Gas & Energy Law Intelligence. February, 2019 ; Talus K. and Wüstenberg M. WTO Panel Report in the EU – Energy Package dispute and the European Commission Proposal to amend the 2009 Gas Market Directive // Journal of Energy & Natural Resources Law. October, 2018 ; Yafimava K. Building New Gas Transportation Infrastructure in the EU – what are the rules of the game? // Oxford Institute of Energy Studies (OIES Paper NG 134) ; Talus K. Discriminatory nature of the proposed changes to the Gas Market Directive: Extension to

с игнорированием стандартов надлежащего регулирования, невключение переходного периода показывают, что их истинной целью было создание регулятивных препятствий для этого конкретного проекта, чтобы, с одной стороны, задержать рост поставок российского газа в ЕС и, с другой стороны, обеспечить продолжение его транзита через территорию Украины. К. Талус в этой связи отмечает: «...различные попытки подчинить Северный поток — 2 энергетическому законодательству ЕС или полностью заблокировать проект представляются произвольными и политически мотивированными действиями, закамуфлированными под вид легитимных регулятивных или юридических мер»<sup>50</sup>; «истинной целью (Изменений. — *Прим. авт.*) представляется попытка ограничить способность Газпрома поставлять больше газа в ЕС через этот трубопровод»<sup>51</sup>.

Помимо неравноправного отношения к инфраструктурным инвестициям в «Северный поток — 2», Изменения закладывают риск дискриминации российского трубопроводного газа и сопутствующих услуг по сравнению с трубопроводным газом и СПГ из других источников, что запрещено нормами ВТО<sup>52</sup>. В свою очередь,

---

External Pipelines or Only One of Them? // *Utilities Law Review*. 2018. Volume 22. Issue 2.

<sup>50</sup> Talus K. Decades of EU Energy Policy: Towards Politically Driven Markets // *Journal of World Energy Law and Business*. 2017. Volume 10. Issue 5. P. 8.

<sup>51</sup> Talus K. EU Gas Market Amendment — Despite of Compromise, Problems Remain // *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*. February, 2019. P. 10.

<sup>52</sup> Hancher L., Marhold A. Common EU Framework Regulating Import Pipelines for Gas? Exploring the Commission's Proposal to Amend the 2009 Gas Directive // *Journal of Energy & Natural Resources Law*. February, 2019 ; Talus K. EU Gas Market Amendment — Despite of



предусмотренная Изменениями широта субъективного усмотрения правоприменительных органов при выдаче освобождений и определении их условий порождает, вопреки заявленным целям, риск неединообразной и непоследовательной практики, создающей различные условия для сопоставимых газопроводных проектов<sup>53</sup>.

В-третьих, речь может идти о нарушении стандартов инвестиционной защиты, закрепленных европейским и международным правом. В их число в праве ЕС входят принципы защиты правомерных ожиданий и юридической определенности, а в международном праве (включая Договор к Энергетической хартии (ДЭХ), участником которого является ЕС) — стандарты справедливого и равноправного обращения, полной защиты и безопасности, запрета незаконной экспроприации и мер, имеющих аналогичный эффект.

Радикальное изменение законодательства, ретроспективно распространяющееся на осуществленные инвестиции, порождающее для них существенные негативные последствия и имеющее признаки дискриминации,

---

Compromise, Problems Remain // Oil, Gas & Energy Law Intelligence. February, 2019 ; Talus K. and Wüstenberg M. WTO Panel Report in the EU – Energy Package dispute and the European Commission Proposal to amend the 2009 Gas Market Directive // Journal of Energy & Natural Resources Law. October, 2018 ; Talus K., Ripple R.D., Wüstenberg M. A False Dichotomy Between LNG and Natural Gas? A Comment on Recent Practices at the World Trade Organization // Oil, Gas & Energy Law Intelligence. October, 2018 ; Talus K., Ripple R.D., Wüstenberg M. A False Dichotomy Between LNG and Natural Gas? A Comment on Recent Practices at the World Trade Organization // Oil, Gas & Energy Law Intelligence. October, 2018.

<sup>53</sup> На этот риск обращала внимание Юридическая служба Совета ЕС при анализе законопроекта.

с высокой степенью вероятности может привести к нарушению ряда указанных стандартов. В этом отношении примечательно, что практика Суда ЕС знает случай, когда применение нормы энергетического законодательства ЕС о доступе третьих лиц к отношениям по эксплуатации инфраструктуры, созданной на базе «исторического» контракта, было признано косвенной экспроприацией<sup>54</sup>.

Швейцарская компания — оператор проекта «Северный поток — 2» в связи с принятием Изменений инициировала доарбитражную процедуру урегулирования инвестиционного спора с ЕС в порядке статьи 26 ДЭХ.

Это первый известный случай возбуждения иностранным инвестором спора против Евросоюза. В опубликованном СМИ обращении компания просит Евросоюз дать официальное заверение в том, что проекту «Северный поток — 2» будет предоставлен режим не хуже, чем другим газопроводам из третьих стран, в которые до принятия Изменений были внесены инвестиции<sup>55</sup>. Иными словами, Евросоюзу предложено дать такое толкование Изменений, которое отвеча-

---

<sup>54</sup> Case C-264/09 European Commission v. Slovak Republic. Judgement of the Court (First Chamber) of 15.11.2011 OJ. C 319/2 [2011]. Анализ данного дела см.: Гудков И.В. Решение Суда ЕС по делу «Комиссия против Словакии»: хорошая новость для российских инвесторов в европейский ТЭК // Вся Европа. 2011. № 10 (59). Специфика данного дела состоит в том, что оно касалось оценки совместимости энергетического законодательства ЕС с международным инвестиционным договором, заключенным государством — членом ЕС (Словакией) с третьей страной (Швейцарией) до вступления Словакии в ЕС. Судом ЕС было подтверждено, что такие международные договоры пользуются приоритетом перед внутренним законодательством ЕС.

<sup>55</sup> URL: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/04/Nord-Stream-2-ECT-letter-legal.pdf>



ло бы фундаментальному принципу недискриминации и защищало бы инвестиции, внесенные до принятия Изменений в «Северный поток — 2», на равной основе с капиталовложениями, сделанными в другие сопоставимые газотранспортные проекты. В противном случае, если такое заверение не будет предоставлено, компания резервирует право на передачу спора в международный инвестиционный арбитраж. Согласно статье 26 (6) ДЭХ, международный арбитраж не связан законодательством ЕС и при вынесении решения руководствуется исключительно нормами ДЭХ и международного права. При этом специфика ДЭХ состоит в том, что помимо компенсации, являющейся обычной мерой ответственности в международном инвестиционном праве, этот договор позволяет инвесторам требовать реституции, в том числе в форме отмены не соответствующих договору законодательных мер<sup>56</sup>.

Изменения отражают общую тенденцию к политизации, централизации и повышению роли административного начала в энергетическом праве ЕС. Евросоюз в лице Комиссии расширил свою компетенцию в части регулирования, в том числе международно-правового, трансграничной газовой инфраструктуры, связывающей Евросоюз с третьими странами.

---

<sup>56</sup> De Luca A. Non Pecuniary Remedies under the Energy Charter Treaty // Energy Charter Secretariat Knowledge Centre. 2015. Стоит тем не менее отметить, что в подавляющем большинстве решений, вынесенных в пользу инвесторов на основании ДЭХ, последним присуждалась компенсация, что отражает общие тенденции разрешения международных инвестиционных споров.

Изменения не наделяют Евросоюз правом разрешать или запрещать строительство трансграничных газопроводов, а дают ему лишь определенные возможности воздействия на ряд регулятивных условий их эксплуатации в пределах территориальных морей государств — членов ЕС.

Тем не менее эти регулятивные условия способны оказывать важное влияние на экономические параметры трансграничных газопроводов, поэтому ключевым фактором становится доступность для газопроводов исключений из инвестиционно-ограничительных норм Газовой директивы. В случае дискриминационного применения исключений возникает комплекс проблем, связанных с рисками несоблюдения фундаментальных принципов международного и европейского права.

В то же время распространение общего режима Газовой директивы на участки трансграничных газопроводов в территориальных морях государств — членов ЕС в практическом отношении не содействует достижению заявленных целей энергетической политики ЕС, но порождает новый внешнеторговый барьер и дополнительные затраты операторов, что не способствует улучшению инвестиционной среды в ТЭК и вызывает дискуссию о соблюдении принципа пропорциональности.



Глава 2  
Проблемы, задачи и тенденции  
правового обеспечения  
безопасности энергетической  
инфраструктуры



## § 1. Проблемные аспекты правового обеспечения антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса

Современное состояние мировой экономики предъявляет особые требования ко всем отраслям российской промышленности, и прежде всего к одной из самых важных — топливно-энергетическому комплексу.

Одним из наиболее важных элементов, определяющих экономический потенциал и экономическую стабильность страны, является топливно-энергетический комплекс, который требует применения не только самых новых технологий в сфере производства, но и самых серьезных мер, направленных на безопасность и защищенность объектов топливно-энергетического комплекса (далее — ТЭК).

Вместе с тем необходимо отметить, что достаточно длительное время защищенность объектов ТЭК не регулировалась общими для всех отраслей экономики нормативными правовыми актами (Гражданским кодексом Российской Федерации, Уголовным кодексом Российской Федерации, федеральными законами от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и др.). Указанные нормативные правовые акты не учитывали специфику обеспечения безопасного функционирования объектов ТЭК.



В качестве одного из катализаторов принятия специального закона, устанавливающего требования к безопасности и защищенности объектов ТЭК, указывается на произошедшую в августе 2009 г. аварию на Саяно-Шушенской ГЭС, когда назрела острая потребность в принятии специального нормативного правового акта, обеспечивающего создание основ устойчивого и безопасного функционирования объектов ТЭК, защиту интересов личности, общества и государства в сфере ТЭК от актов незаконного вмешательства<sup>1</sup>.

С этим нельзя не согласиться. Вместе с тем представляется, что такая потребность назрела на более глубоком уровне, возможно, в том числе в связи с реформированием энергетики, принадлежностью важных для теплоснабжения целых городов объектов инфраструктуры ТЭК мелким коммерческим организациям, катастрофами международного характера (авария на АЭС Фукусима-1 в марте 2011 г.).

В середине 2011 г. в целях создания основ устойчивого и безопасного функционирования объектов ТЭК, а также защиты интересов личности, общества и государства от актов незаконного вмешательства в сфере ТЭК был принят Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»<sup>2</sup> (далее — Федеральный закон

---

<sup>1</sup> Петрусева Н.А., Коржов В.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2012.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4604.

№ 256-ФЗ), которым определены организационные и правовые основы в сфере обеспечения безопасности объектов ТЭК в Российской Федерации.

Сфера действия указанного федерального закона — объекты нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, нефтехимической, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, а также объекты электроэнергетики, теплоснабжения и газоснабжения.

При этом необходимо отметить, что требования указанного федерального закона не распространяются на объекты атомной энергетики.

Обеспечение безопасности объектов атомной энергетики регулируется специальными нормативными правовыми актами (Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»<sup>3</sup>, Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2017 г. № 749 «Об утверждении Правил определения зоны безопасности с особым правовым режимом объекта использования атомной энергии и Правил обеспечения особого правового режима зоны безопасности с особым правовым режимом объекта использования атомной энергии»<sup>4</sup> и др.).

С принятием Федерального закона № 256-ФЗ на субъекты ТЭК были возложены обязанности по органи-

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 26 июня 2017 г. № 749 «Об утверждении Правил определения зоны безопасности с особым правовым режимом объекта использования атомной энергии и Правил обеспечения особого правового режима зоны безопасности с особым правовым режимом объекта использования атомной энергии» // СЗ РФ. 2017. № 27. Ст. 4049.

зации мер, направленных на обеспечение безопасности объектов ТЭК.

Определяя круг лиц, на которые возложены указанные обязанности, следует обратиться к статье 2 Федерального закона № 256-ФЗ, которая закрепляет легальное определение субъекта ТЭК.

Так, под субъектом ТЭК понимается физическое или юридическое лицо, которое владеет на праве собственности или ином законном основании объектом ТЭК.

Таким образом, квалифицирующим признаком, позволяющим идентифицировать субъект ТЭК, является наличие у такого субъекта в отношении объекта ТЭК правомочия владения, закрепленного на законном праве (право собственности, аренда, хозяйственное ведение, оперативное управление и др.).

На практике данное положение вызывает ряд вопросов, и самый важный из них — кто будет нести расходы по оборудованию объектов ТЭК в соответствии с требованиями Федерального закона № 256-ФЗ и принятыми на его основе подзаконными актами.

Анализ судебной практики показывает, что при рассмотрении вопросов такого рода суды оценивают в основном два обстоятельства: правовую природу заключенного договора и его условия, позволяющие установить, кто будет обеспечивать сохранность и поддерживать исправное состояние имущества, а также обеспечивать соблюдение всех требований законодательства, включая требования по антитеррористической защищенности объекта ТЭК<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> См., например: Апелляционное определение Московского городского суда от 8 декабря 2016 г. по делу № 33-16550/16. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/4d9d064e-2316-47a0-a6f5-2fc73085766a?caseNumber=33-16550/16>

Одним из новшеств Федерального закона № 256-ФЗ, которое впоследствии стало применяться в сферах обеспечения антитеррористической защищенности иных объектов<sup>6</sup>, является проведение процедуры категорирования объектов ТЭК с целью установления различных требований обеспечения безопасности таких объектов с учетом степени потенциальной опасности совершения акта незаконного вмешательства и возможных последствий совершения акта незаконного вмешательства.

Отправной точкой для проведения категорирования объектов ТЭК является формирование перечня объектов, подлежащих категорированию. Такой перечень формируется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Общие подходы к формированию перечня объектов ТЭК определены в Методических рекомендациях по включению объектов топливно-энергетического комплекса в перечень объектов, подлежащих категорированию, утвержденных Приказом Минэнерго России от 10 февраля 2012 г. № 48<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2017 г. № 447 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности гостиниц и иных средств размещения и формы паспорта безопасности этих объектов» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2570 ; Постановление Правительства РФ от 25 марта 2015 г. № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2119.

<sup>7</sup> Приказ Минэнерго России от 10 февраля 2012 г. № 48 «Об утверждении Методических рекомендаций по включению объектов топливно-энергетического комплекса в перечень объектов, подлежащих категорированию». URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minenergo->



В частности, в данных методических рекомендациях определены условия включения объектов ТЭК в такой перечень.

После утверждения указанного перечня высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации субъектам ТЭК направляется письмо-уведомление о включении объекта в данный перечень. При этом в письме-уведомлении указываются сроки проведения категорирования объекта.

Исходные данные для проведения категорирования объекта, порядок его проведения регламентированы Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 459 «Об утверждении Положения об исходных данных для проведения категорирования объекта топливно-энергетического комплекса, порядке его проведения и критериях категорирования» (далее — Положение № 459)<sup>8</sup>.

В соответствии с пунктом 3 Положения № 459 категорирование объектов ТЭК осуществляется на основании следующих критериев:

- зона чрезвычайной ситуации, которая может возникнуть в результате совершения актов незаконного вмешательства;
- количество пострадавших;
- размер материального ущерба.

---

rossii-ot-10022012-n-48. Документ опубликован не был, но имеется в открытом доступе.

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 5 мая 2012 г. № 459 «Об утверждении Положения об исходных данных для проведения категорирования объекта топливно-энергетического комплекса, порядке его проведения и критериях категорирования» // СЗ РФ. 2012. № 20. Ст. 2556.

В качестве значений показателей критериев категорирования объектов ТЭК используются значения, определенные в Постановлении Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>9</sup>.

Законодатель устанавливает следующую дифференциацию объектов топливно-энергетического комплекса: объекты высокой категории опасности, объекты средней категории опасности, объекты низкой категории опасности.

Необходимо отметить, что в Положении № 459 порядок категорирования детально не раскрыт, поэтому субъект ТЭК самостоятельно определяет для себя этапы осуществления категорирования.

Для начала субъект ТЭК своим решением инициирует соответствующую процедуру проведения категорирования объекта. Как правило, такое решение оформляется в виде локального нормативного акта о создании межведомственной комиссии для проведения категорирования объекта ТЭК (далее — комиссия).

Состав комиссии определен пунктом 8 Положения № 459, и в целом его можно разделить на две группы лиц.

1. Руководитель субъекта ТЭК и работники объекта (специалисты в области технологического оборудования, промышленной и пожарной безопасности, инженерно-технических средств охраны и защиты информации и др.).

---

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2640.





2. Приглашенные лица — представители Минэнерго России, Росгвардии, других заинтересованных органов исполнительной власти всех уровней (по согласованию).

В ходе работы комиссия по категорированию объекта изучает исходные данные об объекте, опрашивает специалистов и обследует объект; выявляет наличие уязвимых мест, потенциально опасных участков и критических элементов объекта; проводит оценку социально-экономических последствий совершения актов незаконного вмешательства на объект и его критических элементах.

По результатам работы комиссия составляет:

— акт обследования объекта ТЭК, в котором указываются основные сведения о состоянии его антитеррористической защищенности;

— акт категорирования объекта ТЭК, в котором изложены выводы о присвоении объекту соответствующей категории опасности и который является основанием для внесения субъектом ТЭК в проект паспорта безопасности объекта указанных данных.

Паспорт безопасности объекта ТЭК является финальным документом, который содержит информацию о состоянии антитеррористической защищенности объекта ТЭК, а также содержит план мероприятий по обеспечению его антитеррористической защищенности, который, как правило, является приложением к такому паспорту.

Паспорт безопасности объекта ТЭК утверждается руководителем субъекта ТЭК (юридического лица) и согласовывается антитеррористической комиссией субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем остается открытым вопрос трактовки понятия «руководитель субъекта ТЭК», который должен утверждать паспорт безопасности объекта ТЭК: должен ли это быть только единоличный исполнительный орган юридического лица (генеральный директор, руководитель организации, осуществляющей полномочия единоличного исполнительного органа других организаций, и иные лица, имеющие право действовать от имени юридического лица без доверенности) или им может быть иное лицо, действующее на основании доверенности?

Представляется, что этот вопрос и, соответственно, ответ на него должны быть несколько шире и касаться не только полномочий по подписанию паспорта безопасности, но и соблюдения требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов ТЭК (статья 12 Федерального закона № 256-ФЗ), а также ответственности за их нарушение (статья 20.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Наиболее правильным подходом при решении данной проблемы будет являться следующий: единоличный исполнительный орган юридического лица вправе делегировать свои полномочия по подписанию паспортов безопасности, соблюдению требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов ТЭК иному лицу путем издания соответствующих локальных нормативных актов и оформления доверенности с аналогичными полномочиями.

При этом дальнейшее делегирование вышеуказанных полномочий от вышестоящего должностного лица к нижестоящему также возможно, только при условии, что та-

кое лицо осуществляет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в организации, т.е. лицо должно иметь возможность и способы для исполнения возложенных на него обязанностей.

Отдельного обсуждения заслуживает вопрос о том, необходимо ли осуществлять повторное категорирование объекта ТЭК при смене физического или юридического лица, которые владеют на праве собственности или ином законном основании объектом ТЭК.

Однозначного ответа действующее законодательство не содержит.

Согласно статье 8 Федерального закона № 256-ФЗ, обязанность по составлению (оформлению) паспортов безопасности объектов ТЭК возложена на субъекты ТЭК.

Паспорт безопасности объекта ТЭК составляется на основании результатов категорирования данного объекта в зависимости от степени его потенциальной опасности, а также на основании оценки достаточности соответствующих мероприятий (инженерно-технических, мероприятий по физической защите и охране объекта) в соответствии со статьей 7 Федерального закона № 256-ФЗ.

При таких обстоятельствах можно сделать вывод о том, что при смене субъекта ТЭК у нового субъекта ТЭК возникают обязанности по проведению категорирования и составлению нового паспорта безопасности объекта ТЭК в соответствии со статьями 7 и 8 Федерального закона № 256-ФЗ.

При этом у контролирующих (надзорных) органов может быть иная позиция по данному вопросу. Судебная практика по такого рода спорам пока не сформирована.

Далее хотелось бы подробнее остановиться на проблемах, связанных с организацией на объекте ТЭК системы физической защиты.

Система физической защиты объектов ТЭК представляет собой совокупность организационных, административных и правовых мер, инженерно-технических средств охраны и действий подразделений охраны, направленных на предотвращение актов незаконного вмешательства (часть 1 статьи 9 Федерального закона № 256-ФЗ).

Принимая во внимание определение, закрепленное в части 1 статьи 9 Федерального закона № 256-ФЗ, можно сделать вывод, что основными элементами системы физической защиты являются: оборудование объекта ТЭК инженерно-техническими средствами охраны; обеспечение его физической защиты подразделениями охраны.

Под инженерно-техническими средствами охраны в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 2 Федерального закона № 256-ФЗ понимаются технические средства охраны (система контроля управления доступом, вибрационные датчики, датчики объемного движения, система охранная телевизионная, система оповещения и др.) и инженерно-технические средства защиты (основное периметральное ограждение, предупредительное ограждение, контрольно-пропускные пункты, противотаранные устройства и др.) объекта ТЭК, предназначенные для предотвращения несанкционированного проникновения на объект ТЭК или выявления несанкционированных действий в отношении объекта ТЭК.

Требования обеспечения безопасности объектов ТЭК и требования антитеррористической защищенности объектов ТЭК в зависимости от установленной катего-

рии опасности объектов детализированы в Постановлении Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 458-ДСП «Об утверждении Правил по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса».

Обеспечение физической защиты объекта ТЭК может осуществляться путем привлечения ведомственной охраны Минэнерго России или частных охранных организаций.

Деятельность ведомственной охраны Минэнерго России регламентируется Федеральным законом от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране»<sup>10</sup>, Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны»<sup>11</sup>, Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 160 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства энергетики Российской Федерации»<sup>12</sup>, Приказом Минэнерго России от 4 июля 2016 г. № 637 «Об утверждении перечня охраняемых ведомственной охраной Министерства энергетики Российской Федерации объектов топливно-энергетического комплекса»<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 1935.

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3100.

<sup>12</sup> Постановление Правительства РФ от 11 марта 2008 г. № 160 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства энергетики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 11 (1 ч.). Ст. 1028.

<sup>13</sup> Приказ Минэнерго России от 4 июля 2016 г. № 637 «Об утверждении перечня охраняемых ведомственной охраной Министерства энергетики Российской Федерации объектов топливно-энергетического комплекса» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 20.07.2016.

Деятельность частных охранных организаций регулируется Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»<sup>14</sup> и Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности»<sup>15</sup>.

Часть 4 статьи 9 Федерального закона № 256-ФЗ регламентирует право самостоятельного выбора субъектом ТЭК подразделения охраны исходя из присвоенной объекту ТЭК категории опасности и в соответствии с паспортом безопасности объекта ТЭК. К таким подразделениям относятся подразделения ведомственной охраны и подразделения частных охранных организаций.

Вместе с тем Приказ Минэнерго России от 4 июля 2016 г. № 637 определяет перечень объектов, охраняемых силами ведомственной охраны Минэнерго России, а Приложение 1 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 определяет перечень объектов, которые не могут охраняться подразделениями частных охранных организаций.

Так, в соответствии с пунктом 21 Приложения 1 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 к таким объектам относятся

---

<sup>14</sup> Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 30 апреля.

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 8. Ст. 506.

объекты электроэнергетики, объекты нефтяной и нефтехимической промышленности, газовой и газохимической промышленности, отнесенные к опасным производственным объектам.

Таким образом, в действующем нормативно-правовом регулировании существует юридическая коллизия между нормами Федерального закона № 256-ФЗ и нормами Приказа Минэнерго России от 4 июля 2016 г. № 637, а также Постановления Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587.

При этом следует учитывать, что договор на оказание охранных услуг с ЧОО в отношении объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, может быть признан судом недействительным на основании статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Указанная позиция подтверждается судебной практикой<sup>16</sup>. Так, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в своем Определении от 22 января 2014 г. № ВАС-19397/13 по делу № А74-5474/2012 пришел к выводу о том, что, удовлетворяя иски о признании договора от 1 октября 2012 г. № 3, суд первой инстанции исходил из того, что объекты, обозначенные в приложении 2 к договору, включены в перечень объектов ТЭК, в отношении которых законодательно определена организация, обеспечивающая их безопасность.

---

<sup>16</sup> Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 января 2014 г. № ВАС-19397/13 по делу № А74-5474/2012, Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 ноября 2013 г. № ВАС-17003/13 по делу № А63-18576/2012. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

Решение указанной юридической коллизии видится в уточнении части 4 статьи 9 Федерального закона № 256-ФЗ оговоркой о применении указанной нормы с соблюдением требований и ограничений, установленных действующим законодательством (Приказ Минэнерго России от 4 июля 2016 г. № 637, Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587).

Необходимо остановиться также на вопросе о государственном контроле (надзоре) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса.

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»<sup>17</sup> в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина Внутренние войска МВД Российской Федерации были преобразованы в Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации (далее — Росгвардия, Уполномоченный орган).

Именно Росгвардия осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса.

Такие полномочия предоставлены Росгвардии в соответствии с пунктом 22 части 1 статьи 9 Федерального

---

<sup>17</sup> Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2072.



закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»<sup>18</sup>.

Порядок осуществления Росгвардией и ее территориальными органами мероприятий по федеральному государственному контролю (надзору) за обеспечением безопасности объектов ТЭК регламентируется специальным актом — Правилами осуществления Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2016 г. № 1067<sup>19</sup> (далее — Правила № 1067).

При этом следует учитывать, что на указанные отношения по контролю (надзору) не распространяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2072.

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 20 октября 2016 г. № 1067 «Об утверждении Правил осуществления Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. 2016. № 44. Ст. 6130.

<sup>20</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

Государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов ТЭК осуществляется Уполномоченным органом посредством проведения проверок (документарных и выездных), которые носят плановый и внеплановый характер.

При проведении документарных проверок Уполномоченный орган проверяет соответствие документов, оформляемых по результатам категорирования объекта ТЭК (паспорт безопасности, акт обследования объекта ТЭК и иные документы), требованиям законодательства о безопасности объектов ТЭК (далее — Законодательство).

В соответствии с пунктом 29 Правил № 1067 сначала Уполномоченный орган рассматривает документы, имеющиеся в его распоряжении. К таким документам относятся документы, оформляемые по результатам категорирования объекта ТЭК, а также материалы предыдущих проверок и дел об административных правонарушениях.

В случае возникновения сомнений в достоверности сведений, изложенных в указанных документах, либо недостаточности таких сведений для оценки соблюдения субъектом ТЭК требований Законодательства Росгвардия в соответствии с пунктом 30 Правил № 1067 вправе направить субъекту ТЭК запрос о представлении иных документов. При этом запрос должен быть мотивированным.

Таковыми документами могут быть: акт обследования объекта ТЭК; документы, регламентирующие пропускной и внутриобъектовый режим; договоры на охрану объекта ТЭК и оборудование его инженерно-



техническими средствами охраны; правоустанавливающие документы на объект ТЭК; документы о назначении должностных лиц ответственными за обеспечение антитеррористической защищенности объекта ТЭК и иные документы.

Субъект ТЭК обязан представить в Уполномоченный орган соответствующие документы не позднее 10 рабочих дней со дня получения соответствующего запроса (пункт 31 Правил № 1067).

На практике при реализации данного пункта возникает вопрос исчисления сроков. Считать ли началом течения десятидневного срока день получения запроса Уполномоченного органа или же день, следующий после получения запроса Уполномоченного органа? Правилами № 1067 данный вопрос не урегулирован. При этом, по мнению Уполномоченного органа, началом течения десятидневного срока является день получения запроса.

Однако судебная практика в настоящее время идет по пути применения к указанным отношениям положений статьи 4.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии с которой срок, определенный периодом, начинает истекать на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено начало срока (Постановление Московского городского суда от 10 декабря 2018 г. по делу № 4а-7588/2018).

Выездная проверка проводится с целью фактической оценки соблюдения субъектом ТЭК требований Законодательства.

Иными словами, при проведении выездной проверки проверяется соответствие системы физической защиты

объекта ТЭК (функционирование комплекса инженерно-технических средств охраны и действия подразделений охраны) требованиям Законодательства.

В соответствии с пунктом 38 и пунктом 41 Правил № 1067 выездная проверка проводится Уполномоченным органом в случае, если при документарной проверке у него отсутствует возможность проверить полноту и достоверность информации, содержащейся в имеющихся в его распоряжении документах, а также оценить соответствие деятельности субъекта ТЭК и состояния безопасности объекта ТЭК требованиям Законодательства.

Несмотря на то что Правила по осуществлению контроля четко разделяют виды проверок на документарную и выездную и регламентируют последовательность их осуществления, на практике Уполномоченный орган объединяет в рамках одной проверки сначала документарную, а потом выездную.

Представляется, что такой подход Уполномоченного органа вызван экономией времени и необходимостью комплексного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора).

При проведении плановой проверки Уполномоченный орган проверяет соблюдение субъектами ТЭК требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов ТЭК.

Частота проведения Уполномоченным органом плановых проверок зависит от категории опасности объекта ТЭК.

В отношении объектов ТЭК высокой и средней категории опасности плановая проверка проводится один раз в год. В отношении объектов ТЭК низкой категории



опасности плановая проверка проводится один раз в три года (пункт 9 Правил № 1067).

Основанием для проведения плановой проверки является ежегодный план, разработанный и утвержденный руководителем Уполномоченного органа в субъекте Российской Федерации (пункт 16 Правил № 1067).

При проведении внеплановой проверки Уполномоченный орган проверяет не только соблюдение субъектом ТЭК в процессе осуществления своей деятельности требований Законодательства, но и исполнение предписаний Уполномоченного органа, ранее выданных по результатам плановой проверки.

Основаниями для проведения внеплановой проверки являются (пункт 19 Правил № 1067):

— истечение срока исполнения предписания, выданного Уполномоченным органом;

— поступление в Уполномоченный орган обращений, заявлений и информации о совершении актов незаконного вмешательства либо угрозы его совершения, которое повлекло причинение вреда жизни, здоровью людей, безопасности государства, повреждение или уничтожение имущества, а также о неисполнении или ненадлежащем исполнении субъектом ТЭК требований Законодательства;

— распоряжение руководителя Уполномоченного органа.

Результаты проверки Уполномоченного органа отражаются в акте проверки, типовая форма которого утверждена Приказом Росгвардии от 10 декабря 2016 г. № 431 «Об утверждении типовых форм документов, необходимых при осуществлении Федеральной

службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»<sup>21</sup>.

Акт проверки оформляется в двух экземплярах. Один экземпляр акта вручается представителю субъекта ТЭК, а второй остается в Уполномоченном органе. В случае отсутствия представителя субъекта ТЭК акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении (пункт 50 Правил № 1067).

В случае выявления в действиях субъекта ТЭК нарушения требований законодательства о безопасности объектов ТЭК Уполномоченный орган выдает субъекту ТЭК предписание об устранении выявленных нарушений, которое является приложением к акту проверки.

При этом в соответствии с пунктом 54 Правил № 1067 должностные лица Уполномоченного органа обязаны учитывать выводы, изложенные в паспорте безопасности объекта ТЭК, при принятии решения о сроках устранения выявленных нарушений.

Поэтому в целях исключения рисков установления нереальных к исполнению сроков представляется

---

<sup>21</sup> Приказ Росгвардии от 10 декабря 2016 г. № 431 «Об утверждении типовых форм документов, необходимых при осуществлении Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.01.2017.



целесообразным в паспорте безопасности объекта ТЭК в обязательном порядке указывать все нарушения, зафиксированные Уполномоченным органом в предписании.

При реализации мероприятий, направленных на устранение выявленных нарушений, субъект ТЭК в соответствии с пунктом 65 Правил № 1067 вправе направить в Уполномоченный орган обращение о продлении сроков исполнения предписания.

Указанное обращение субъект ТЭК вправе направить в Уполномоченный орган при соблюдении следующих условий:

- 1) обращение должно быть мотивированным;
- 2) причины, по которым субъект ТЭК не может исполнить предписание, не должны зависеть от субъекта ТЭК (например, нарушение подрядной организацией сроков выполнения работ по оборудованию объекта ТЭК комплексом инженерно-технических средств охраны);
- 3) обращение должно быть направлено не позднее чем за 10 рабочих дней до даты истечения срока исполнения такого предписания.

Уполномоченный орган в течение 30 календарных дней рассматривает указанное обращение и принимает решение о продлении (но не более чем на один год) либо отказе в продлении сроков исполнения предписания.

При этом установленный пунктом 55 Правил № 1067 максимальный срок продления предписания (не более одного года) не всегда отражает реальную возможность устранения нарушения, так как в большинстве

случаев работы проводятся подрядными организациями и включают в себя строительные работы, установку, ввод в эксплуатацию оборудования и т.д.

На текущий момент, исходя из практики взаимоотношений с Уполномоченным органом, последний не продляет срок продления предписания более одного раза, хотя прямого запрета в Правилах № 1067 нет.

Также по результатам проверки в случае выявления в действиях субъекта ТЭК признаков состава административного правонарушения Уполномоченный орган составляет на должностное лицо протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 20.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Дела о таких административных правонарушениях в соответствии с частью 3 статьи 23.1 и статьей 29.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях рассматриваются мировыми судьями по месту их совершения.

На практике реализация статьи 20.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях вызывает ряд вопросов.

Первый вопрос возникает исходя из субъектного состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В качестве субъекта по данному составу административного правонарушения могут выступать только граждане и должностные лица.

Отсутствие ответственности юридического лица за указанное административное правонарушение влечет





необоснованное привлечение к ответственности должностных лиц организаций — субъектов ТЭК.

Такие ситуации возникают в случаях, когда должностное лицо, назначенное ответственным за обеспечение безопасности и антитеррористической защищенности объекта ТЭК, не обладает правом распоряжения административными и финансовыми ресурсами организации — субъекта ТЭК.

Решение указанной проблемы видится в изменении статьи 20.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях путем дополнения ее ответственностью юридического лица, а также в изменении части 3 статьи 12 Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», в части возложения обязанности по соблюдению требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов ТЭК на субъект ТЭК, а не на его руководителя.

Второй вопрос касается возможности объединения судами дел (т.е. возможность применения части 2 статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) об административных правонарушениях по статье 20.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, совершенных одним должностным лицом субъекта ТЭК на разных объектах ТЭК, принадлежащих одному юридическому лицу.

Анализ судебной практики показывает, что при рассмотрении такого рода вопросов суды не допускают возможность объединения дел в соответствии с частью 2

статьи 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, Московский городской суд в своем Постановлении от 5 марта 2018 г. № 4а-3/2018 приходит к следующему выводу: «При таких обстоятельствах выявленные факты нарушений требований Законодательства на каждом отдельно взятом объекте ТЭК образуют самостоятельное (несмотря на схожесть) правонарушение, предусмотренное ст. 20.30 КоАП РФ. В связи с чем положения ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ в данном случае были неприменимы, основания для объединения дел об административных правонарушениях отсутствовали, объединение мировым судьей дел в одно производство повлекло нарушение правил назначения административного наказания».

Рассматривая способы защиты прав субъекта ТЭК при осуществлении Уполномоченным органом государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов ТЭК, необходимо учитывать следующее.

Защита прав субъекта ТЭК при проведении Уполномоченным органом проверки объекта ТЭК может осуществляться как в административном порядке (путем направления возражений на акт и предписание, а также обжалование действий должностных лиц Уполномоченного органа в вышестоящий орган), так и в судебном порядке (путем обжалования предписания).

Рассмотрим сначала порядок защиты прав субъекта ТЭК в административном порядке.

Право субъекта ТЭК на направление в Уполномоченный орган возражений на акт и предписа-



ние регламентировано пунктом 66 Правил № 1067. Возражения должны быть мотивированны и направлены в Уполномоченный орган не позднее 10 рабочих дней со дня окончания проверки (т.е. с даты составления акта проверки).

Указанный способ защиты прав субъекта ТЭК представляется неэффективным, поскольку возражения должны быть направлены в то же подразделение Уполномоченного органа, которое вынесло оспариваемые акт и предписание.

Тем не менее направление возражений является важным элементом для формирования защитной позиции субъекта ТЭК при обжаловании предписания в судебном порядке.

Порядок досудебного обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц Уполномоченного органа регламентирован разделом 5 Административного регламента исполнения Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, утвержденного Приказом Росгвардии от 3 октября 2017 г. № 418<sup>22</sup> (далее — Административный регламент № 418).

---

<sup>22</sup> Приказ Росгвардии от 3 октября 2017 г. № 418 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 31.10.2017.

Жалоба на действия (бездействие) и решения должностных лиц территориального органа Росгвардии подается в письменном или электронном виде в вышестоящий орган Росгвардии (центральный аппарат).

Такая жалоба рассматривается Уполномоченным органом в течение 30 дней с даты ее регистрации. Указанный срок может быть продлен Уполномоченным органом не более чем на 30 дней (пункт 82 и пункт 83 Административного регламента № 418).

По результатам рассмотрения жалобы руководитель Уполномоченного органа, в который была направлена жалоба, принимает одно из следующих решений:

— признает законными и обоснованными действия (бездействие) должностных лиц, а также принятые ими решения;

— признает действия (бездействие) должностных лиц, а также принятые ими решения незаконными полностью или в части, а также определяет меры, необходимые для устранения допущенных нарушений.

При несогласии с выводами Уполномоченного органа, изложенными в предписании, субъект ТЭК вправе обжаловать его в арбитражном суде. Право на подачу искового заявления о признании недействительным предписания Уполномоченного органа как ненормативного правового акта регламентировано статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Согласно пункту 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должност-



ных лиц арбитражный суд проверяет оспариваемый акт или его отдельные положения и устанавливает его соответствие закону или иному нормативному правовому акту, а также устанавливает, нарушены ли оспариваемым актом права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

При этом согласно пункту 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с учетом пункта 1 статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации обязанность доказывания по такой категории дел возлагается на орган или лицо, которые приняли соответствующий акт.

В силу статьи 13 Гражданского кодекса Российской Федерации ненормативный акт, не соответствующий закону или иным правовым актам и нарушающий гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина, может быть признан судом недействительным.

Таким образом, из существа приведенных норм следует, что для признания недействительным обжалуемого заявителем предписания необходимо одновременное наличие двух обязательных условий:

- предписание не соответствует закону или иному нормативному правовому акту;
- предписание нарушает права и законные интересы субъекта ТЭК в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Вместе с тем в порядке, предусмотренном главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, не может быть обжалован акт проверки, поскольку являясь документом, который фиксирует

результаты проверки, он не обязывает субъекта ТЭК совершить какие-либо действия, и, соответственно, не может рассматриваться в качестве ненормативного правового акта. Указанная правовая позиция нашла свое подтверждение в судебной практике<sup>23</sup>.

Подводя итоги, следует отметить, что действующее нормативно-правовое регулирование в области безопасности и антитеррористической защищенности объектов ТЭК в целом обеспечивает основы устойчивого и безопасного функционирования объектов ТЭК, защиту интересов личности, общества и государства от актов незаконного вмешательства. Тем не менее отдельные нормативные правовые акты нуждаются в изменении, поскольку выявленные проблемные аспекты создают предпосылки для злоупотреблений как со стороны контролирующих (надзорных) органов, так и со стороны субъектов ТЭК.

## § 2. Правовое обеспечение промышленной безопасности добывающих объектов нефтегазового комплекса

Актуальность рассмотрения вопросов правового обеспечения промышленной безопасности в нефтегазовом комплексе обусловлена тем, что при разработке место-

---

<sup>23</sup> Определение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2016 г. № 309-КГ16-8968 по делу № А50-21311/2015; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 октября 2018 г. № 09АП-38288/2018 по делу № А40-165916/17; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29 марта 2017 г. № 09АП-8558/2017 по делу № А40-189391/16. URL: <http://ras.arbitr.ru/>



рождений, содержащих углеводородное сырье, существуют риски возникновения аварий или инцидентов, которые могут повлечь угрозу жизни или здоровью людей, причинение вреда имуществу, негативное воздействие на окружающую среду.

Ученые отмечают высокую опасность возникновения аварий (пожаров) на объектах, связанных с добычей нефти и газа. По их мнению, «надзорные органы должны обладать адекватными и достаточно гибкими нормативными документами, которые, с одной стороны, должны быть жесткими в части требований к системам защиты, а с другой стороны, не стать преградой на пути научно-технического прогресса»<sup>24</sup>.

В современной истории есть печальные примеры крупных техногенных катастроф, произошедших вследствие аварий на объектах по добыче нефти, например катастрофа нефтяной платформы Deerpwater Horizon в Мексиканском заливе и последовавший за ней крупный разлив нефти. Авария унесла жизни 11 человек, нанесла беспрецедентный ущерб экологии Мексиканского залива.

Реакция властей США была соответствующей масштабам катастрофы. Отмечалось, что был введен запрет на всякие буровые работы в Мексиканском заливе, а также произошли изменения в государственном органе, регулирующем отношения по добыче на шельфе. Прежний государственный орган был разделен на три самостоятельных органа, каждый из которых имел свою функцию

---

<sup>24</sup> Тагиев Р.М. Разработка методологии обеспечения безопасности объектов обустройства морских нефтегазовых месторождений : автореф. дис. ... д-ра тех. наук. М., 2006. С. 4.

(безопасность и охрана окружающей среды, сбор платежей, лицензирование). Расследованием был сделан вывод о том, что причиной катастрофы стал ряд взаимосвязанных причин и ошибок<sup>25</sup>.

На сайте Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору содержится информация об авариях, произошедших на объектах нефтегазового комплекса<sup>26</sup>. В марте 2018 г. на объекте ПАО «НК Русснефть» при проведении работ по капитальному ремонту скважины Варьеганского месторождения произошло газонефтеводопроявление, перешедшее в открытый фонтан, с последующим возгоранием. В результате аварии был смертельно травмирован буровик.

В апреле 2018 г. при производстве работ по капитальному ремонту скважины ПАО «Татнефть» на Ромашкинском месторождении при спуске электроцентробежного насоса произошел выброс газонефтяной смеси с последующим возгоранием. В результате аварии пострадали два человека, из них один смертельно, а экономический ущерб от аварии составил почти 4 миллиона рублей.

В июле 2018 г. на Западно-Каюмовском лицензионном участке ООО «Дрим-Нефть» произошло возгорание при ликвидации прихвата бурового инструмента, которое привело к гибели одного человека, ранению еще одного и ущерб на сумму почти 3 миллиона рублей.

---

<sup>25</sup> Ергин Д. В поисках энергии: ресурсные войны, новые технологии и будущее энергетики. М. : Альпина Паблишер, 2017. С. 256.

<sup>26</sup> URL: <http://www.gosnadzor.ru/industrial/oil/lessons/> (дата обращения: 16.06.2019).



Причиной аварии стала в том числе эксплуатация буровой установки, выработавшей нормативный срок эксплуатации.

Указанные примеры свидетельствуют об актуальности правового обеспечения промышленной безопасности объектов по добыче нефти и газа.

Вопросы правового регулирования в области промышленной безопасности опасных объектов, принадлежащих компаниям нефтегазового комплекса, являются предметом научных исследований<sup>27</sup>.

Как верно отмечает А.А. Устинов, изменение законодательства в области промышленной безопасности, принятие необходимых нормативных правовых актов и исключение из них норм, противоречащих актам, имеющим высшую юридическую силу, являются необходимыми для создания надежного и прозрачного механизма обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов, в том числе в нефтяной отрасли<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. доктора юридических наук В.В. Романовой. Издание второе, перераб. и доп. М. : Юрист, 2015. С. 104–106 ; Устинов А.А. Реализация новой концепции государственного регулирования вопросов промышленной безопасности в нефтяной отрасли // Правовой энергетический форум. 2014. № 3. С. 8–15 ; Устинов А.А. Классификация опасных производственных объектов и требования промышленной безопасности // Правовой энергетический форум. 2015. № 4. С. 4–11 ; Аверин М.С. Понятие промышленной безопасности опасных производственных объектов в Российской Федерации. С. 101–105 ; Селиванов Д.В. Обеспечение промышленной безопасности нефтяных холдингов // Вестник Академии экономической безопасности : сб. науч. трудов. М. : Изд-во Акад. экон. безопасности МВД России, 2005. Вып. 1 (4). С. 83–86.

<sup>28</sup> Устинов А.А. Реализация новой концепции государственного регулирования вопросов промышленной безопасности в нефтяной отрасли. С. 14.

М.С. Авериным промышленная безопасность опасных производственных объектов определяется «как правовое явление, под которым понимается совокупность опосредованных опасными производственными объектами общественных отношений, регулируемых системой юридических норм в целях предотвращения, локализации и ликвидации условий и факторов, создающих потенциальную или реальную опасность жизненно важным интересам личности и общества»<sup>29</sup>. Ф.Ю. Зеккер отмечает, что основной задачей энергетического права является безопасность и надежность энерго- и газоснабжения<sup>30</sup>.

Для того чтобы рассмотреть проблемы обеспечения промышленной безопасности в нефтегазовом комплексе, следует проанализировать основные нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в обозначенной сфере. В законодательство в сфере обеспечения промышленной безопасности постоянно вносятся изменения и дополнения, учитывающие развитие технологий и оборудования и вновь возникающие риски. Анализ действующего законодательства свидетельствует о стремлении законодателя всесторонне регулировать отношения по промышленной безопасности на всех уровнях нормативных правовых актов.

---

<sup>29</sup> Аверин М.С. Понятие промышленной безопасности опасных производственных объектов в Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. М. : Изд. дом «Буквевед», 2013. № 5. С. 104.

<sup>30</sup> Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / под ред. П.Г. Лахно, русск. изд. М. : Издательская группа «Юрист», 2011; Ф.Ю. Зеккера — нем. изд. Verlag C.H. Beck. München, 2010. С. 1069.



В первую очередь следует отметить, что Российская Федерация является участником Конвенции Международной организации труда № 174 «О предотвращении крупных промышленных аварий», заключенной в Женеве в 1993 г. и ратифицированной Россией в 2011 г.<sup>31</sup> В данной Конвенции содержатся определения таких понятий, как «крупная авария», «аварийная ситуация», «объект повышенной опасности», «опасное вещество». В Конвенции установлены общие принципы обеспечения промышленной безопасности для предотвращения крупных промышленных аварий: об идентификации всех объектов повышенной опасности, находящихся в ведении субъектов предпринимательской деятельности; об обеспечении и функционировании документированной системы контроля за факторами повышенного риска; установлены базовые механизмы взаимодействия между субъектами предпринимательской деятельности и компетентными (государственными) органами. Положения этой Конвенции учтены в федеральном законодательстве Российской Федерации о промышленной безопасности.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения, связанные с правовым обеспечением промышленной безопасности опасных производственных объектов в сфере энергетики, является Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Федеральный закон № 116-ФЗ).

---

<sup>31</sup> Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 366-ФЗ «О ратификации Конвенции о предотвращении крупных промышленных аварий» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7044.

Закон является одним из источников энергетического права и относится к федеральным законам, регулирующим отношения в топливно-энергетическом комплексе вне зависимости от конкретной отрасли (электроэнергетика, нефтяная, газовая, угольная отрасли)<sup>32</sup>.

В Федеральном законе № 116-ФЗ содержатся определения понятий промышленной безопасности опасных производственных объектов, аварии, инцидента, экспертизы промышленной безопасности. Закон устанавливает систему (комплекс) мер, направленных на обеспечение промышленной безопасности опасных производственных объектов, а также обеспечивает готовность эксплуатирующих опасные производственные объекты организаций к локализации и ликвидации последствий аварий.

Анализируя Федеральный закон № 116-ФЗ, следует отметить, что за последние несколько лет в него были внесены существенные поправки, которые изменили правовое регулирование промышленной безопасности. Речь идет, в частности, о введении подразделения всех опасных производственных объектов по классам опасности с соответствующими правовыми последствиями и о реформировании института экспертизы промышленной безопасности. Эти нововведения направлены на повышение эффективности государственного регулирования рассматриваемых отношений.

В статье 2 Федерального закона № 116-ФЗ закреплено определение понятия опасного производственного

---

<sup>32</sup> Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. доктора юридических наук В.В. Романовой. Издание второе, перераб. и доп. М. : Юрист, 2015. С. 46–50



объекта с отсылкой к приложению к закону. Руководствуясь Приложением 1 к закону, стоит отметить, что в нефтегазодобывающем комплексе многие объекты относятся к категории опасных производственных объектов сразу по нескольким основаниям: участок ведения буровых работ, фонд скважин, пункт подготовки и сбора нефти, платформа стационарная (морская), площадка буровой установки, подземное хранилище газа и другие. Например, участок ведения буровых работ признается опасным производственным объектом в связи с (1) осуществлением операций с опасными веществами, указанными в Приложении 2 к закону, (2) использованием оборудования, работающего под давлением более 0,07 Мпа или при температуре нагрева воды более 115 °С, (3) с ведением горных работ.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Федерального закона № 116-ФЗ установлена обязательность регистрации опасного производственного объекта (ОПО) в реестре в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации<sup>33</sup>. Согласно пункту 2 Административного регламента по предоставлению Ростехнадзором государственной услуги по регистрации ОПО в государственном реестре ОПО, заявителями по регистрации ОПО являются лица, осуществляющие эксплуатацию ОПО на праве собственности или ином законном основании<sup>34</sup>. Как правило, эксплуатация на ином

---

<sup>33</sup> Постановление Правительства РФ от 24 ноября 1998 г. № 1371 «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5938.

<sup>34</sup> Приказ Ростехнадзора от 25 ноября 2016 г. № 494 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору

законном основании подразумевает под собой эксплуатацию на основании гражданско-правовых договоров, например договора аренды.

Остановимся теперь на подразделении опасных производственных объектов по классам опасности и значении этого подразделения для объектов нефтегазового комплекса. Согласно пункту 3 статьи 2 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», ОПО подразделяются на четыре класса опасности: чрезвычайно высокой, высокой, средней и низкой опасности.

Различные объекты нефтегазового комплекса могут иметь тот или иной класс опасности, и стоит отметить, что, согласно пункту 3 Приложения 2 к Федеральному закону № 116-ФЗ, для объектов бурения и добычи нефти установление классов опасности поставлено в зависимость от выбросов продукции с содержанием сернистого водорода.

Кроме того, классификация объекта как ОПО будет осуществляться по признаку нахождения опасных веществ в количествах, указанных в Таблицах 1 и 2 Приложения 2 к Федеральному закону № 116-ФЗ. Например, ОПО, содержащие 2000 тонн или более воспламеняющихся газов, будут отнесены к I классу опасности.

С учетом класса опасности ОПО к их владельцам предъявляются различные требования. Например, на

---

государственной услуги по регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 03.02.2017.



ОПО I и II классов опасности, на которых ведутся горные работы, эксплуатирующая ОПО организация обязана создавать вспомогательные горноспасательные команды. Также для организаций, эксплуатирующих ОПО I или II класса опасности, существует обязанность по созданию системы управления промышленной безопасностью и обеспечению ее функционирования. Установлена обязательность деклараций промышленной безопасности ОПО I и II классов опасности, на которых осуществляются операции с опасными веществами в количествах, указанных в Приложении 2 к Федеральному закону № 116-ФЗ.

Согласно статье 14 Федерального закона № 116-ФЗ, декларация промышленной безопасности является документом, оценивающим риски возникновения аварий, меры по их предупреждению. В декларации должен быть проведен анализ готовности организации к работам с ОПО, достаточности вводимых мер безопасности.

От класса опасности ОПО, согласно пункту 5.1 статьи 16 Федерального закона № 116-ФЗ, зависит периодичность проведения плановых проверок субъектов, эксплуатирующих ОПО: с уменьшением класса опасности объекта частота проведения проверок также уменьшается.

Таким образом, установленная законодателем классификация опасных производственных объектов (относящаяся к объектам в том числе нефтегазового комплекса) учитывает уровень тех рисков, которые исходят от ОПО того или иного класса опасности.

В системе законодательных актов, регулирующих отношения по обеспечению промышленной безопасности,

следует обозначить также Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»<sup>35</sup>, распространяющий свое действие на отношения, связанные с обязательным страхованием гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте. В статье 5 данного закона установлен круг объектов, обязательное страхование которых обязаны осуществлять их владельцы. Данный закон, регулируя отношения, связанные с обязательным страхованием гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, позволяет учесть имущественные интересы сторон (потерпевших в результате аварии на опасном объекте, организаций, эксплуатирующих опасный производственный объект) при возникновении аварий. Нормы этого закона направлены на повышение уровня промышленной безопасности опасных производственных объектов. Так, согласно части 9 статьи 7 закона предусмотрено право страховщика при расчете страховой премии на применение понижающего коэффициента, который устанавливается страховщиком согласно уровню безопасности объекта.

Следующим уровнем правового регулирования промышленной безопасности является подзаконное ре-

---

<sup>35</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4194.





гулирование. Согласно ст. 4 Федерального закона № 116-ФЗ, правовое регулирование осуществляется помимо вышеназванного закона также нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также федеральными нормами и правилами.

В Указе Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» среди задач по совершенствованию государственного управления в области обеспечения энергетической безопасности значатся, во-первых, внедрение новой модели государственного регулирования в области промышленной безопасности с учетом степени риска возникновения аварий и масштаба их возможных последствий; во-вторых, повышение эффективности федерального государственного надзора в области промышленной безопасности в части, касающейся инфраструктуры и объектов топливно-энергетического комплекса, сокращение количества бесхозных объектов и совершенствование правовых механизмов привлечения к ответственности за нарушение требований промышленной безопасности<sup>36</sup>.

Правительством Российской Федерации во исполнение Федерального закона № 256-ФЗ принят ряд постановлений, детализирующих те или иные вопросы регулирования промышленной безопасности, в том числе постановления Правительства Российской Федерации: «Об организации и осуществлении производственного

---

<sup>36</sup> Указ Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 20. Ст. 2421.

контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте», «Об утверждении Правил представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях», «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности», «Об утверждении Положения о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах»<sup>37</sup>.

Кроме того, согласно абзацу 5 пункта 3 статьи 4 Федерального закона № 116-ФЗ, Правительство Российской Федерации устанавливает порядок, в котором разрабатываются и утверждаются федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности. Так, согласно пункту 5.2.2.16 (1) Положения о Федеральной службе

---

<sup>37</sup> Постановление Правительства РФ от 10 марта 1999 г. № 263 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» // СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1305 ; Постановление Правительства РФ от 11 мая 1999 г. № 526 «Об утверждении Правил представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2445 ; Постановление Правительства РФ от 5 мая 2012 г. № 455 «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях» / СЗ РФ. 2012. № 20. Ст. 2553 ; Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2012 г. № 1170 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6679 ; Постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 730 «Об утверждении Положения о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах» / СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4516.



по экологическому, технологическому и атомному надзору, к полномочиям указанной службы отнесено принятие федеральных норм и правил в области промышленной безопасности<sup>38</sup>.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее — Ростехнадзор) является основным федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности. Ростехнадзор обладает широким кругом полномочий, в том числе по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере промышленной безопасности. Согласно официальному сайту Ростехнадзора, в структуре службы имеется Управление по надзору за объектами нефтегазового комплекса, которое обеспечивает осуществление контроля и надзора в сфере промышленной безопасности. К сфере деятельности Управления относятся организация и осуществление государственного контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации и ликвидации ОПО в том числе нефтегазодобывающей отрасли промышленности<sup>39</sup>.

Среди подзаконных актов Ростехнадзора, обеспечивающих промышленную безопасность в нефтегазовом комплексе, обозначим следующие федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности:

---

<sup>38</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

<sup>39</sup> URL: <http://www.gosnadzor.ru/industrial/oil/tasks/> (дата обращения: 16.06.2019).

«Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности»<sup>40</sup>, «Правила безопасности морских объектов нефтегазового комплекса»<sup>41</sup>, «Правила промышленной безопасности при разработке нефтяных месторождений шахтным способом»<sup>42</sup>. Поскольку эти нормативные правовые акты отражают специфику регулирования промышленной безопасности в нефтегазодобывающей отрасли, следует остановиться на их содержании.

Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности», утвержденные Приказом Ростехнадзора от 12 марта 2013 г. № 101, устанавливают требования промышленной безопасности к организациям и работникам, осуществляющим деятельность в области промышленной безопасности на ОПО бурения и добычи, а также обустройства месторождений для сбора, подготовки, хранения нефти, газа и газового конденсата. Среди вышеуказанных ОПО в том числе скважины, закладываемые с целью поисков, разведки, эксплуатации месторождений нефти,

---

<sup>40</sup> Приказ Ростехнадзора от 12 марта 2013 г. № 101 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности”» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 24.

<sup>41</sup> Приказ Ростехнадзора от 18 марта 2014 г. № 105 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Правила безопасности морских объектов нефтегазового комплекса”» / Российская газета. 2015. № 24/1.

<sup>42</sup> Приказ Ростехнадзора от 28 ноября 2016 г. № 501 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Правила промышленной безопасности при разработке нефтяных месторождений шахтным способом”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 22.12.2016.



газа и газового конденсата, а также скважины, пробуренные для ликвидации газовых и нефтяных фонтанов и грифонов. Правила содержат ряд требований, предъявляемых к организации, эксплуатирующей ОПО. Данные требования носят различный характер, например, существуют требования к персоналу (в части организации труда, подготовки и аттестации работников и другие). В силу пункта 392 Правил предусмотрено назначение ответственного работника или нескольких работников (из числа руководства) за работу системы управления промышленной безопасности. Некоторые нормы направлены на непосредственное обеспечение безопасности работников: согласно пункту 861, работники, производящие химическую очистку, должны быть одеты в спецодежду, резиновые перчатки и защитные очки; согласно главе XXXIV, установлены требования к организации рабочих мест и оснащению работников средствами индивидуальной защиты.

Требования промышленной безопасности возможно подразделить на условные группы: (1) требования, которые предъявляются к проектной документации, оборудованию, работникам до непосредственного производственного процесса, (2) требования, которые предъявляются к тому или иному производственному процессу непосредственно во время его проведения (например, освоение и испытание скважин, производство буровых работ на кустовой площадке, подготовительные и вышкомонтажные работы и так далее), (3) требования, которые предъявляются при возникновении аварийных ситуаций (например, ликвидация аварий при геофизических работах).

Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности морских объектов нефтегазового комплекса», утвержденные Приказом Ростехнадзора от 18 марта 2014 г. № 105, обладают спецификой, связанной с проведением работ субъектами нефтегазового комплекса на море. Во-первых, в п. 3 Правил определены ОПО морского нефтегазового комплекса, среди которых: фонд скважин, участки ведения буровых работ, стационарные платформы, морские эстакады, плавучие буровые установки (в том числе полупогружные и самоподъемные, буровые суда), плавучие технологические комплексы, подводные добычные комплексы и другие объекты. По сравнению с общими правилами безопасности в нефтяной и газовой промышленности «Правила безопасности морских объектов нефтегазового комплекса» имеют несколько иную структуру: «общие положения», «требования к деятельности по проектированию, строительству и эксплуатации», «требования к ведению технологических процессов», а также два приложения к правилам. Согласно пункту 70 Правил, не допускается прием на работу на ОПО морского нефтегазового комплекса лиц моложе 18 лет. Указанного общего ограничения не содержится в Правилах, утвержденных Приказом Ростехнадзора от 12 марта 2013 г. № 101, что свидетельствует о более высоких требованиях к персоналу на объектах морского нефтегазового комплекса. В целом можно отметить учет специфики морской нефтегазодобычи, например, в пунктах 80–130 значительное внимание уделено спасательным средствам, поскольку спасение при возник-



новении аварийных ситуаций на ОПО морского нефтегазового комплекса сопряжено с дополнительными рисками, нежели на суше.

Наконец, в Федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности «Правила промышленной безопасности при разработке нефтяных месторождений шахтным способом», утвержденных Приказом Ростехнадзора от 28 ноября 2016 г. № 501, устанавливаются требования в области промышленной безопасности к организации, эксплуатирующей ОПО, которые направлены на предупреждение аварий и инцидентов в нефтяных шахтах.

Проводя сравнительный анализ указанных Правил с другими федеральными нормами и правилами в нефтегазовой отрасли, стоит отметить, что данные Правила являются наиболее детализированными. В целом можно отметить похожую структуру и набор общих требований к эксплуатации ОПО: требования к персоналу, к документации, к организации работ. Специфичными являются требования к производственным процессам, осуществляемым исключительно при разработке месторождений нефти шахтным способом: например, требования к ликвидации и консервации горных выработок, вентиляционным устройствам, к канатам, прицепным и подвесным устройствам, к строительству подземных скважин и т.д.

В системе правового регулирования отношений в сфере промышленной безопасности также играют роль локальные акты юридических лиц. Например, ПАО «Газпром» утверждена политика в области охраны

труда и промышленной безопасности<sup>43</sup>, которая распространяет свое действие на ПАО «Газпром» и все его дочерние общества и организации. В этом документе устанавливаются цели в области охраны труда и промышленной безопасности: создание безопасных условий труда и сохранение жизни и здоровья работников компании; обеспечение надежности работы опасных производственных объектов; снижение риска аварий на ОПО. Другим примером локального правотворчества служит стандарт ОАО «Газпром» «Единая система управления охраной труда и промышленной безопасности в ОАО «Газпром»»<sup>44</sup>. Данный стандарт распространяется на все опасные производственные объекты ОАО «Газпром», указанные в свидетельствах о регистрации ОПО. Стандарт устанавливает требования к построению Единой системы управления охраной труда и промышленной безопасностью в ОАО «Газпром», действующей для следующих видов деятельности: геологоразведка, добыча, транспортировка, хранение, переработка, реализация газа, нефти и других углеводородов, а также производство, распределение и передача электрической и тепловой энергии и другие виды деятельности, на которые распространяется управление деятельностью компании в области охраны труда и промышленной

<sup>43</sup> Политика ОАО «Газпром» в области охраны труда и промышленной безопасности. Утверждена приказом ОАО «Газпром» от 29 июля 2009 г. № 235. URL: <http://urengoy-podzemremont.gazprom.ru/d/textpage/57/87/politika-oao-gazprom-v-oblasti-okhrany-truda-i-promyshlennoj-bez.pdf> (дата обращения: 16.06.2019).

<sup>44</sup> Утвержден Приказом ОАО «Газпром» от 28 июля 2014 г. № 358. URL: <http://urengoy-podzemremont.gazprom.ru/d/textpage/57/87/sto-gazprom-18000.1-001-2014.pdf> (дата обращения: 16.06.2019).





безопасности. Практика локального нормотворчества в области промышленной безопасности позволяет более эффективно обеспечивать промышленную безопасность на уровне определенной компании (или группы компаний) и, кроме того, может содержать в себе более высокие требования к обеспечению промышленной безопасности, чем установленные в законодательстве.

Для раскрытия проблем правового обеспечения промышленной безопасности добывающих объектов нефтегазового комплекса целесообразно остановиться на правовом анализе судебной практики разрешения разногласий между добывающими компаниями и уполномоченными государственными органами в связи с соблюдением требований промышленной безопасности.

В этой связи можно рассмотреть судебное дело по заявлению буровой компании об отмене постановления о привлечении к административной ответственности<sup>45</sup>. Заявителю было отказано в удовлетворении требований по следующим основаниям. Как указывается в постановлении суда, управление Ростехнадзора провело проверку соответствия выполненных работ и применяемых строительных материалов объекта капитального строительства — поисково-оценочной скважины, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, других нормативных правовых

---

<sup>45</sup> Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 6 августа 2014 г. по делу № А12-10661/2014. URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/5cd4ae11-07eb-4d7e-9b96-bf1c5778fc75/A12-10661-2014\\_20140806\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/5cd4ae11-07eb-4d7e-9b96-bf1c5778fc75/A12-10661-2014_20140806_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf) (дата обращения: 16.06.2019).

актов, а также проектной документации. Отношения по строительству скважины регулировались по договору подряда между заказчиком и буровой компанией. Проверкой были установлены многочисленные нарушения, которые квалифицировались административным органом как нарушение требований промышленной безопасности, предусмотренное статьей 9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>46</sup>. Среди выявленных нарушений обозначены: эксплуатация манометров на воздухоборниках с просроченным клеймом государственной проверки; просроченные сроки действия удостоверений по курсу «Контроль скважины. Управление скважиной при ГНВП» у мастера буровой и помощника бурильщика; отсутствие регистрации опасного производственного объекта (буровой установки). Таким образом, буровая компания и заказчик нарушили требования, предъявляемые как к оборудованию, так и к персоналу. Суд пришел к выводу о том, что нарушены требования Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Правил безопасности в нефтяной и газовой промышленности и иных нормативных правовых актов. В свою очередь заявитель (буровая компания) ссылаясь на то, что административный орган нарушил порядок проведения проверки, установленный Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ<sup>47</sup>,

<sup>46</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>47</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» / СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.



но суд не принял этих доводов. По мнению суда апелляционной инстанции, проверка — это один из возможных источников по получению информации о правонарушении. В ходе ее проведения возможно обнаружение нарушений, допущенных лицами, в отношении которых проверка не проводилась. Суд указал, что орган Ростехнадзора проверяет фактически определенный объект, а не субъекты, фиксируя все нарушения, выявленные на том или ином объекте. Таким образом, административный орган должен реагировать на все выявленные нарушения, передать информацию иным контролирующим органам либо реагировать самостоятельно при наличии соответствующих полномочий.

В судебной практике также существуют примеры, когда суд, применяя нормы законодательства о промышленной безопасности в нефтегазовом комплексе, выносит решение в пользу добывающей компании<sup>48</sup>. Как и в вышеуказанном споре, заявителем выступила добывающая компания, ответчиком — управление Ростехнадзора. Предметом спора являлась законность вынесенного предписания, в котором административный орган обязал в установленный срок представить проектную документацию на объект капитального строительства — поисково-оценочную скважину. По мнению Ростехнадзора, обществом были нарушены нормы частей 1, 2 статьи 9 Федерального

---

<sup>48</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 3 ноября 2015 г. по делу № А12-47401/2014. URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3437aeee-940d-4c39-afea-f0b9e18c8649/A12-47401-2014\\_20151103\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3437aeee-940d-4c39-afea-f0b9e18c8649/A12-47401-2014_20151103_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf) (дата обращения: 16.06.2019).

закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», пункта 2 части 1 статьи 39 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»<sup>49</sup>, а также нормы пунктов 105 и 133 Правил безопасности в нефтяной и газовой промышленности. Заявитель ссылаясь на положения Правил безопасности в нефтяной и газовой промышленности, а именно на пункт 111 о допустимости повторного использования рабочего проекта. Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций согласились с позицией заявителя, указав, что повторное использование рабочего проекта было проведено в соответствии с положением пункта 111 Правил безопасности в нефтяной и газовой промышленности, а также было надлежаще оформлено протоколом комиссии, созданной заказчиком (пользователем недр), и согласовано с проектной организацией.

В связи с тем что привлечение юридических лиц к административной ответственности должно соответствовать строгой процедуре, государственным органам следует внимательно относиться к соблюдению всех процессуальных требований, установленных законодательством. В противном случае административные акты, которыми юридические лица привлекаются к юридической ответственности, могут быть признаны незаконными, даже несмотря на то, что факт нарушения

---

<sup>49</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.



норм промышленной безопасности действительно имеется. Примером такой ситуации является судебное дело, которое находилось в производстве Девятого арбитражного апелляционного суда<sup>50</sup> между Енисейским управлением Ростехнадзора и ООО «Южная нефтегазовая компания» (далее — Общество). Согласно постановлению суда апелляционной инстанции, при осуществлении расследования административным органом несчастного случая на производстве со смертельным исходом, который произошел 11 мая 2014 г., было установлено невыполнение требований законодательства в области промышленной безопасности на опасном производственном объекте в обособленном подразделении Общества. Судом было даже установлено, что административный орган действительно установил в действиях Общества состав вмененного ему правонарушения, а именно нарушение пункта 193 Правил безопасности в нефтяной и газовой промышленности (запрет крепления и раскрепления резьбовых соединений бурильных труб и других элементов компоновки бурильной колонны вращением ротора). Вместе с тем в связи с нарушением административным органом положений статьи 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о составлении и подписании протокола протокол об административном правонарушении был признан ненадлежащим

---

<sup>50</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 декабря 2014 г. № 09АП-50947/2014 по делу № А40-112052/14. URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/4ada3d4f-9630-45c4-b550-87faba07c147/A40-112052-2014\\_20141222\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/4ada3d4f-9630-45c4-b550-87faba07c147/A40-112052-2014_20141222_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf)

доказательством по делу, и, таким образом, установление наличия состава административного правонарушения в действиях Общества признано судом невозможным. Судом принято решение признать незаконным постановление Енисейского управления Ростехнадзора и полностью отменить его.

Исходя из вышеизложенного, можно прийти к следующим выводам.

Система правового обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов нефтегазодобывающей отрасли находится в постоянном развитии с учетом вновь возникающих рисков, обеспечения надлежащего уровня промышленной безопасности ОПО.

Требования промышленной безопасности распространяются на весь «жизненный цикл» опасных производственных объектов, включая проектирование, строительство, реконструкцию, эксплуатацию, вывод из эксплуатации, аварийные ситуации и инциденты. Данные требования включают необходимость проведения идентификации добывающего объекта по классу опасности, получение декларации промышленной безопасности, представление собранных данных в Ростехнадзор для регистрации объекта в реестре опасных производственных объектов, экспертизу промышленной безопасности технических устройств, зданий и сооружений на ОПО, проектной документации, обоснований безопасности ОПО.

Нормы промышленной безопасности касаются также требований к персоналу, работающему на добывающем объекте. Указанные требования дифференцирова-



ны в зависимости от специфики того или иного способа добычи нефти или газа, применения сложного, опасного оборудования и, как правило, выражаются в требовании наличия у работников соответствующей квалификации и знаний, прохождения аттестаций.

Законодательство и подзаконные акты, принятые в их развитие, направлены на обеспечение промышленной безопасности как в целом в нефтегазовом комплексе, так и на обеспечение промышленной безопасности специфической деятельности: на морских объектах нефтегазового комплекса, при добыче нефти шахтным способом.

При этом стоит отметить, что в настоящее время существует потенциал для развития правового регулирования в области промышленной безопасности. Речь идет об освоении углеводородного сырья в Арктической зоне. Как отметил Президент Российской Федерации на совещании по комплексному развитию Арктики, Арктическая зона является крупнейшим сырьевым резервом страны, где сохранились практически нетронутые ресурсы углеводородного и минерального сырья глобального значения<sup>51</sup>. Стоит также отметить, что деятельность в Арктике следует проводить с учетом важности сохранения ее хрупкой экосистемы, а также сложных климатических условий данного региона.

Добыча нефти и газа в Арктической зоне Российской Федерации связана с повышенными промышленными и экологическими рисками, сложными условиями деятельности. Таким образом, рассмотрение вопроса

---

<sup>51</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54147>

об установлении специального правового режима для субъектов нефтегазового комплекса в Арктической зоне Российской Федерации, предусматривающего повышенные требования промышленной и экологической безопасности к добывающим компаниям, является целесообразным.

### § 3. Неопределенность международно-правового режима плавучих буровых установок и морских стационарных платформ, установленных на морских нефтегазовых месторождениях, и вопросы безопасности нефтегазовых объектов

Международное право четко и определенно не устанавливает правовой режим морских нефтяных платформ. Возникновение данной проблемы связано с отсутствием надлежащего правового регулирования данного имущества. Глубоководная добыча углеводородов берет начало с 1970-х годов, однако она не получила широкого распространения до тех пор, пока в 1989 г. нефтяная компания «Шелл» не обнаружила в Мексиканском заливе залежи нефти на глубине 0,94 км, фактически спустя семь лет после принятия Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее — UNCLOS)<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982) // СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.





UNCLOS не содержит определений «судно» (vessel), «корабль» (ship), «искусственный остров, установка и сооружение». В связи с чем неясно, следует ли квалифицировать морские нефтяные платформы как «судно» или как искусственные сооружения. Проблема усложняется тем, что данные термины имеют различное значение в зависимости от целей конвенций, в которых они употребляются. Такая неоднозначная квалификация морских нефтяных платформ предоставляет нефтяным компаниям выбор — регистрировать имущество по национальному праву как «судно» или как «сооружение». Международное право, национальное законодательство, судебная практика и практика нефтяных компаний склонны рассматривать плавучие буровые установки в качестве судна, в отношении морских стационарных платформ практика противоречива. Однако квалификация морских нефтяных платформ в качестве «судна» и регистрация их в государственных судовых реестрах, в то время как они фактически используются в качестве «установок и сооружений» на морском дне в целях разведки и освоения его ресурсов, имеют юридические последствия для прибрежного государства, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе которого они установлены. Квалификация морских нефтяных платформ, установленных в морских пространствах, не входящих в состав территории прибрежного государства, в качестве судна подчиняет их юрисдикции, которой подчиняются морские торговые суда: исключительной юрисдикции государства флага и ограниченной юрисдикции прибрежного государства. Достаточно сравнить положения статьи 60 UNCLOS,

предоставляющие прибрежному государству исключительную юрисдикцию над «искусственными островами, установками и сооружениями», с положениями статьи 58 UNCLOS, устанавливающими в исключительной экономической зоне свободу судоходства, включая исключительную юрисдикцию государства флага над судном.

Тем не менее именно прибрежное государство несет производственные, экологические риски, риски безопасности нефтегазовых объектов, связанные с деятельностью по разведке и добыче нефти и газа в его исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, в том числе связанные с ликвидацией разливов нефти, при этом разлив нефти с танкера, транспортирующего нефть, и с функционирующей скважины морского дна совершенно различны по своим последствиям. При этом прибрежное государство не имеет достаточных полномочий контролировать буровые работы, которые ведутся морскими нефтяными платформами, установленными на лицензионных участках в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, в том случае, если морские сооружения имеют юридический статус «судно».

Кроме того, нефтяные компании, регистрируя морские нефтяные платформы в качестве морского судна, имеют право выбирать флаг его регистрации, и здесь возникает одна из самых серьезных проблем — возможность регистрации морской нефтяной платформы под флагом «удобной» регистрации.

Государство флага в первую очередь отвечает за соблюдение стандартов строительства, проектирования, оборудования и комплектации судна. Особенностью



концепции флага «удобной» регистрации являются легкий доступ к реестру, низкий уровень налоговых ставок и т.д. Управляя нефтяной платформой под флагом «удобной» регистрации, владельцы морской нефтяной платформы избегают строгого правового регулирования. В дополнение к недобросовестному соблюдению международных норм государства флага часто не подписывают и не ратифицируют договоры о морской безопасности и охране окружающей среды<sup>53</sup>.

Авария на буровой установке «Глубоководный Горизонт» (Deepwater Horizon) в Мексиканском заливе выявила риски регистрации морских нефтяных платформ в качестве «судна». Так, арендованная нефтяной компанией «Бритиш Петролеум» у швейцарской компании Transocean плавучая буровая установка «Глубоководный Горизонт» имела юридический статус «судно», была зарегистрирована на Маршалловых Островах и, соответственно, рассматривалась как субъект исключительной юрисдикции Маршалловых Островов, при этом нефтяная платформа была установлена на лицензионном участке в исключительной экономической зоне США, где она и вела буровые работы. Во время взрыва Deepwater Horizon бурила скважину глубиной в две с половиной мили в Мексиканском заливе. Скважина находилась в исключительной экономической зоне США, примерно в 50 милях от побережья Луизианы. Проект затягивался более чем на шесть недель и стоил

---

<sup>53</sup> Foreign flagging of offshore rigs skirts U.S. safety rules: The Marshall Islands, not the U.S., had the main responsibility for safety inspections on the Deepwater Horizon. Accessed April 7, 2019. URL: <http://articles.latimes.com/2010/jun/14/>

«Бритиш Петролеум» на 58 млн долл. дороже, чем первоначально предполагалось. Согласно оценкам, разлив нефти в день составлял 53 тыс. баррелей, образовав на поверхности океана за три месяца разлива нефтяное пятно в 176 тыс. 120 кв. км<sup>54</sup>. Катастрофа в Мексиканском заливе выявила степень экологического и экономического ущерба, который ложится именно на прибрежное государство.

Морские нефтяные платформы относятся к оборудованию для морских месторождений и являются одними из крупнейших искусственных сооружений в мире, предназначенных для осуществления процесса производства путем разведки и добычи нефтегазовых ресурсов морского дна.

Наибольшее количество буровых установок находится в Мексиканском заливе. В настоящее время на российском шельфе работают 15 нефтяных платформ: восемь стационарных, способных бурить и качать нефть, и семь плавучих буровых установок, способных бурить скважины, но не закрепляться на них, далее необходимо организовать подводную добычу или установить морскую стационарную платформу. К 2030 г. на шельфе России их суммарное количество должно удвоиться и составит порядка 30<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Curry L. Hagerty. Deepwater Horizon Oil Spill: Selected Issues For Congress. Accessed April 7, 2019. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41262.pdf>. Press Release, "British Petroleum Confirms that Transocean Ltd Issued the following statement today", British Petroleum Global. Accessed April 7, 2019. URL: <http://www.bp.com/genericarticle.do?categoryId=2012968&>

<sup>55</sup> К 2030 году Россия удвоит число буровых платформ. URL: <https://iz.ru/news/584173>



Морские искусственные сооружения для разведки и добычи углеводородов подразделяются на искусственные острова, буровые суда, плавучие буровые установки (самоходные и несамоходные), морские стационарные платформы, удерживаемые на грунте гравитационным способом, с помощью свай или комбинированным способом, подводные добычные системы и вспомогательные плавучие сооружения.

Необходимо подчеркнуть, что в мире отсутствует два типа одинаковых морских нефтяных платформ, все они являются уникальными сооружениями, созданными человеком. Тем не менее для наглядности исследования необходимо привести примеры двух типов морских добывающих комплексов — стационарных и плавучих. Так, крупнейшей морской стационарной платформой бетонного гравитационного типа признается платформа «Troll-A», установленная у западного побережья Норвегии в 80 км к северо-западу от Бергена. Высота платформы составляет 472 м, подводное железобетонное основание — 369 м, количество скважин — 40. Данная платформа — крупнейшее искусственное сооружение, когда-либо перемещенное человеком, и самое тяжелое искусственное сооружение на земле — вес 1,2 млн т. Платформа была собрана в одном месте и затем отбуксирована в море. Плечо буксировки составило более чем 200 км от места постройки до месторождения «Троль», буксировка продолжалась семь дней.

Морские плавучие комплексы по добыче углеводородов являются олицетворением современных технологий в шельфовой добыче, их особенностью

является отсутствие опоры на морское дно. Самой глубоководной системой данного типа в мире является полупогружная система добычи «Independence Hub», установлена в Мексиканском заливе под каньоном Миссисипи на блоке 920, имеющем в точке постановки глубину 2415 м., данная платформы является мировым рекордом с точки зрения веса и глубины установки.

Морские нефтяные платформы могут быть квалифицированы в качестве: 1) искусственного острова; 2) морского судна; 3) «объекта особого рода», однако в конечном итоге такая квалификация приведет к приравниванию морской нефтяной платформы к установке и сооружению на морском дне; 4) «установок и сооружений на морском дне», с момента установки объекта на месторождении.

Так, к примеру, в деле «Arctic Sunrise» (связано с инцидентом в Печорском море в 2013 г., когда активисты «Гринпис» попытались подняться на нефтяную платформу «Приразломная», чтобы провести акцию против нефтедобычи в Арктике) спор вокруг юридического статуса морской стационарной платформы был ключевым во время рассмотрения дела по существу. Прокурор ссылаясь на свидетельство о праве собственности на судно, в котором указывалось, что, по данным реестра, морская стационарная платформа является судном, адвокаты арестованных членов экипажа настаивали на том, что нефтяная платформа имеет статус «искусственный остров»<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Задержание в Баренцевом море: от гринписовца до уголовника — один шаг. URL: <https://ria.ru/analytics/20130920/964766279.html>



Сторонники позиции, согласно которой морские нефтяные платформы относятся к категории искусственных островов, исходят из того, что данный подход находит отражение в источниках права, в частности в UNCLOS, которая предусматривает идентичное правовое регулирование для искусственных островов, установок и сооружений. Однако в зарубежной юридической литературе делается вывод, что при толковании положений статьи 60 UNCLOS следует, что термин «искусственный остров» шире, чем термин «установка и сооружение» в связи с тем, что искусственные острова могут быть созданы для любых целей, в то время как установки и сооружения в морских акваториях создаются с целью разведки, разработки природных ресурсов недр морского дна<sup>57</sup>. Тем не менее искусственные острова, так же как и «установки и сооружения», используются в нефтегазовой отрасли как объекты обустройства морских месторождений углеводородов с целью их разведки и освоения. Таким образом, сооружаются они с одним назначением — для разработки и освоения морских месторождений углеводородов. В связи с чем данный довод недостаточен.

UNCLOS не дает определения «искусственный остров». Некоторые международные договоры, как, например, Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г.<sup>58</sup>,

<sup>57</sup> Esmaili H. The Legal Regime of Offshore Oil Rigs in International Law. Aldershot, 2001. P. 62.

<sup>58</sup> Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (SUA PROT) (подписан в г. Риме 10.03.1988) // СЗ РФ. 2001. № 48. Ст. 4470.

относят морские стационарные платформы к искусственным островам, но под данное определение не подпадают плавучие буровые установки.

В широком смысле под искусственным островом понимается стационарное гидротехническое сооружение (искусственное основание) на открытой водной акватории, созданное человеком из различного рода материалов, в то время как островом признается естественно образованное пространство суши, окруженное водой, которое находится выше уровня воды при приливе (пункт 1 статьи 121 UNCLOS).

В зарубежной юридической литературе под искусственным островом понимается искусственная залежь, сооружение, образованное сбрасыванием природных ресурсов, таких как песок, камни и гравий, на морское дно, которое не может быть перемещено без потери своего назначения<sup>59</sup>.

В соответствии с положениями UNCLOS искусственные острова, так же как и установки и сооружения, не обладают статусом острова. Они не имеют своего территориального моря, исключительной экономической зоны или континентального шельфа (статья 60 UNCLOS). Прибрежному государству принадлежит право создавать зоны безопасности вокруг искусственных островов, установок или сооружений и принимать в этих зонах меры, необходимые для их охраны.

---

<sup>59</sup> Brown E.D. The significance of a possible EC EEZ for the Law relating to artificial islands, Installations, and structures, and to cables and pipelines, in the Exclusive economic zone. *Ocean Development & International Law* Volume 23, 1992. P. 2. Accessed May 23, 2018. URL: <https://www.tandfonline.com/toc/uodl20/current>





Данное положение было также отражено в Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. (далее — Конвенция 1958 г.). Так, Комиссия по международному праву, комментируя статью 10 Конвенции 1958 г., уточнила, что технические сооружения, такие как морские нефтяные платформы, не рассматриваются в качестве островов, и, следовательно, их наличие не влечет возникновения территориальных вод, поскольку в противном случае это приводило бы к существенному ограничению или нарушению принципа свободы открытого моря.

Главным признаком искусственного острова является его прочная связь с морским дном, которая выражается в невозможности его перемещения без ущерба его назначению. Однако данный признак присущ также морским стационарным платформам и морским погружным установкам. Учитывая, что морские нефтяные платформы бывают различных видов — стационарные и плавучие, а UNCLOS не содержит определения «искусственный остров», возникает вопрос: морская нефтяная платформа относится к категории «искусственных островов» или к «установкам и сооружениям»? При этом ряд международных конвенций ставят знак равенства между этими двумя понятиями.

Так, в Протоколе о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г. указано, что для целей данного соглашения «стационарная платформа» означает искусственный остров, установку или сооружение, постоянно закрепленные на морском дне, для разведки или разработки ресурсов

или для других экономических целей (пункт 3 статьи 1). Таким образом, очевидно, что для целей данного соглашения искусственные острова и нефтяные платформы рассматриваются как одна категория, имеющая схожий признак — крепление на морском дне. Однако искусственные острова и платформы приравниваются только для целей данной Конвенции — предотвращения противоправных действий против обеспечения безопасности на данных объектах.

В зарубежной юридической литературе существует позиция, согласно которой было бы не корректно включать морские нефтяные платформы в категорию искусственных островов, правовой статус которых до сих пор не определен в международном праве. Проблема заключается в том, что, несмотря на наличие в некоторых правовых актах определения «искусственный остров», оно не универсально и различается в зависимости от целей принятия документа<sup>60</sup>.

На первый взгляд категория «искусственный остров» наиболее приемлема для стационарных морских нефтяных платформ. Хотя статус искусственного острова мог бы предоставить прибрежному государству полный контроль над плавучими буровыми установками, такая классификация неприемлема в связи с тем, что морские стационарные платформы имеют всего несколько схожих характеристик с искусственными островами, а именно крепление к морскому дну, что говорит о стационарности объекта.

---

<sup>60</sup> Esmaili H. *The Legal Regime of Offshore Oil Rigs in International Law*. Aldershot, 2001. P. 65.



В отличие от UNCLOS, Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации»<sup>61</sup> приводит определение «искусственного острова», главными юридическими признаками которого является стационарно закрепленная искусственная конструкция, имеющая неплавучее опорное основание, выступающая над поверхностью воды при максимальном приливе (статья 4). Таким образом, данное определение, на наш взгляд, имеет цель провести различие между природным и искусственным островами в целях различий в их правовом режиме.

Таким образом, «искусственный остров», точно так же как и судно, установка и сооружение, не имеет определения в UNCLOS. Соответственно, неясно, относит ли международное право морские нефтяные платформы, расположенные в исключительной экономической зоне прибрежного государства, к категории «судно» — объект юрисдикции прибрежного государства только в ограниченных случаях или же к категории «искусственный остров», что, в свою очередь, является объектом неограниченной и исключительной юрисдикции прибрежного государства.

В международном праве отсутствует единый критерий, на основании которого можно квалифицировать морскую нефтяную платформу в качестве судна. Одни конвенции используют критерий «постоянного крепления с морским дном», другие — напротив, не разделяют морские нефтяные платформы в зависимости

---

<sup>61</sup> Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Российская газета. 1995. № 237.

от критерия «фиксации» на морском дне и рассматривают морские нефтяные платформы как суда. Однако сложность заключается в том, что морские нефтяные платформы бывают двух видов — стационарные и плавучие. Проблема усложняется тем, что морские стационарные платформы до момента их установки на нефтегазовом месторождении с последующим конструктивным креплением к морскому дну транспортируются посредством буксировки на лицензионный участок. Очевидно, что в промежуток времени, пока установка и сооружение транспортируется, они подпадают под определение плавучего (буксируемого) транспортного средства. Важно обратить внимание, что, в свою очередь, плавучие буровые установки с момента установки на месторождении также фиксируются на морском дне и в любом случае фактически связаны с нефтяной скважиной, в связи с чем они также попадают под критерий «связи с морским дном» и под определение установки и сооружения.

Возникает вопрос: какими документами следует руководствоваться при придании объекту статуса «судно»? При этом сразу отметим, что единого, универсального подхода в национальном законодательстве, так же как и в международном праве, нет.

Так, к примеру, применительно к целям Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (МАРПОЛ 73/78) из определения «судна», приведенного в пункте 4 статьи 2, следует, что стационарные и плавучие нефтяные платформы приравниваются к судам. Примечательно, что в 1973 г. в подготовительных материалах к данной Конвенции поднимался вопрос,



стоит ли включать плавучие и стационарные платформы в понятие морского судна. Уже на тот момент правительство Финляндии в меморандуме отметило, что «распространение термина судно на все виды платформ, буровых установок и т.д. вызовет излишнюю путаницу». Схожая позиция была выражена правительством Канады. Однако на Десятом пленарном заседании предложение об исключении морских нефтяных платформ из определения морского судна было отклонено и был принят окончательный текст Конвенции<sup>62</sup>.

Напротив, для целей Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства<sup>63</sup>, «судно» означает любое судно, не закрепленное постоянно на морском дне (статья 1). Однако даже такая формулировка порождает вопрос: можно ли квалифицировать морские стационарные платформы в качестве судна, учитывая, что срок эксплуатации данного имущества в среднем составляет порядка 22–25 лет, в связи с чем фактически она не является сооружением, «постоянно» закрепленным на морском дне. Кроме того, плавучая буровая установка также крепится к морскому дну, хотя и не стационарным способом, на время проведения геологических работ

---

<sup>62</sup> Churchill R.R. and Lowe A.V. The Law Of The Sea. Juris Publishing, Inc. 3 edition (September 1, 1999).

<sup>63</sup> Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/maritime.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/maritime.shtml); Федеральный закон от 6 марта 2001 г. № 22-ФЗ «О ратификации Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, и Протокола о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе» // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 999.

и технологически связана с нефтяной скважиной на морском дне.

Определение морской стационарной платформы содержится в Протоколе о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г. Согласно целями данного Протокола, «стационарная платформа» означает искусственный остров, установку или сооружение, постоянно закрепленные на морском дне для разведки или разработки ресурсов или для других экономических целей (пункт 3 статьи 1). Необходимо отметить, что это определение используется только для целей данного документа и не является универсальным. Тем не менее данное определение термина подверглось критике со стороны представителей различных государств. Наиболее актуальным для сегодняшней ситуации является комментарий Малайзии, которая, комментируя формулировку статьи 1 проекта Конвенции, отметила: «...использование слова “постоянно” может вызывать определенные проблемы интерпретации. Например, самоподъемная буровая установка может и не быть “постоянно” прикрепленной к морскому дну, скорее прикрепленной к морскому дну на постоянной основе в период деятельности на шельфе, однако такого рода платформы можно перемещать с места на место. Тем не менее такие установки признаются стационарными платформами, а не судами»<sup>64</sup>. В итоге критерий «закрепленное постоянно» был оставлен для целей квалификации морской стационарной платфор-

---

<sup>64</sup> Churchill R.R. and Lowe A.V. The Law Of The Sea.



мы и ее отличия от морского судна, которое постоянно не закреплено на морском дне.

Сложность определения правового статуса морских нефтяных платформ заключается в том, что они бывают двух видов: устанавливаемые на морское дно и закрепленные на нем с помощью свай или зафиксированные посредством веса самого сооружения, или же они бывают плавучими как посредством собственной движущей силы, так и буксируемые. В связи с чем отсутствует определенность при толковании терминов морского судна и морской стационарной платформы. Так, во-первых, непонятно, какой статус будет иметь плавучая буровая установка и буровое судно в случае крепления к морскому дну и к нефтяной скважине для целей буровых работ — будут ли они считаться морским судном на время проведения буровых работ или установкой и сооружением. Во-вторых, каким статусом будет обладать морская стационарная платформа, транспортируемая на месторождение посредством буксировки, — подпадает ли она в таком случае под определение морского судна или будет рассматриваться как установка, сооружение, поскольку морская стационарная платформа в такой отрезок времени не закреплена постоянно на морском дне.

В национальной практике государств морские буровые установки, как правило, квалифицируются как суда, морские стационарные платформы как стационарные сооружения. Однако, несмотря на наличие определений в регистрах судоходства, на практике возникает много вопросов. Так, морская стационарная платформа одновременно полностью подпадает под признаки

судна — наличие флага, название, позывной сигнал, необходимость регистрации в государственном судовом реестре.

Российские нефтяные компании при квалификации морских стационарных платформ руководствуются определением судна, данным в пункте 1 статьи 7 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации<sup>65</sup>, где под судном понимается самоходное и несамоходное плавучее сооружение, используемое в целях торгового мореплавания. При этом деятельность, связанная с использованием судов для разведки и разработки минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр, относится, согласно статье 2 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, к одному из видов деятельности торгового мореплавания.

При квалификации морской стационарной платформы в качестве сооружения и объекта недвижимого имущества по российскому законодательству необходимо будет доказать, что в соответствии с абзацем 1 пункта 1 статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации морская стационарная платформа прочно связана с морским дном. Перемещение морской стационарной платформы без несоразмерного ущерба ее назначению невозможно. Успех квалификации морской стационарной платформы в качестве объекта недвижимого имущества в конечном итоге будет зависеть от того, удастся ли доказать, что технические характеристики морской ста-

---

<sup>65</sup> Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.





ционарной платформы и особенности ее эксплуатации подтверждают вывод об отнесении ее к сооружениям. В свою очередь, вывод о том, что морские стационарные платформы, установленные на грунте, не соответствуют понятию «судно», обусловлен спецификой конструкции, технологическим назначением, габаритами, особенностями доставки, установки.

Согласно национальному законодательству США, плавучие буровые установки юридически квалифицируются как «судно»: «Mobile offshore drilling unit — означает судно, за исключением судов США общественно-го характера, способное участвовать в буровых работах для разведки или эксплуатации подводных ресурсов». Тем не менее плавучие буровые установки можно классифицировать и как «OCS facility» (т.е. «установка на внешнем континентальном шельфе») при условии, что буровая установка «установлена на морском дне внешнего континентального шельфа для разведки или освоения углеводородных ресурсов»<sup>66</sup>.

В зарубежной судебной практике морские плавучие буровые установки приравниваются к судам. Так, классическим является пример судебного спора между Финляндией и Данией по делу *Passage through the Great Belt (Finland v. Denmark)*, в котором выяснялся правовой статус нефтяных платформ<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> CFR 33 § 140.10. URL: [https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2011-title33-vol2/pdf/CFR-2011-title33-vol2-sec140\\_10.pdf](https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2011-title33-vol2/pdf/CFR-2011-title33-vol2-sec140_10.pdf)

<sup>67</sup> International Court of Justice. *Passage through the Great Belt (Finland v. Denmark)*. The Memorial of the Government of the Republic of Finland, filed with the LCJ in the case *Passage through the Great Belt*. Accessed April 7, 2019. URL: <http://www.icj-cij.org/en/case/86>

Финляндия выступала против датского плана постройки высотного моста, который препятствовал транспортировке нефтяных платформ, аргументировав свою позицию тем, что пролив Большой Бельт используется для международного судоходства, следовательно, морские суда (корабли), включая буровые установки, также имеют право свободного прохода. Финские представители направили вопросник государствам, на территории которых расположены крупные проливы, с вопросом об их позиции по отношению к проходу буровых установок через их проливы и территориальные воды. Во всех ответах государства сообщили, что рассматривают передвижные нефтяные буровые установки, такие как буровое судно, полупогружные или самоподъемные баржи, в том же качестве, что и торговые суда стандартной конструкции. Не сообщалось ни об одном случае, когда разрешение прибрежного государства требовалось для того, чтобы буровые установки проходили через их пролив или территориальные воды. Соответственно, не было найдено ни одного доказательства того, что какое-либо государство оспаривало бы право простого прохода нефтяной буровой установки. В ответе Турции на вопросник было указано, что передвижные буровые установки в соответствии с турецким законодательством рассматриваются судами, когда они являются самоходными<sup>68</sup>.

Плавучая буровая установка «Глубоководный Горизонт» квалифицировалась как морское судно и была зарегистрирована под флагом «удобной» регистрации

---

<sup>68</sup> International Court of Justice. Passage through the Great Belt...



в реестре Маршалловых Островов, несмотря на то что буровая установка вела деятельность в исключительной экономической зоне США. Соответственно, органы власти Маршалловых Островов несли ответственность за соответствие буровой установки стандартам качества и безопасности. Установка функционировала с поврежденным техническим механизмом. В ночь на 20 апреля 2010 г. противовыбросовый предохранитель, который должен был плотно перекрывать скважину, не сработал. В целях сохранения буровой установки от затопления члены экипажа пытались отсоединить ее от скважины, но по причинам, которые до сих пор неясны, система аварийного отсоединения не сработала.

Рабочие, занятые на буровой установке, утверждали, что регистрация буровой установки в качестве судна повлияла на возникновение «запутанной организационной командной системы», недоукомплектованность штатного состава и отсутствие регулярных проверок безопасности прибрежного государства.

Так, каждая единица техники, вовлеченная в деятельность на континентальном шельфе США, подлежит инспекции Береговой охраной США, в обязанности которой входит регулирование безопасности жизни и имущества на установках. Инспекция заключается в проверке навигационного, спасательного и противопожарного оборудования, а также общей безопасности и здоровья членов экипажа, работающих на борту буровой установки. На практике инспекция буровых установок под флагом США, расположенных в исключительной экономической зоне, может длиться несколько дней.

Однако продолжительность таких инспекций ограничена в том случае, если судно зарегистрировано под иностранным флагом (длится несколько часов). В случаях с буровыми установками под флагом иностранного государства именно государство флага, обладающее исключительной юрисдикцией, несет ответственность за соответствие буровой установки правилам безопасности и стандартам качества.

Кроме этого, лицензия на буровую установку позволила ее собственнику Transocean Ltd. ввести должность управляющего буровой установки и наделить его большими полномочиями, чем был наделен капитан, что в итоге стало роковым в день аварии. Именно управляющий «Бритиш Петролеум», а не капитан располагал полномочиями по принятию решений, касающихся ее эксплуатации. Указанное распределение полномочий было отображено в отчете для секретаря Министерства внутренних дел США. В итоге государственными органами была выражена озабоченность «отсутствием системного подхода» и отсутствием единого управляющего органа/лица, контролирующего и регулирующего деятельность на установке в любое время и вне зависимости от ее статуса, прикреплена ли она к скважине или отсоединена. Аналогичный вывод был сделан представителями нефтяной промышленности, о чем свидетельствует один из ключевых результатов третьей встречи Международной конференции регуляторов безопасности на шельфе: «...система нормативного регулирования функционирует более эффективно, если один-единственный субъект несет всеобъемлющую ответственность за безопасность. Пробелы, совпадения и путаница не отвечают



интересам безопасности или эффективности регулирования»<sup>69</sup>.

В деле «Глубоководный Горизонт» возник вопрос: возможно ли считать плавучую буровую установку морским судном в тот момент, когда она присоединена к нефтяной скважине? Согласно законодательству США, статус плавучей буровой установки меняется с «судна» на «установку на континентальном шельфе» в том случае, если установка находится в непосредственном контакте с морским дном.

В зарубежной литературе подчеркивается, что в том случае, если бы плавучая буровая установка имела статус «установки на морском дне», прибрежное государство обладало бы исключительной юрисдикцией, которая предусмотрена международным правом<sup>70</sup>.

Однако существует и диаметрально противоположная позиция, согласно которой морская нефтяная платформа признается объектом особого рода, отличным от искусственного острова и морского судна. Отнесение морской нефтяной платформы к особой категории означает, что она признается «искусственным сооружением» для целей разведки и освоения морских месторождений

---

<sup>69</sup> The 2015 International Regulators' Forum (IRF) Offshore Safety Conference "From Desktop to Deckplate: A Holistic Approach to Risk Management" was held in Washington, D.C. on 19 and 20 October. Accessed April 7, 2019. URL: <http://www.irfshoresafety.com/conferences/2015conference/>

<sup>70</sup> Curry L. Hagerty. Deepwater Horizon Oil Spill: Selected Issues For Congress. Accessed April 7, 2019. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41262.pdf>. Press Release, "British Petroleum Confirms that Transocean Ltd Issued the following statement today", British Petroleum Global. Accessed April 7, 2019. URL: <http://www.bp.com/genericarticle.do?categoryId=2012968&>

углеводородов и не относится ни к категории «судно», ни к категории «искусственный остров», однако, в зависимости от этапа выполнения работ, морская нефтяная платформа может иметь статус как судна (во время транспортировки), так и искусственного острова, установки, сооружения.

Квалификация морских нефтяных платформ в качестве особой категории, отличной от искусственного острова и морского судна, содержится в нескольких документах.

Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (с изм. на 19.11.1976) относит «сооружение в шельфовой зоне» к самостоятельной правовой категории. В соответствии с данной Конвенцией под установкой понимается любая скважина или оборудование, как закрепленное на дне, так и передвижное, которое используется для целей разведки и добычи нефти из недр морского дна, а также в случае, когда нефтяная скважина непосредственно связана с платформой или иным оборудованием, то такая скважина образует с нефтяной платформой единый комплекс установки. Для целей Лондонской конвенции морское судно, под которым понимается любое морское судно и плавучее средство любого типа, фактически перевозящее нефть наливом в качестве груза, не может рассматриваться в качестве установки. Из анализа содержания данной Конвенции следуют три вывода: во-первых, данное определение распространяется как на морские стационарные платформы, так и на плавучие буровые установки, вне зависимости от критерия «закрепленные на дне», во-вторых, исключаются все



виды морских нефтяных платформ из категории «судно», в-третьих, нефтяная скважина образует с морской нефтяной платформой «единый комплекс установки».

Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г. (OPRC) (вместе с «Возмещением расходов, связанных с оказанием помощи»)<sup>71</sup>, содержит определения как «судна», под которым понимается плавучее средство любого типа, эксплуатируемое в морской среде, так и «морской установки», под которой понимается любая стационарная или плавучая морская установка или сооружение, используемые при разведке, добыче нефти (статья 2). Несмотря на то что под определение судна, приведенного в данной Конвенции, подпадают и некоторые виды морских нефтяных платформ (плавучие буровые установки и буровые суда, а также морская стационарная платформа на момент транспортировки на месторождение), сам факт того, что в документе приводятся два термина («морская нефтяная платформа» и «судно»), свидетельствует, что цель Конвенции — разграничить данные объекты и подчеркнуть, что морская нефтяная платформа не обладает статусом искусственного острова или морского судна на этапе разведки и добычи нефти.

Таким образом, для целей данной Конвенции морская нефтяная платформа представляет собой отдельный

---

<sup>71</sup> Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г. (OPRC) (вместе с «Возмещением расходов, связанных с оказанием помощи») (заключена в г. Лондоне 30.11.1990) // Бюллетень международных договоров. 2010. № 10.

объект регулирования, хотя плавучие буровые установки, когда не используются по их прямому назначению в целях разведки и освоения природных ресурсов морского дна, квалифицируются как морские суда. В связи с чем следует вывод, что квалификация морской нефтяной платформы вне зависимости от ее вида зависит от этапа выполнения работ.

Этот же самый подход обнаруживается в Резолюции Международной морской организации А.671(16) «Зоны безопасности и безопасность мореплавания вокруг прибрежных сооружений и установок», где под плавучей буровой установкой понимается установка, используемая для буровых работ в целях разведки природных ресурсов. Плавучие буровые установки подпадают под категорию судна в то время, когда они находятся на ходу и не заняты буровыми работами, но признаются уже установками или сооружениями, когда ведут буровые работы. Действие резолюции распространяется на плавучие буровые установки только в момент их следования к месту разработки месторождения.

Таким образом, морские нефтяные платформы вне зависимости от критерия «закрепления на морском дне» приравниваются к отдельной от морского судна категории — установки и сооружения в зоне континентального шельфа, но только с момента установки на месторождении (ведения работ).

Международная конвенция о спасании 1989 г. (SALVAGE)<sup>72</sup> содержит определение понятия «судно»,

---

<sup>72</sup> Международная конвенция о спасании 1989 г. (SALVAGE) (заключена в г. Лондоне 28.04.1989) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 4.





под которым понимается любое судно или плавучее средство либо любое сооружение, используемое в целях судоходства (статья 1). Наличие в определении слова «любое» наводит на мысль, что к морскому судну также можно отнести стационарную нефтяную платформу, которая до момента начала работ транспортируется на месторождение путем буксировки, соответственно, соответствует термину «плавучее сооружение», а именно несамоходное (буксируемое) судно. Таким образом, Международная конвенция о спасании 1989 г. отнесла морские платформы фактически к установкам и сооружениям на морском дне.

Целью деятельности морских платформ является не судоходство, а ведение работ по разведке недр морского дна и добыче углеводородов. Квалификация морских нефтяных платформ как плавучих, так и стационарных в качестве установок и сооружений на морском дне позволяет избежать конфликта юрисдикций между прибрежным государством и государством флага в том случае, если морская нефтяная платформа имеет юридический статус судна.

Признание плавучих буровых установок в качестве установок и сооружений на морском дне не влечет изменение правового статуса между этапом транспортировки на месторождение к месту начала работ и ее установки на лицензионном участке.

UNCLOS ясно и определенно наделяет прибрежное государство юрисдикцией на «создание и использование искусственных островов, установок и сооружений» в исключительной экономической зоне (статья 56). Квалификация морских нефтяных платформ как установки и сооружения на морском дне согласуется с целью

обеспечения и гарантии суверенных прав прибрежного государства на добычу природных ресурсов в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе.

С 1930-х годов в Соединенных Штатах стал наблюдаться повышенный интерес к сфере освоения месторождений углеводородов континентального шельфа. На фоне существующих международных противоречий в области правового регулирования рыболовства правительство США приняло меры для того, чтобы заявить о законности использования своего континентального шельфа<sup>73</sup>. В 1945 г. была принята Прокламация № 2667 «Политика Соединенных Штатов в отношении природных ресурсов дна и недр континентального шельфа»<sup>74</sup>, которая провозгласила континентальный шельф принадлежащим Соединенным Штатам и установила исключительную юрисдикцию США над «природными ресурсами, находящимися в недрах и морском дне континентального шельфа». Обоснованием принятия Прокламации послужили доводы США о необходимости установить гарантии в отношении разведки и добычи углеводородов; признания юрисдикции США в отношении природных ресурсов; залегание их вблизи побережья США и возможность их промышленной эксплуатации; а также необходимость признания континентального шельфа продолжением прибрежного государства, поскольку

---

<sup>73</sup> Lincoln L. Davies, Joseph P. Tomain. *Energy Law in the United States of America*. New York : Wolters Kluwer, 2015. С. 165.

<sup>74</sup> Ibid.



ку только у него имеются все необходимые ресурсы для обеспечения эффективного контроля. Прокламация известна в качестве доктрины о континентальном шельфе и включена в законодательство США со вступлением в силу Закона о землях внешнего континентального шельфа 1953 г.<sup>75</sup>, являющегося основным законом, регулирующим разработку и освоение углеводородных ресурсов континентального шельфа в США.

Согласно Закону о землях внешнего континентального шельфа 1953 г. Конституция и федеральные законы США распространяются на недра и морское дно внешнего континентального шельфа, на искусственные острова, установки и другие сооружения, постоянно или временно закрепленные на морском дне, которые сооружены с целью разведки, разработки или добычи ресурсов, или на любую такую установку или другое сооружение (кроме судна или баржи) «в той же степени, как если бы внешний континентальный шельф являлся районом исключительной федеральной юрисдикции, расположенным в пределах штата»<sup>76</sup>.

США заявили, что с помощью позиции, изложенной в Прокламации Трумэна, США не стремятся распространить свой суверенитет на континентальный шельф, а только обосновывают необходимость расширения юрисдикции США в отношении этого района. Реакция мирового сообщества на заявленные США притязания была незамедлительной и довольно однозначной.

---

<sup>75</sup> Outer Continental Shelf Lands Act, 07.08.1953, 43 U.S.C. § 1301. Accessed April 7, 2019. URL: <https://www.boem.gov>

<sup>76</sup> Sec. 4. Laws applicable to Outer continental shelf. Accessed April 7, 2019. URL: <https://www.boem.gov/Regulations-and-Guidance/>

Многие страны, в том числе и Советский Союз, выразили обеспокоенность в связи с тем, что использование подобного подхода предоставит американским энергетическим компаниям возможность вторжения на территории континентальных шельфов других государств<sup>77</sup>.

Таким образом, вопрос правового статуса континентального шельфа стал наиболее приоритетным вопросом международного права, становилось очевидно, что международному праву в этой сфере необходима кодификация<sup>78</sup>. В 1958 г. состоялась первая Конференция ООН по морскому праву (UNCLOS I) в Женеве, по окончании которой было принято четыре конвенции, одна из которых — Конвенция о континентальном шельфе 1958 г., согласно положениям которой прибрежное государство обладает исключительными суверенными правами на разработку естественных ресурсов шельфа (статья 2), которые не распространяются на покрывающие их воды (статья 3). Концепция исключительной экономической зоны была впервые принята международным договором, который был заключен в процессе проведения UNCLOS III, который стал носить название UNCLOS. Переговоры по данному международному договору велись с 1973 по 1982 г., а вступил он в силу только в 1994 г. По состоянию на апрель 2018 г. участниками UNCLOS являются 168 государств<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Овлащенко А. Эффект метабазиса. Международно-правовые аспекты экологизации морского природопользования во второй половине XX — начале XXI века. Saarbrücken : Palmarium Academic Publishing, 2013.

<sup>78</sup> Churchill R.R. and Lowe A.V. The Law Of The Sea. P. 122.

<sup>79</sup> Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements. updated: 03 April 2018. Division



США не ратифицировали UNCLOS, Президент Р. Рейган заявил, что некоторые элементы режима использования морского дна не совместимы с интересами США<sup>80</sup>. В 1983 г. Президент Р. Рейган издал Прокламацию № 5030, которая закрепляла исключительную экономическую зону и устанавливала суверенные права США в этом районе для «изучения, эксплуатации, сохранения и управления» живыми и неживыми природными ресурсами на морском дне, в недрах и в водной толще над морским дном<sup>81</sup>.

Тем не менее США признают положения UNCLOS в качестве части обычного международного права<sup>82</sup>.

Положения UNCLOS о континентальном шельфе и исключительной экономической зоне нашли отражение в законодательстве Российской Федерации о правовом режиме морских пространств, находящихся под суверенитетом и юрисдикцией России.

---

for ocean affairs and the Law of the Sea». Accessed April 7, 2019. URL: [http://www.un.org/depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm](http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm)

<sup>80</sup> President Ronald Reagan's Statement on United States Participation in the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Department of State Bulletin. 1982. Vol. LXXXII.

<sup>81</sup> Proclamation No. 5030, 48 Fed. Reg. 10605, 10605 (Mar. 10, 1983). Accessed April 7, 2019. URL: <https://www.boem.gov>.

<sup>82</sup> В 1987 г. межведомственный государственный орган США (Interagency Group) принял декларацию принципов под названием «Политика США в отношении континентального шельфа», в которой ст. 76 UNCLOS рассматривалась как обычная норма международного права, признанная и используемая США. В 1991 г. представитель США в ООН Т. Пикеринг заявил, что «США поддерживают положения Конвенции, которые не затрагивают район морского дна за пределами юрисдикций государств». Statement of the United States Ambassador to the UN. Pickering T.R. U.N. General Assembly/Djc. A/46/PV.70 (1991). Accessed April 7, 2019. URL: <http://www.un.org/en/ga/70/resolutions.shtml>

Юридический статус морских нефтяных платформ и регистрация их в качестве морского судна или установки, сооружения оказывает решающее влияние на объем юрисдикции прибрежного государства.

В исключительной экономической зоне прибрежное государство имеет исключительные права на ресурсы, что подразумевает права на разведку, эксплуатацию, сохранение и управление углеводородными ресурсами, расположенными на морском дне, в недрах морского дна и в водяной толще над морским дном. Прибрежное государство также обладает юрисдикцией на «создание и использование искусственных островов, установок и сооружений» (пункт 1 статьи 56 UNCLOS). В то же время статья 58 UNCLOS также предусматривает, что исключительная экономическая зона представляет собой район открытого моря в том числе для судоходства. Никакое государство не вправе претендовать на подчинение какой-либо части открытого моря своему суверенитету (статья 89 UNCLOS). В результате получается, что суда подчиняются исключительной юрисдикции государства флага (ст. 92 UNCLOS).

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Конвенции 1958 г. и пунктом 1 статьи 77 UNCLOS прибрежное государство имеет на континентальном шельфе суверенные права в целях разведки и разработки его природных ресурсов, которые носят строго ограниченный характер, что означает, что прибрежное государство не может осуществлять другие исключительные права, которые не касаются разведки и разработки естественных богатств его континентального шельфа. Однако правовой режим континентального шельфа не затрагивает



правовой статус вод, покрывающих континентальный шельф, которые могут относиться к исключительной экономической зоне (пункт 1 статьи 78 UNCLOS). Иными словами, в этих водах сохраняется принцип свободы судоходства.

Таким образом, из анализа положений вышеназванных конвенций следует вывод, что UNCLOS наделяет прибрежные государства исключительной юрисдикцией над «установками и сооружениями» в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе. Из чего следует, что если морская нефтяная платформа квалифицируется как «установка, сооружение», то прибрежное государство имеет исключительную юрисдикцию над такой установкой.

В исключительную юрисдикцию прибрежного государства над «установками и сооружениями» входит контроль за строительством, эксплуатацией и использованием такого рода объектов.

Таким образом, на основе проведенного выше анализа можно сделать следующие выводы.

Юридический статус морских нефтяных платформ и регистрация их в качестве судна, установки или сооружения оказывает решающее влияние на объем юрисдикции прибрежного государства.

В отношении морских нефтяных платформ, зарегистрированных как «судно», установлена исключительная юрисдикция государства флага, в то время как перечень прав, реализуемых прибрежным государством в исключительной экономической зоне, носит исчерпывающий характер и не подлежит расширительному толкованию. В том случае, если морская нефтяная платформа

зарегистрирована как судно, ни прибрежное государство, ни государство флага не будут иметь полного контроля над деятельностью такого судна.

Напротив, с признанием платформы сооружением исключительные права и обязанности перейдут прибрежному государству, согласно положениям UNCLOS. Прибрежное государство осуществляет суверенные права в целях разведки и разработки природных ресурсов в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах (пункт 1 (а) статьи 56 UNCLOS).

В исключительной экономической зоне, согласно статье 58 UNCLOS, все государства пользуются свободой судоходства. В соответствии со статьей 92 UNCLOS в открытом море судно подчиняется исключительной юрисдикции государства флага. Из чего следует, что, если морская нефтяная платформа вне зависимости от ее вида квалифицируется как «установка, сооружение», то прибрежное государство обладает исключительной юрисдикцией над такой нефтяной платформой.

В исключительную юрисдикцию прибрежного государства над «установками и сооружениями» входит контроль за строительством, эксплуатацией и использованием такого рода объектов. Это резко контрастирует с ограниченной юрисдикцией прибрежного государства на деятельность на самой морской нефтяной платформе в том случае, если нефтяная платформа рассматривается как судно. В связи с чем морские нефтяные платформы должны квалифицироваться в качестве «установок и сооружений» на морском дне.

В международных конвенциях отражена позиция, согласно которой морские нефтяные платформы имеют





статус судна в период, пока такого рода морские объекты транспортируются на месторождение, но в любом случае они перестают квалифицироваться как морское судно на этапе буровых работ, т.е. с момента установки на лицензионном участке. Таким образом, следует вывод, что плавучие буровые установки с момента установки на месторождении имеют статус установок и сооружений. Морские стационарные платформы относятся к сооружениям вне зависимости от этапа нефтяных операций в связи с отсутствием критерия «плавучести».



Глава 3  
Проблемы и задачи правового  
обеспечения баланса интересов  
и защиты прав участников  
энергетических рынков



## § 1. Проблемы и задачи правового обеспечения баланса интересов и защиты прав участников рынка тепловой энергии

На сегодняшний день сформирована определенная правовая база, регулирующая общественные отношения в сфере теплоэнергетики, однако на целесообразность совершенствования нормативно-правовой базы в сфере теплоснабжения, и прежде всего правового обеспечения безаварийной работы объектов теплоэнергетического и сетевого хозяйства, обращают внимание представители законодательной власти, государственных органов, экспертного сообщества<sup>1</sup>. Правовой анализ положений действующего законодательства в сфере теплоснабжения, дискуссионных вопросов, возникающих при рассмотрении законопроектов, судебной практики свидетельствует о наличии неточностей, пробелов, противоречий, которые необходимо устранять.

Представляется очень важным проведение работы по своевременному анализу судебной практики и более мобильному реагированию на случаи выявления пробелов в правовом регулировании с целью подготовки необходимых дополнений, изменений в действующие нормативные правовые акты с тем, чтобы правовые нормы обеспечивали баланс интересов участников рынка тепловой энергии и не содержали положений, создающих неопределенность в правовом регулировании

---

<sup>1</sup> URL: <https://minenergo.gov.ru/node/14457>

общественных отношений либо устанавливающих явные преимущества одних субъектов правовых отношений перед другими.

В правовом регулировании общественных отношений в сфере теплоснабжения задействованы различные источники энергетического права, в том числе Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», подзаконные нормативные правовые акты и т.д. Ключевую роль в правовом регулировании общественных отношений в теплоэнергетике играет Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее — Федеральный закон «О теплоснабжении»). Во исполнение Федерального закона «О теплоснабжении» в рамках предусмотренных законодателем полномочий Правительством Российской Федерации утверждены в том числе: требования к схемам теплоснабжения, к порядку их разработки и утверждения; правила организации теплоснабжения в Российской Федерации; Основы ценообразования в сфере теплоснабжения; Правила регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения; Правила подключения (технологического присоединения) к системам теплоснабжения, включая правила недискриминационного доступа к услугам по подключению (технологическому присоединению) к системам теплоснабжения; Правила недискриминационного доступа к услугам по передаче тепловой энергии, теплоносителя, Правила рассмотрения

(урегулирования) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов).

Кроме этого, отношения по теплоснабжению и предоставлению соответствующих коммунальных услуг регулируются Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 (далее — Правила 354).

Работа по дальнейшему развитию правового регулирования в сфере теплоснабжения проводится и в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2017 г. № 2655-р, которым утвержден план первоочередных мероприятий («дорожная карта») по внедрению целевой модели рынка тепловой энергии, направленных на реализацию Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О теплоснабжении” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения».

На рассмотрении в Государственной Думе находится законопроект № 388059-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» (в части установления критериев и порядка отнесения владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям)<sup>2</sup>. Законопроектом предлагается наделить Правительство Российской Федерации полномочиями по установле-

---

<sup>2</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/388059-7>

нию критериев отнесения владельцев тепловых сетей к теплосетевым организациям. В пояснительной записке к законопроекту указывается об отсутствии четкого правового содержания понятия теплосетевой организации, при том что теплосетевые организации полностью функционируют за счет тарифов, соответственно, складывается ситуация, когда формируется значительное количество «формальных» теплосетевых организаций, не имеющих на своем балансе специализированного оборудования для оперативной ликвидации возможных аварийных ситуаций в тепловых сетях. В официальном отзыве Правительство Российской Федерации поддерживает данный законопроект с учетом определенных замечаний. Среди замечаний отмечено следующее: законопроект не содержит норм, определяющих статус владельцев участков сетей теплоснабжения — владельцев мелких сетей, не определяет их правовое положение и порядок взаимодействия с теплосетевыми организациями по вопросу выкупа участков сетей теплоснабжения и соответствующих земельных участков, принадлежащих владельцам мелких сетей. Комитет Государственной Думы по энергетике также поддержал законопроект с замечаниями, которые касаются в том числе того, что законопроект не охватывает правовое положение не только небольших теплосетевых организаций, но и теплосетевых организаций, владеющих теплопунктами, т.е. производящих тепловую энергию.

Актуальность внесенного законопроекта, как и представленных замечаний и рекомендаций по его доработке, сомнений не вызывает. Необходимо отметить при этом, что на сегодняшний день Федеральный

закон «О теплоснабжении» не содержит определений понятий мелкой или небольшой теплосетевой организации, а также организаций, владеющих теплопунктами, так же как и порядка взаимодействия указанных субъектов теплоснабжения между собой и иными участниками общественных отношений в сфере теплоснабжения, не содержится и определения понятия «мелких» сетей, подразделения тепловых сетей в зависимости от их размера.

Без введения указанных понятий на уровне законодательного акта, который устанавливает права и обязанности в том числе теплосетевых организаций, правовые основы использования, создания, функционирования систем теплоснабжения, возникнет очевидная правовая неопределенность при определении Правительством Российской Федерации порядка отнесения организаций к тем или иным теплосетевым организациям, так же как и по закреплению требований к правовому режиму тепловых сетей в зависимости от размера, а также требований к правовому режиму теплопунктов. То есть Правительству Российской Федерации придется определять критерии субъектов и объектов, самостоятельный статус которых не установлен законом, закрепившим общие понятия теплосетевой организации, системы теплоснабжения, тепловой сети и объектов теплоснабжения. Указание в пояснительной записке к законопроекту, отзывах и заключениях на законопроект о значительном количестве мелких или небольших теплосетевых организаций и неопределенности их правового положения свидетельствует о пробеле в правовом регулировании, который необходимо восполнить на уровне законодательного акта.



В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится также законопроект № 651016-7 «О внесении изменения в статью 20 Федерального закона «О теплоснабжении»<sup>3</sup>. Законопроект касается участия единой теплоснабжающей организации в проверке готовности к отопительному периоду.

Законопроектом предусматривается участие единой теплоснабжающей организации, к тепловым сетям которой непосредственно подключены теплопотребляющие установки потребителей тепловой энергии, в проверке органами местного самоуправления готовности теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций и потребителей тепловой энергии к отопительному периоду.

Из пояснительной записки к законопроекту следует, что единые теплоснабжающие организации и теплоснабжающие организации регулярно сталкиваются с отказом органов местного самоуправления от включения представителей в состав комиссий при проверке готовности жилого фонда к отопительному периоду, в регионах паспорта готовности выдаются потребителям, не исполняющим должным образом требования к готовности. Из этого далее делается вывод о том, что отсутствие требования об обязательном участии представителей единой теплоснабжающей организации в комиссии означает невозможность обеспечения контроля со стороны единой теплоснабжающей организации за подключением теплоснабжающих, теплосетевых организаций, а также жилого фонда в начале отопительного сезона.

---

<sup>3</sup> URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/651016-7>

Согласно пункту 28 статьи 2 Федерального закона «О теплоснабжении», единая теплоснабжающая организация — это теплоснабжающая организация, которой в установленном порядке присвоен статус единой теплоснабжающей организации в схеме теплоснабжения. Определение теплоснабжающей организации закреплено в статье 2 Федерального закона «О теплоснабжении», согласно которому под теплоснабжающей организацией понимается организация, осуществляющая продажу потребителям и (или) теплоснабжающим организациям произведенных или приобретенных тепловой энергии (мощности), теплоносителя и владеющая на праве собственности или ином законном основании источниками тепловой энергии и (или) тепловыми сетями в системе теплоснабжения, посредством которой осуществляется теплоснабжение потребителей тепловой энергии.

Согласно части 1 статьи 20 Федерального закона «О теплоснабжении», проверке готовности к отопительному периоду подлежат: 1) муниципальные образования; 2) теплоснабжающие организации и теплосетевые организации; 3) потребители тепловой энергии, теплопотребляющие установки которых подключены (технологически присоединены) к системе теплоснабжения. Помимо вопроса о том, что проверке подлежат также и объекты теплоснабжения, теплопотребляющие установки, а не только субъекты, которым указанные объекты принадлежат, возникает вопрос о субъектном составе проверяемых лиц, в отношении которых проводится проверка. Если единой теплоснабжающей организации, так же как и теплоснабжающей организации, которой

не присвоен статус единой теплоснабжающей организации, принадлежат на праве собственности или ином законном основании объекты теплоснабжения, то почему единая теплоснабжающая организация не указывается в числе проверяемых лиц?

В соответствии с пунктом 4 статьи 6 Федерального закона «О теплоснабжении» полномочия по контролю за готовностью теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций, отдельных категорий потребителей к отопительному периоду возложены на органы местного самоуправления. В случае, если, как следует из пояснительной записки к законопроекту, на практике органами местного самоуправления функции по контролю фактически не исполняются или систематически выполняются ненадлежащим образом, то это уже свидетельствует о неработоспособности нормы, закрепленной в пункте 4 статьи 6 Федерального закона «О теплоснабжении», и тогда необходима проработка предложений о возложении функций по контролю на иное лицо, возможно, на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору. Это будет корреспондировать с полномочиями Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по осуществлению контроля и надзора за соблюдением в пределах своей компетенции теплоснабжающими организациями и теплосетевыми организациями требований безопасности в сфере теплоснабжения. Также, если, как указано в пояснительной записке к законопроекту, выдача в регионах паспортов готовности потребителям, не исполняющим должным образом требования о готовности, носит массовый

характер, то представляется целесообразным рассмотрение вопроса о внесении дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в Уголовный кодекс Российской Федерации, предусматривающих административную, уголовную ответственность должностных лиц за выдачу паспортов готовности лицам при фактическом неисполнении требований о готовности объектов теплоснабжения, теплопотребляющих установок к отопительному сезону.

Следует отметить, что заслуживают внимания и многие иные вопросы, в том числе касающиеся более четкого определения содержания правового положения участников рынка теплоснабжения и порядка их взаимодействия, содержания правового режима объектов теплоснабжения.

Так, согласно пункту 5.1 статьи 2 Федерального закона «О теплоснабжении», к объектам теплоснабжения относятся источники тепловой энергии, тепловые сети и их совокупность. В соответствии с пунктом 14 статьи 2 система теплоснабжения означает совокупность источников тепловой энергии и теплопотребляющих установок, технологически соединенных тепловыми сетями. По каким причинам теплопотребляющие установки, под которыми, согласно пункту 4 статьи 2 указанного закона, понимаются устройства, предназначенные для использования тепловой энергии, теплоносителя для нужд потребителя тепловой энергии, не отнесены к объектам теплоснабжения, не совсем понятно. Федеральный закон «О теплоснабжении» закрепляет определение понятия резервной тепловой мощности (пункт 21 статьи 2), но не предусматривает определения понятия мощности

и не раскрывает содержание правового режима тепловой мощности. В законе нет четкого разграничения прав и обязанностей теплоснабжающей организации и единой теплоснабжающей организации, что существенно увеличивает риски возникновения разногласий.

Подтверждением необходимости проведения работы по совершенствованию правового регулирования в сфере теплоснабжения являются акты Конституционного Суда Российской Федерации. Правовой анализ данных о судебных решениях Конституционного Суда Российской Федерации показал следующее. В период с 2012 по 2019 г. предметом оспаривания на предмет конституционности стали следующие положения Федерального закона «О теплоснабжении»: подпункты 20, 29 статьи 2 — в данных подпунктах закреплены определения понятия схемы теплоснабжения, понятия бездоговорного потребления тепловой энергии<sup>4</sup>, часть 1 статьи 11, устанавливающая, что тарифы на тепловую энергию (мощность), поставляемую потребителям, тарифы на услуги по передаче тепловой энергии могут устанавливаться органом регулирования в виде одноставочного или двухставочного тарифа<sup>5</sup>, часть 15 статьи 14, закрепляющая запрет

---

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2017 г. № 361-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ассоциации содействия жилищному самоуправлению “Пермский стандарт” на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 20 статьи 2 Федерального закона “О теплоснабжении”». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision265529.pdf>

<sup>5</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2018 г. № 1223-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования “Дальневосточный федеральный университет” на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 11

на отопление жилых помещений в многоквартирных домах с использованием индивидуальных квартирных источников тепловой энергии<sup>6</sup>, часть 6 статьи 17, согласно которой собственники или иные законные владельцы тепловых сетей не вправе препятствовать передаче по их тепловым сетям тепловой энергии потребителям, теплопотребляющие установки которых присоединены к таким тепловым сетям, а также требовать от потребителей или теплоснабжающих организаций возмещения затрат на эксплуатацию таких тепловых сетей до установления тарифа на услуги по передаче тепловой энергии по таким тепловым сетям<sup>7</sup>, статья 22, устанавливающая порядок ограничения, прекращения подачи тепловой энергии, теплоносителя потребителям в случае ненадлежащего исполнения ими договора теплоснабжения, а также при выявлении бездоговорного потребления тепловой энергии<sup>8</sup>. Также в Конституционном Суде

---

Федерального закона «О теплоснабжении»». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision338037.pdf>

<sup>6</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2017 г. № 2970-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Плеханова Дениса Андреевича на нарушение его конституционных прав частью 15 статьи 14 Федерального закона «О теплоснабжении» и частью 3 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision310136.pdf>

<sup>7</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 26 октября 2017 г. № 2406-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы муниципального образования городского округа — города Барнаула Алтайского края на нарушение его конституционных прав и свобод частью 6 статьи 17 Федерального закона «О теплоснабжении»». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision300867.pdf>

<sup>8</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2015 г. № № 136-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Генерирующая компания» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 29 ста-

Российской Федерации оспаривалась конституционность части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, абзацев третьего и четвертого пункта 42.1 Правил 354<sup>9</sup>, абзацев третьего и четвертого пункта 42 Правил 354<sup>10</sup>.

Приведем примеры признания Конституционным Судом Российской Федерации положений законодательства в сфере теплоснабжения не соответствующими Конституции Российской Федерации. В 2018 г. принято два постановления Конституционного Суда Российской Федерации (от 10 июля 2018 г. № 30-П и от 28 декабря 2018 г. № 46-П), в соответствии с которыми признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации: часть 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, абзац третий пункта 42 Правил 354, абзац второй пункта 40 Правил 354.

Проверка конституционности части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, абзацев третьего и четвертого пункта 42 Правил 354 осуществлена Конституционным Судом Российской Федерации в связи с жалобами гражданина С.Н. Деминца.

Указанные положения Жилищного кодекса Российской Федерации и Правил 354 оспаривались в связи

---

тьи 2 и статьи 22 Федерального закона «О теплоснабжении», а также частью 2 статьи 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision187547.pdf>

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2018 г. № 46-П. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision370832.pdf>

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2018 г. № 30-П. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision370832.pdf>

с тем, что они не предусматривали возможность учета при определении размера платы за коммунальную услугу по отоплению показаний индивидуальных приборов учета тепловой энергии.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля № 30-П (далее — Постановление № 30-П) взаимосвязанные нормативные положения, содержащиеся в части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации и абзаце третьем пункта 42.1 Правил 354, признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 19 (часть 1), 35 и 55 (часть 3) в той мере, в какой эти положения по смыслу, придаваемому им в системе действующего правового регулирования правоприменительной практикой, не предусматривают возможность учета показаний индивидуальных приборов учета тепловой энергии при определении размера платы за коммунальную услугу по отоплению в многоквартирном доме, который при вводе в эксплуатацию, в том числе после капитального ремонта, в соответствии с нормативными требованиями был оснащен коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и жилые и нежилые помещения в котором были оборудованы индивидуальными приборами учета тепловой энергии, но их сохранность в отдельных помещениях не была обеспечена.

Проверка на соответствие Конституции Российской Федерации абзаца второго пункта 40 Правил 354 была осуществлена Конституционным Судом Российской Федерации в связи с обращениями граждан В.И. Леоновой и Н.Я. Тимофеева.



Обращение обусловлено следующими обстоятельствами. В квартирах заявителей установлены индивидуальные квартирные источники тепловой энергии, не подключенные к системе централизованного отопления. В квартире В.И. Леоновой, которая ранее была нежилым помещением, установка такого источника была произведена за ее счет. Принадлежащая ей квартира не была подключена к централизованным сетям теплоснабжения многоквартирного дома и внутридомовым инженерным системам отопления. В квартире Н.Я. Тимофеева работы по устройству автономного отопления были произведены в 2005 г. После установки в квартирах заявителей плата за коммунальную услугу по отоплению не начислялась, однако соответствующие платежи стали начисляться В.И. Леоновой с 2017 г. управляющей организацией, Н.Я. Тимофееву — с октября 2014 г. ресурсоснабжающей организацией. Граждане предприняли попытки защиты своих прав в судебном порядке. В обоих случаях суды, отказывая в удовлетворении исковых требований, отмечали, что, согласно действовавшему законодательству, плата за коммунальную услугу производится независимо от наличия индивидуальных источников тепловой энергии и в едином порядке, а специальный порядок расчета размера оплаты за тепловую энергию в доме, отдельные помещения в котором отключены от системы централизованного отопления, не предусмотрен.

Граждане обратились в Конституционный Суд Российской Федерации. По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 40 Правил 354

Конституционным Судом Российской Федерации 20 декабря 2018 г. принято Постановление № 46-П.

В Постановлении № 46-П отмечается, что предусмотренный абзацем вторым пункта 40 Правил 354 единый порядок внесения платы за коммунальную услугу по отоплению для всех потребителей коммунальных услуг в многоквартирном доме не позволяет вносить плату за указанную коммунальную услугу лишь в части ее потребления в целях содержания общего имущества в таком доме. В результате при том, что в действующем правовом регулировании отсутствует специальный порядок исчисления норматива потребления коммунальной услуги по отоплению на общедомовые нужды с тех собственников и пользователей жилых помещений в подключенных к централизованным сетям теплоснабжения в многоквартирных домах, которые перешли в установленном порядке на индивидуальные квартирные источники тепловой энергии, взыскивается вопреки статьям 35 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации плата не только за потребление тепловой энергии в целях содержания общего имущества в многоквартирном доме, но и за не поступающую непосредственно в их помещения тепловую энергию, что ставит этих лиц в худшее положение по сравнению с собственниками и пользователями остальных помещений в данном доме, отопливаемых только за счет тепловой энергии, поступающей в дом по централизованным сетям теплоснабжения, а также ведет к нарушению принципов правовой определенности и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, справедливости и соразмерности ограничений прав и свобод.



В Постановлении № 46-П также отмечается, что, по имеющейся в открытом доступе информации, случаи начисления управляющими компаниями или ресурсоснабжающими организациями платы за коммунальную услугу по отоплению, подлежащей внесению теми собственниками и пользователями жилых помещений в многоквартирном доме, подключенном к централизованным сетям теплоснабжения, которые перешли на отопление с использованием индивидуальных квартирных источников тепловой энергии, в порядке, предусмотренном абзацем вторым пункта 40 Правил 354, и последующего взыскания задолженности по соответствующим коммунальным платежам в судебном порядке носят достаточно распространенный характер.

Учитывая данные обстоятельства, Конституционный Суд Российской Федерации постановил признать абзац второй пункта 40 Правил 354 не соответствующим Конституции Российской Федерации (статьям 17 (часть 3), 19 (часть 1), 35 (части 1–3), 40 (часть 1) и 55 (часть 3) в той мере, в какой содержащееся в нем нормативное положение, не допуская возможность отдельного внесения потребителем коммунальной услуги по отоплению платы за потребление этой услуги в жилом или нежилом помещении и платы за ее потребление в целях содержания общего имущества в многоквартирном доме, обязывает тех собственников и пользователей жилых помещений в подключенном к централизованным сетям теплоснабжения многоквартирном доме, которые, соблюдая установленный порядок переустройства системы внутриквартирного отопления, действующий на момент проведения такого рода работ, перешли

на отопление конкретного помещения с использованием индивидуальных квартирных источников тепловой энергии и при этом обеспечивают в данном помещении отвечающий нормативным требованиям температурный режим, вносить плату за фактически не используемую ими для обогрева данного помещения тепловую энергию, поступающую в многоквартирный дом по централизованным сетям теплоснабжения.

Конституционный Суд Российской Федерации также постановил, что Правительству Российской Федерации надлежит незамедлительно внести необходимые изменения в действующее правовое регулирование.

Следует отметить, что в вышеуказанных Постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации указывается о пробелах в действующем правовом регулировании. О наличии пробелов в правовом регулировании указывалось и в судебных актах, которые были приняты до обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. При этом обращения по аналогичным разногласиям носят множественный характер, на что также указывается в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации. Таким образом, пробелы в действующем правовом регулировании в сфере теплоэнергетики были выявлены уже несколько лет назад, но соответствующие дополнения, изменения в нормативные правовые акты были внесены только после того, как об этом было указано в Постановлении № 30-П и Постановлении № 46-П.

Необходимо отметить, что во исполнение Постановления № 30-П, Постановления № 46-П Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря

2018 г. № 1708, вступившим в силу с 1 января 2019 г., в Правила 354 были внесены изменения.

Что касается исполнения Постановления № 30-П в отношении внесения изменений в часть 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, на рассмотрении Государственной Думы находятся два законопроекта. Законопроект № 567690-7 «О внесении изменения в статью 157 Жилищного кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы С.М. Мироновым, Г.П. Хованской, Д.А. Иониным, А.А. Ремезковым, А.В. Терентьевым, О.А. Николаевым 17 октября 2018 г.<sup>11</sup>, и законопроект № 620233-7 «О внесении изменения в статью 157 Жилищного кодекса Российской Федерации», внесенный Правительством Российской Федерации 29 декабря 2018 г.<sup>12</sup>

Различие в редакциях законопроектов состоит в следующем. Законопроектом № 567690-7 предлагается дополнить часть 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации отсылочной нормой. Согласно предлагаемому предложению, порядок определения платы за коммунальные услуги в многоквартирных домах, которые оснащены коллективным (общедомовым) прибором учета и в которых не все помещения оборудованы индивидуальными и (или) общими (квартирными) приборами учета, с учетом показаний индивидуальных и (или) общих (квартирных) приборов должен предусматриваться Правилами 354.

---

<sup>11</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/567690-7>

<sup>12</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/620233-7>

Законопроектом № 620233-7 предлагается изменение редакции части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации. В общее положение включается норма об особенностях порядка расчета размера платы за коммунальную услугу по отоплению. Данная норма предусматривает, что размер платы за коммунальную услугу по отоплению в помещении многоквартирного дома рассчитывается в порядке, предусмотренном Правилами 354, с учетом площади такого помещения и объема тепловой энергии, потребленной в многоквартирном доме, определенного на основании показаний коллективного (общедомового) прибора учета, при наличии в помещениях многоквартирного дома, оборудованного коллективным (общедомовым) прибором учета, индивидуальных и (или) общих (квартирных) приборов учета — показаний индивидуальных и (или) общих (квартирных) и коллективного (общедомового) приборов учета, а в случае отсутствия общедомового (коллективного) прибора учета в многоквартирном доме — исходя из норматива потребления коммунальной услуги по отоплению, утверждаемого органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации представлен отрицательный отзыв на законопроект № 567690-7, в котором указывается, что представленная редакция не обеспечивает исполнение Постановления № 30-П. Комитет Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству представил возражения на законопроект № 620233-7, ссылаясь на пункт 4.3 Поста-



новлении № 30-П, указав, что с учетом данного пункта невозможно установление особого правового регулирования в Жилищном кодексе Российской Федерации только в отношении одного вида коммунальной услуги.

В этой связи необходимо обратить внимание на следующее. В пункте 4.3 Постановления № 30-П действительно указано, что часть 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, позволяя рассчитывать размер платы за потребляемые коммунальные услуги исходя из их объема, который определяется по показаниям приборов учета, не разделяет значение коллективных (общедомовых) приборов и индивидуальных приборов учета и тем самым порождает неопределенность, создающую возможность нарушения конституционных параметров в регулировании данного вопроса Правительством Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что в соответствии с абзацем 3 статьи 74 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету, указанному в обращении. Предмет обращения в рассматриваемом случае касается признания взаимосвязанных нормативных положений части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации и абзацев третьего и четвертого пункта 42.1 Правил 354 не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения по смыслу, придаваемому им в системе правового регулирования правоприменительной практикой, не предусматривают возможность учета показаний индивидуальных приборов учета тепловой энергии

при определении размера платы за коммунальную услугу по отоплению в многоквартирном доме, который при вводе в эксплуатацию, в том числе после капитального ремонта, в соответствии с нормативными требованиями был оснащен коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и жилые и нежилые помещения в котором были оборудованы индивидуальными приборами учета тепловой энергии, но их сохранность в отдельных помещениях не была обеспечена.

Производство по делу в части абзаца 4 пункта 42 Правил 354 было прекращено в соответствии с требованиями статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в связи с чем предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу являются взаимосвязанные положения части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации и абзаца третьего пункта 42.1 Правил 354 постольку, поскольку на их основании в системе действующего правового регулирования разрешается вопрос об определении размера платы за коммунальную услугу по отоплению для собственников и пользователей помещений в многоквартирном доме, который при вводе в эксплуатацию, в том числе после капитального ремонта, в соответствии с нормативными требованиями был оснащен коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и жилые и нежилые помещения в котором были оборудованы индивидуальными приборами учета тепловой энергии, но их сохранность в отдельных помещениях не была обеспечена. Об этом прямо указано в последнем абзаце пункта 1 Постановления № 30-П. Соответству-





ющие выводы сделаны и в пункте 1, пункте 3 формулировки решения. Данные выводы, сделанные в Постановлении № 30-П, нашли отражение в законопроекте № 620233-7.

Учитывая значительное количество судебных споров в сфере теплоснабжения, представляется очень важным поведение работы по своевременному анализу судебной практики и более мобильному реагированию на случаи выявления пробелов в правовом регулировании с целью подготовки необходимых дополнений, изменений в действующие нормативные правовые акты с тем, чтобы правовые нормы обеспечивали баланс интересов участников рынка тепловой энергии, не дожидаясь очередного признания отдельных положений законодательства в сфере теплоснабжения не соответствующими Конституции Российской Федерации.

## § 2. Теоретические и практические вопросы защиты прав участников энергетических рынков судебно-арбитражными и антимонопольными органами

Одним из важнейших направлений деятельности по обеспечению правопорядка в сфере энергетики является создание эффективного механизма разрешения споров, возникающих между участниками энергетических рынков при формировании между ними договорных обязательств, а также в процессе их исполнения.

Изучению теоретических и практических аспектов разрешения конфликтов в данной сфере и путей их разрешения в правовой науке не уделяется должного внимания.

Энергетическая стратегия России к числу основных направлений государственной энергетической политики относит создание благоприятной экономической среды для функционирования топливно-энергетического комплекса, что невозможно без установления энергетического правопорядка, обеспечиваемого посредством различных форм, методов государственного регулирования и контроля, включая разрешение возникающих между хозяйствующими субъектами конфликтных ситуаций. Не случайно ученые-правоведы исходят из понимания энергетического правопорядка с позиций его соотношения с общетеоретическими представлениями о правопорядке в целом, в основу которого включают: состояние фактической упорядоченности общественных отношений, выражающее реальное, практическое осуществление требований права и режима законности<sup>13</sup>; систему общественных отношений, регулируемых, охраняемых и защищаемых правом<sup>14</sup>; отмечается, что правовой порядок применяется для характеристики состояния организованности, упорядоченности правовых отношений, которое возникает в результате их регламентации правовыми нормами и реализации данных

---

<sup>13</sup> Теория государства и права / С.С. Алексеев, С.И. Архипов и др. М. : Норма, 2005. С. 274.

<sup>14</sup> Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М. : Норма, 2004. С. 476.

норм<sup>15</sup>; упорядоченность общественных отношений, которая выражается в правомерном поведении и действии их участников<sup>16</sup>, как цель юридических средств государственной власти и всей ее правовой деятельности<sup>17</sup>, и наконец, это юридический итог, к которому стремится и государственная власть, и все субъекты права. Таким образом, в общетеоретической доктрине России правопорядок определяется как неотъемлемая составляющая общественных отношений, подчиняющихся праву и им регулируемых.

С учетом изложенного В.В. Романова справедливо приходит к выводу, что энергетический правопорядок является важнейшей составляющей общественного правопорядка, представляя собой «правопорядок во взаимодействии всех участников общественных отношений в сфере энергетики, указывая, что одним из важнейших элементов содержания энергетического правопорядка является обеспечение соблюдения и эффективной защиты прав и законных интересов участников общественных отношений в рассматриваемой сфере экономики»<sup>18</sup>.

Правовое обеспечение эффективной защиты интересов участников общественных отношений в сфере энергетики, урегулирование споров при соблюдении ряда

---

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Теория государства и права : учебник / Л.А. Морозова. М., 2013. С. 421.

<sup>17</sup> Борисов В.В. Правопорядок советского общества и пути его укрепления // Вопросы теории государства и права / под ред. М.И. Байтина, В.В. Борисова. Саратов, 1971. С. 52.

<sup>18</sup> Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Юрист, 2016. С. 7, 12–15.

условий может осуществляться как судебно-арбитражными судами, так и антимонопольными органами.

В процессе заключения договоров субъекты предпринимательской деятельности в любой экономической сфере, включая энергетику, стремятся сформировать договорные отношения на условиях, соответствующих их экономическим интересам, что нередко приводит к возникновению между ними разногласий, подлежащих разрешению в установленном порядке.

При разрешении таких споров возникает ряд проблем, представляющих интерес как с теоретической, так и с практической точки зрения, прежде всего проблема выявления критериев, исходя из которых должно определяться условие, подлежащее включению в договор либо исключению из него. Если условие заключаемого договора, являющееся предметом разногласий между контрагентами, определено законом императивно, то суд формулирует данное условие исходя из соответствующего требования закона.

Иная ситуация наблюдается при установлении судом условий, которые закон позволяет сторонам формулировать по своему усмотрению. Здесь не ясно, какому варианту условия из предлагаемых сторонами должно отдаваться предпочтение, если закон позволяет включить в договор оба из них, и в целом исходя из каких критериев должно определяться спорное условие договора.

Таким образом, при решении вопроса о допустимости включения в договор спорного условия немаловажное значение имеет определение нормы закона, на которой основывается это условие, — ее императивности либо диспозитивности.



Между тем не всегда очевидно, каким образом следует воспринимать норму закона — как норму, позволяющую или запрещающую (ограничивающую) включать в договор то или иное условие.

Подобная неясность возникла, в частности, при применении арбитражными судами пункта 75 Правил функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2006 г. № 530, которым предусмотрено, что договор энергоснабжения, заключенный на определенный срок, считается продленным на тот же срок и на тех же условиях, если до окончания срока его действия ни одна из сторон не заявит о его прекращении или изменении либо о заключении нового договора.

В договоры энергоснабжения, заключаемые, как правило, на один год — с 1 января по 31 декабря, нередко включается условие о том, что договор действует до конца года и считается ежегодно продленным, если за месяц до окончания срока не последует заявление одной из сторон об отказе от договора на следующий год (или о заключении договора на иных условиях, о внесении в него изменений, дополнений).

В судебно-арбитражной практике получили отражение два подхода относительно правомерности подобных условий договора. В соответствии с первым из них условие договора о необходимости подачи заявления о продлении договора за месяц до окончания срока действия договора противоречит названному положению пункта 75 Правил функционирования розничных рынков электрической энергии, которое следует понимать как

норму, допускающую подачу такого заявления вплоть до последнего дня срока действия договора. Согласно второму подходу подобное условие договора соответствует названному пункту Правил функционирования розничных рынков электрической энергии, поскольку предусматривает возможность расторжения договора до окончания срока его действия<sup>19</sup>.

Более обоснованным может показаться первый подход — о допустимости включать в договор энергоснабжения условие о расторжении договора в любой период вплоть до окончания срока его действия. При втором подходе, в соответствии с которым стороны могут достичь соглашения о расторжении договора только в определенный срок до окончания срока его действия, смысл упомянутого положения пункта 75 Правил, по сути, теряется: при его отсутствии стороны также могли бы включать в договор условие о конкретном периоде, в течение которого допустимо расторжение договора.

Вместе с тем Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации занял вторую позицию, отразив ее в Постановлении от 1 марта 2011 г. № 11318/10. По мнению Президиума, включение в договор энергоснабжения условия о том, что заявление об отказе от договора может быть подано в определенный срок до окончания срока его действия, а не в течение всего срока действия договора вплоть до его окончания, обусловлено тем, что энергоснабжающим организациям до прекра-

---

<sup>19</sup> Шевченко Е.Е. Заключение гражданско-правовых договоров: проблемы теории и судебно-арбитражной практики. М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 283–285.



щения договора необходимо разрешить вопросы, связанные с предстоящим перераспределением освобождающейся электрической энергии, если в этом будет необходимость, ее реализацией в последующем периоде, заключением новых договоров с другими потребителями или внесением изменений в уже действующие с ними договоры.

Поэтому арбитражные суды и в настоящее время при рассмотрении спора, касающегося включения в заключаемый договор либо исключения из него условия о том, что договор считается ежегодно продленным, если за конкретный срок до окончания срока не последует заявление одной из сторон об отказе от договора на следующий год, должны учитывать названную позицию Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о допустимости такого условия. Тем самым при разрешении разногласий сторон о содержании заключаемого договора необходимо, как уже указывалось, определить императивность или диспозитивность применяемой нормы.

Гражданское законодательство позволяет сторонам включать в заключаемый договор условия по своему усмотрению, когда предусмотренное им правило сопровождается оговоркой «если иное не предусмотрено договором» или содержит иную отсылку к соглашению сторон. Например, в пункте 70 Правил функционирования розничных рынков электрической энергии, устанавливается, что в случае, если *иное не установлено договором*, покупатели (потребители) оплачивают гарантирующему поставщику половину договорного объема потребления электрической энергии и мощности в срок

до 15-го числа месяца, в котором осуществляется потребление электрической энергии, Указанное положение имело определяющее значение при рассмотрении судом разногласий по условиям договора энергоснабжения<sup>20</sup>.

Следует отметить, что одни и те же условия заключаемых на практике договоров (касающиеся одного и того же аспекта договорных отношений) отличаются между собой значительным разнообразием. В связи с этим высшие судебные инстанции не высказывались по вопросу обоснованности большей части из них. В постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации содержатся указания лишь по наиболее часто включаемым в договоры условиям.

Так, в Постановлении от 14 апреля 2009 г. № 15747/08 Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации признал правомерным условие договора газоснабжения об авансовом платеже за потребляемый газ (как указал Президиум, суды первой и апелляционной инстанций, оценив материалы дела, проанализировав содержание договора поставки газа и исходя из положений нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере газоснабжения, правомерно признали, что условия договора о введении неустоек за невыборку газа, режиме потребления газа и авансовом платеже за потребляемый газ не могут быть квалифицированы как нарушение антимонопольного законодательства), что,

---

<sup>20</sup> Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 мая 2008 г. № 6043/08 по делу № А79-1265/2007 Арбитражного суда Чувашской Республики. URL: <http://ras.arbitr.ru/>





однако, справедливо и для договоров, касающихся снабжения иными видами энергии и энергоресурсов, прежде всего электрической энергией. Названную правовую позицию Президиума нельзя понимать категорично: судебнo-арбитражная практика показывает, что в отдельных случаях условие договоров об авансовом платеже следует рассматривать как недопустимое, например, когда оно включено в договор наряду с условием о безакцептной форме оплаты. С учетом этого можно уточнить существующий подход: условие договора энергоснабжения об авансовом платеже за потребляемые энергоресурсы само по себе является правомерным.

Необходимо отметить, что разногласия сторон по поводу включения в договор спорного условия возникают наиболее часто при заключении договоров в обязательном порядке. Это обусловлено тем, что одна из сторон не вправе отказаться от его заключения независимо от того, согласна она с предлагаемыми условиями или нет, другая же сторона, имеющая возможность понудить своего контрагента к заключению договора, может настаивать на своей редакции спорных условий (статья 445 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Однако следует учитывать, что на рассмотрение суда по соглашению сторон могут передаваться и споры по условиям договоров, в отношении которых обязанность по их заключению законом не предусматривается (статья 446 Гражданского кодекса Российской Федерации). Поэтому не исключаются случаи, когда суд должен разрешить вопрос о том, какое условие подлежит включению в договор, заключаемый по усмотрению сторон.

Проблема отсутствия четких критериев, позволяющих определить содержание договора при возникновении спора между его сторонами, непосредственно касается и антимонопольных органов.

Если изначально жалобы, связанные с разногласиями по поводу содержания заключаемых договоров между хозяйствующим субъектами, рассматривались арбитражем, позднее арбитражными судами, то с созданием в Российской Федерации системы антимонопольных органов стали иметь место случаи рассмотрения названных жалоб этими органами. Более того, субъекты имущественных отношений нередко стали оказывать предпочтение обращению именно в антимонопольные органы, поскольку поддержка таких органов рассматривается как усиление позиции заявителей в разногласиях по заключению договора с контрагентом, в том числе при последующем рассмотрении дел об оспаривании решений и предписаний антимонопольных органов, вынесенных в пользу заявителя, в суде<sup>21</sup>.

Правовой основой для разрешения антимонопольными органами разногласий по условиям заключаемого договора являются содержащиеся в пункте 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. Федерального закона от 05.10.2015 № 275-ФЗ) (далее — Закон о защите конкуренции) положения, запрещающие навязывание контрагенту условий договора, «невыгодных для него или не относящихся к предмету договора».

---

<sup>21</sup> Шевченко Е.Е. Указ. раб. С. 293–294.

В случае принятия решения о совершении такого нарушения антимонопольный орган в предписании об устранении такого нарушения указывает, каким образом спорные условия договора следует изменить. Тем самым антимонопольный орган при рассмотрении жалобы одного из контрагентов, касающейся возникших при заключении договора разногласий, так же как и суд, по существу, оценивает содержание договора.

Судебная арбитражная практика до 2008 г. исходила из того, что антимонопольные органы не должны вмешиваться в отношения по заключению договоров, имеющие чисто гражданско-правовой характер, даже в случае участия в этих отношениях лиц, занимающих доминирующее положение на рынке, и подменять собой тем самым арбитражный суд. Поэтому вывод о недопустимости вмешательства антимонопольных органов в гражданско-правовые отношения служил, как правило, основанием для признания недействительными их предписаний в арбитражном процессе. Данный подход был изменен с принятием Пленумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Постановления от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства». Так, Пленум в пункте 1 данного постановления указал, что «не подлежит признанию недействительным решение или предписание антимонопольного органа (а равно не может быть отказано антимонопольному органу в удовлетворении его исковых требований) только на основании квалификации соответствующих правоотношений с участием хозяйствующего субъекта, которому

выдано предписание антимонопольного органа или к которому данным органом подан иск, как гражданско-правовых».

Указания Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенные в пунктах 1 и 4 данного постановления, по-прежнему являются актуальными. Руководствуясь этими указаниями, арбитражные суды, разрешая споры в сфере энергетики, в настоящий период также исходят из того, что суд или антимонопольный орган вправе признать нарушением антимонопольного законодательства иные действия (бездействие), кроме установленных частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, поскольку приведенный в названной части перечень не является исчерпывающим. Требования антимонопольного законодательства применяются к гражданско-правовым отношениям. Оценивая такие действия (бездействие) как злоупотребление доминирующим положением, следует учитывать положения статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 2 статьи 10, части 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции, и в частности, необходимо определять, были ли совершены данные действия в допустимых пределах осуществления гражданских прав либо ими налагаются на контрагентов неразумные ограничения или ставятся необоснованные условия реализации контрагентами своих прав<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 31 октября 2017 г. по делу № А27-23309/2016 Арбитражного суда Кемеровской области; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 3 февраля 2016 г. по делу



При этом по вопросу об определении содержания договора следует учитывать практику по рассмотрению арбитражными судами не только дел, связанных с разногласиями по условиям договора, но и дел об оспаривании решений антимонопольных органов о навязывании условий договора и их предписаний об устранении данного нарушения.

Как показывает практика, арбитражные суды при разрешении не только гражданско-правовых, но и антимонопольных споров, касающихся содержания заключаемых сторонами договоров, исходят из своих представлений о том, какие условия из предлагаемых сторонами, а также из формулируемых антимонопольными органами являются справедливыми, какие из них соответствуют обычной практике заключения договоров. Таким образом, при разрешении разногласий сторон по содержанию заключаемого договора необходимо учитывать следующее: предлагаемое стороной условие не должно 1) противоречить закону и иным правовым актам; 2) лишать контрагента прав и быть явно обременительным (например, лишать обычно предоставляемых по договорам такого вида прав; исключать или ограничивать ответственность этой стороны за нарушение обязательств.

Законом о защите конкуренции запрещается навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора. Между тем, как уже отмечалось, каждая из сторон при

заключении договоров исходят из собственных экономических интересов, а поэтому спорное условие договора, как правило, всегда будет более выгодным для одной стороны и менее выгодным для другой стороны. Поэтому указание в Законе о защите конкуренции на невыгодность навязываемых условий представляется не совсем удачным, поскольку исходя из такого критерия можно признать любого субъекта, подпадающего под действие названного закона, нарушающим антимонопольное законодательство в том случае, если он возражает против условий, предлагаемых его контрагентом, и настаивает на своем варианте этих условий.

Подобного рода сомнения также возникают и в отношении такого признака, как относимость к предмету договора спорного условия. С учетом того, что вид договора, а соответственно, и его предмет определяется сторонами, спор между ними об относимости спорного условия к предмету договора может быть связан со спором о виде заключаемого договора: если оферент заинтересован в одном договоре, а его контрагент — в другом.

Включаемые в договор условия зачастую могут быть не связаны с предметом договора вообще, но при этом могут касаться тех аспектов договорных отношений, которые общепринято оговаривать при заключении договоров, например порядка разрешения спора. Вряд ли имеет смысл проверять их на относимость к предмету договора. В этой связи следует согласиться с позицией авторов, считающих, что относимость к предмету договора, как и выгодность условия, представляется неудачным критерием для оценки содержания договора.

Было бы более целесообразным и обоснованным исходить в данном случае из критерия очевидной обременительности предлагаемых условий заключаемого договора<sup>23</sup>.

Закон о защите конкуренции (пункт 5 части 1 статьи 10) запрещает экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара, а также в случае, если такой отказ или такое уклонение прямо не предусмотрены федеральными законами и иными правовыми или судебными актами. Вместе с тем для того, чтобы сделать вывод о необоснованном уклонении того и иного хозяйствующего субъекта от заключения договора, необходимо исходить из требований Гражданского кодекса Российской Федерации. Положения статьи 445 кодекса, так же как и нормы антимонопольного законодательства, направлены на защиту интересов экономически слабой стороны, и призваны обеспечить возможность участвовать в отношениях с сильной стороной, в том числе занимающей доминирующее положение на рынке, на равных путем наделения дополнительными правами слабой стороны и возложения дополнительных обязанностей на сильную сторону. При этом, если Гражданский кодекс Российской Федерации в статье 445 предусматривает заключение договора в обязательном порядке и определяет гражданско-правовые последствия его несоблюдения сильной стороной (например, взыскание убытков),

---

<sup>23</sup> Шевченко Е.Е. Указ. раб. С. 295.

то Закон о защите конкуренции ограничивается публично-правовыми последствиями, в частности запретом для компании-монополиста нарушать такой порядок под страхом применения публичных санкций (в частности, взыскания административного штрафа), не устанавливая иного порядка заключения договора в обязательном порядке.

Таким образом, было бы более правильно при формулировании антимонопольных запретов, связанных с нарушениями контрагентов при определении договорных условий, использовать критерии оценки содержания договора, закрепленные гражданским законодательством.

Важнейшее значение для решения споров, связанных с оказанием субъектами электроэнергетики услуг потребителям электрической энергии, имеет Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 апреля 2019 г. № 19-п «По делу о проверке конституционности пункта 6 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг в связи с жалобой акционерного общества «Верхневолгоэлектромонтаж-НН», которое содержит правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам применения норм Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861, в системе действующего правового регулирования<sup>24</sup>. Действующим законо-

---

<sup>24</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28 апреля 2019 г. № 19-п «По делу о проверке конституционности пункта 6 Правил



дательством правом на оказание возмездных услуг по передаче электрической энергии наделены территориальные сетевые организации, оказывающие названные услуги на основании договора о возмездном оказании услуг по передаче электрической энергии и установленном уполномоченным органом исполнительной власти тарифа. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2015 г. № 184 владельцы объектов электросетевого хозяйства отнесены к территориальным сетевым организациям, которые должны отвечать определенным нормативно установленным критериям. Организация, переставшая отвечать указанным критериям отнесения ее к территориальной сетевой организации и не предпринявшая действий по восстановлению данного статуса, переходит в разряд потребителей электрической энергии. С момента утраты организацией статуса территориальной сетевой организации любое произведенное ранее технологическое присоединение энергопринимающих устройств иных потребителей электрической энергии к объектам ее электросетевого хозяйства приобретает значение опосредованного присоединения. В таком случае следует исходить из того, что предусмотренный пунктом 6 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг запрет требовать оплату за перетоки электрической энергии означает не только запрет на получение

---

недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг в связи с жалобой акционерного общества «Верхневолгоэлектромонтаж-НН»». URL: <http://doc.ksrfr.ru/decision/KSRFDecision399506.pdf>

собственниками (владельцами) объектов электросетевого хозяйства, через которые опосредованно присоединены к электрическим сетям сетевой организации энергопринимающие устройства иных потребителей, дохода от такой деятельности, но и запрет на возмещение им расходов, которые они несут при ее осуществлении. Такое понимание оспариваемого нормативного положения отражено в судебной практике<sup>25</sup>. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал в своих решениях, что такой подход связан с публичной значимостью объектов электросетевого хозяйства, находящихся в собственности (владении) территориальных сетевых организаций, потребителей электрической энергии, спецификой их деятельности (например, определения от 23 июня 2015 г. № 1463-О и от 23 ноября 2017 г. № 2639-О).

Конституционный Суд Российской Федерации, проанализировав существующие нормативные положения в сфере правового регулирования рассматриваемых отношений в сфере электроэнергетики, сделал вывод о том, что пункт 6 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг не соответствует Конституции Российской Федерации, ее преамбуле, статьям 8,19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в ка-

---

<sup>25</sup> Определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 2 февраля 2017 г. № АПЛ16-632; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28 июля 2017 г. по делу № А43-31392/2016 Арбитражного суда Нижегородской области; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19 апреля 2018 г. по делу № А03-8471/2017 Арбитражного суда Алтайского края. URL: <http://ras.arbitr.ru/>



кой в системе действующего правового регулирования он исключает для собственника (владельца) объектов электросетевого хозяйства, через которые опосредованно присоединены к электрическим сетям территориальной сетевой организации энергопринимающие устройства иных потребителей, возможность возмещения расходов, понесенных им в связи с обеспечением перетока электрической энергии тем ее потребителям, договоры о технологическом присоединении с которыми были заключены им в статусе территориальной сетевой организации (организации, которой установлен индивидуальный тариф на возмездное оказание услуг по передаче электрической энергии).

Таким образом, доктринальное и юридико-техническое исследование особенностей защиты оспариваемых прав и законных интересов хозяйствующих субъектов в сфере энергетики направлено на решение задач по совершенствованию законодательства и укреплению правопорядка в важнейшей сфере экономики России.

### § 3. Проблемы и задачи правового обеспечения баланса интересов субъектов оптового рынка электрической энергии и мощности

Правовое обеспечение баланса интересов субъектов энергетических рынков оказывает непосредственное влияние на обеспечение энергетической безопасности.

На оптовом рынке электрической энергии и мощности сталкиваются интересы производителей электрической энергии и мощности, сетевых организаций

и сбытовых организаций, в частности гарантирующих поставщиков. Система договоров на оптовом рынке электрической энергии и мощности построена таким образом, что генераторы производят товар, сети оказывают услуги, а потребителем на оптовом рынке электрической энергии и мощности в подавляющем большинстве является гарантирующий поставщик. Таким образом, сети и генераторы поставлены в зависимость от платежной дисциплины гарантирующего поставщика.

Создание и развитие энергетических рынков с высоким уровнем конкуренции и справедливыми принципами организации торговли — стратегическая цель государственной политики в сфере энергетики. Реформа РАО ЕЭС послужила катализатором формирования новых реалий для электроэнергетики страны. Пореформенное правовое регулирование создавалось под эгидой ухода от классической естественной монополии, функционировавшей в рассматриваемом секторе, к модели конкурентного рынка. Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ<sup>26</sup> ознаменовал новый этап функционирования российской электроэнергетики, модель рынков электрической энергии и мощности, функционирующих сегодня, предполагает запрет на совмещение деятельности по производству, передаче и сбыту электрической энергии и мощности, что обуславливает наличие боль-

---

<sup>26</sup> Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1178.



шого количества субъектов и разнообразие договорных отношений. Полностью монопольный вид деятельности был преобразован и разделен на конкурентные: генерацию и сбытовую деятельность, а деятельность по передаче электрической энергии (мощности) и диспетчеризация остались монопольными, что опять же свидетельствует о стремлении государства оставить за собой контроль за данными видами деятельности и заботе о безопасности энергетического сектора. За последнее десятилетие законодательство в сфере энергетики шагнуло далеко вперед в вопросах обеспечения энергетической безопасности, но и на сегодняшний день нестабильность денежных потоков на энергетических рынках и, как следствие, накопление задолженности, банкротство субъектов энергетических рынков ставят под угрозу бесперебойность поставок энергоресурсов, качество оказания услуг, а в глобальном смысле безопасность электроэнергетики. Таким образом, соблюдение баланса интересов субъектов энергетических рынков лежит в основе обеспечения энергетической безопасности.

Активную роль в функционировании рынков электрической энергии и мощности занимает государство. Как справедливо отметил А.Г. Карапетов: «Если право не доверяет контрагентам самим определять цены и иные условия обмена, то единственный субъект, способный реально делать этот выбор, — это государство»<sup>27</sup>. Государство зачастую в силу неэкономических утилитарных соображений вынужденно формирует механизмы, ограничивающие свободу деятельности участников

---

<sup>27</sup> Карапетов А.Г. Экономический анализ права. М. : Статут, 2016. С. 190.

рынка, исключением не стали и рынки электрической энергии и мощности (система обязательных договоров на ОРЭМ, регулируемые цены и тарифы, лицензирование энергосбытовой деятельности).

Как уже было отмечено, рынок электрической энергии и мощности относится к управляемым системам, с существенной долей участия государства в его регулировании. Даже спустя десятилетие с момента реформирования РАО ЕЭС на российском «конкурентном» рынке электрической энергии и мощности существуют неконкурентные механизмы, одним из которых является наличие на рынке регулируемых договоров. Система регулируемых договоров на оптовом рынке электрической энергии и мощности — это явный антиконкурентный механизм, активно используемый на современном российском рынке электрической энергии и мощности. Согласно отчету об исполнении обязательств по пени с датой 25 июля 2018 г.<sup>28</sup> по итогам расчетов наибольший размер задолженности по погашению платежей обязательств зафиксирован именно в секторе регулируемых договоров, по типу обязательства «Пени РД электроэнергия и мощность» задолженность на 26 июля 2018 г. составила 224 974 551,10 руб., при том что общая задолженность по рынку составила 292,1 млн руб. Система регулируемых договоров на оптовом рынке направлена на поставку электрической энергии и мощности, такого рода договоры подлежат заключению между производителями электрической энергии и мощности

---

<sup>28</sup> URL: <https://cfrenerg.ru/upload/iblock/6c5/Otchet-ob-ispolnenii-obyazatelstv-v-datu-platezha-25.07.2018-g..pdf>

и покупателями электрической энергии и мощности<sup>29</sup>. Специфической чертой таких договоров является отсутствие волеизъявления сторон в выборе контрагента, объема поставки, цены реализации товара. Выбор контрагентов и объемов поставки по регулируемым договорам отнесен к компетенции Коммерческого оператора (АО «АТС») посредством формирования и утверждения в установленном порядке схемы прикрепления по регулируемым договорам в соответствии с требованиями, установленными Регламентами<sup>30</sup>. Учитывая невозможность выбора контрагента, генераторы попадают в ситуацию, при которой не могут избежать убытков, к которым, в свою очередь, приводят договорные отношения с неплатежеспособными гарантирующими поставщиками, более того, в соответствии со схемой прикрепления по регулируемым договорам один генератор может попасть в более преимущественное положение по отношению к другим, это возможно потому, что в качестве контрагента может быть «назначен» более или менее платежеспособный гарантирующий поставщик, что противоречит принципу предоставления равных условий для субъектов рассматриваемых правоотношений.

---

<sup>29</sup> Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1172 (ред. от 30.06.2018) «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» // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1916.

<sup>30</sup> Регламент регистрации регулируемых договоров купли-продажи электроэнергии и мощности (приложение № 6.2 к Договору о присоединении к торговой системе оптового рынка). URL: <https://www.npsr.ru/ru/regulation/joining/reglaments/index.htm>

Любое социальное государство озабочено проблемой гарантированности поставок и обеспечения доступности электроэнергии, и по своей сути регулируемые договоры призваны обеспечить бесперебойные поставки электроэнергии даже для субъектов, заведомо не имеющих средств для оплаты получаемого ресурса. Однако, учитывая, что рынок электрической энергии и мощности, исходя из намерения законодателя, должен строиться на конкурентных основах, рассматриваемое стремление государства не должно ставить генераторов в неравное положение с иными субъектами рынка.

Десятилетие спустя уже можно оценивать основные итоги реформы РАО ЕЭС, специалистами отмечается увеличение инвестиций и финансовое оздоровление сектора<sup>31</sup>. Но, к сожалению, появление позитивной динамики при развитии конкуренции в электроэнергетике стало реальным потому, что к проблемным для российского рынка электрической энергии и мощности потребителям (территории Дальнего Востока и Северного Кавказа, поставки населению и приравненным к нему категориям потребителей) применяются механизмы, не отвечающие правилам рынка (поставки по регулируемым договорам, привилегированные условия присутствия на рынке). В сегменте «проблемных потребителей» из года в год отмечается низкая платежная дисциплина, что, в свою очередь, приводит к убыткам продавцов и в целом негативно сказывается на кредитном качестве компаний, функционирующих на рынке электрической энергии и мощности.

---

<sup>31</sup> URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/691>





Заключение регулируемых договоров, обязательное в соответствии с договором о присоединении к системе оптового рынка, не дает возможности генераторам выбора наиболее добросовестного и платежеспособного контрагента. В реалиях существующей на сегодняшний день модели рынка электрической энергии и мощности остается необходимость в заключении регулируемых (обязательных) договоров, такого рода договоры поддерживают стабильность выработки и оборота электрической энергии и мощности.

Существующие на оптовом рынке электрической энергии и мощности механизмы стимулирования платежной дисциплины показали свою неэффективность в существующих реалиях. Продавцы электрической энергии и мощности несут глобальные убытки практически без перспективы их возмещения в будущем.

На нынешнем этапе функционирования рынков электрической энергии и мощности законодатель отдал предпочтение модели административного регулирования деятельности энергосбытовых компаний, при котором используется практически полный спектр ограничительных мер: жесткие стандарты деятельности, лицензирование, регулярные превентивные и реактивные проверки со стороны уполномоченных органов государства, закрепление административной и уголовной ответственности. Фактически сделан акцент на предварительном контроле, а именно недопуске организаций, не отвечающих критериям, которым должна отвечать некая идеальная компания, осуществляющая деятельность на рынке сбыта. Данная модель накладывает значительные издержки на всех потенциальных участников

рынка, как добросовестных, так и недобросовестных, серьезно снижает число участников рынка и подавляет конкуренцию. «Ее задачи состоят в том, чтобы обеспечить определенный стандарт деятельности и охраны интересов потребителей, экологии, безопасности, не полагаясь на естественные законы рыночного естественного отбора»<sup>32</sup>.

Планируется, что такая модель будет реализована в 2020 г. Энергосбытовые организации обязаны получить лицензию не позднее 30 июня 2020 г. С 1 июля 2020 г. осуществление деятельности без лицензии не допускается (Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 451-ФЗ (ред. от 25.12.2018)). Таким образом, законодатель устанавливает двухуровневую систему допуска на рынок:

- прохождение процедуры получения статуса субъекта оптового рынка;
- лицензирование.

Эти два механизма имеют схожую правовую природу и цель. Не будет ли рассматриваемое нововведение дублированием уже имеющейся процедуры получения статуса субъекта оптового рынка электрической энергии и мощности, покажет практика.

Уровень платежной дисциплины на оптовом рынке электрической энергии и мощности ежегодно оценивается как неудовлетворительный. Для оценки платежной дисциплины гарантирующих поставщиков АО «ЦФР» введен «индекс платежной дисциплины» (ИПД). Рассматриваемый показатель характеризует средневзвешенную продолжительность просроченной задолжен-

---

<sup>32</sup> Карапетов А.Г. Экономический анализ права. С. 206.

ности по обязательствам гарантирующего поставщика, возникшим на оптовом рынке электрической энергии и мощности. Статистика, размещенная на официальном сайте АО «ЦФР»<sup>33</sup>, свидетельствует о крайне низкой платежной дисциплине гарантирующих поставщиков. Как следует из последних аналитических обзоров, в январе 2019 г. ИПД гарантирующих поставщиков к предыдущему месяцу увеличился на 0,1%. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года (январь 2018 г.) ИПД ГП увеличился на 2,7%. Средний показатель абсолютной ликвидности компаний — гарантирующих поставщиков уменьшился на 7% и составил 0,13. Также гарантирующим поставщикам АО «ЦФР» присваивает рейтинги в зависимости от степени их финансовой устойчивости, платежеспособности, вероятности банкротства и платежной дисциплины. Рассматриваемая градация и приведенные статистические данные свидетельствуют о плачевном состоянии института гарантирующего поставщика.

Основной целью коммерческой организации является увеличение прибыли и минимизация издержек, данные факторы, к сожалению, иногда мотивируют хозяйствующих субъектов уходить от модели добросовестного поведения. При осуществлении хозяйственной деятельности субъекты руководствуются «теорией рационального выбора», что подразумевает:

— предпочтение бездействия. На рынке имеет место тенденция, что даже платежеспособные гарантирующие

---

<sup>33</sup> URL: <https://cfrenerg.ru/upload/iblock/8c5/Indeks-platyehzhnoy-distipliny-06.2018.pdf>

поставщики своевременно не исполняют обязанность по оплате и погашают задолженность только после получения исполнительного листа, т.е. необходимо применять механизм принудительного взыскания задолженности. С экономической точки зрения такое поведение выгодно для должника, субъект, несвоевременно производящий оплату, фактически получает отсрочку платежа (заем под незначительный процент (2/300, 2/225 ключевой ставки ЦБ РФ от суммы задолженности);

— непринятие потерь (гарантированность поставок электрической энергии и мощности провоцирует неплательщиков продолжать «воздерживаться» от оплаты, сберегая невыплаченные поставщику денежные средства);

— игнорирование априорной вероятности (несмотря на всю тяжесть последствий, неоплата на сегодняшний день является одной из самых острых проблем на ОРЭМ);

— проблема самоконтроля (такого рода фактор наиболее актуален при анализе поведения неплательщика — физического лица, однако возможно спроецировать его и на менеджмент юридического лица, т.е. руководители не могут организовать его работу так, чтобы своевременное исполнение обязательств по оплате стало реальным).

Расчеты на оптовом рынке электрической энергии и мощности производятся на основании особого механизма, закрепленного Регламентом финансовых расчетов на оптовом рынке электроэнергии (Приложение 16 к Договору о присоединении к торговой системе оптового рынка). Срок просрочки рассчитывается без учета выходных и праздничных дней, а именно учету подлежат

только рабочие дни, в которые ЦФР проводит торговые сессии с уполномоченной кредитной организацией. Если провести анализ правил расчета законной неустойки, предусмотренных действующим законодательством (законной неустойки), то в каждом положении закона мы увидим, что расчет неустойки производится за каждый день/час просрочки исполнения обязательств, и нигде не встречается положение об изъятии нерабочих и праздничных дней из расчета. Хотя формально на ОРЭМ действует договорная неустойка, стороны фактически не имеют полномочий по согласованию ее размера и порядка расчетов. Данный факт свидетельствует об очередном послаблении в отношении «проблемных» участников рынка, с экономической точки зрения этот механизм способствует «льготному финансированию неплательщика».

В качестве мер воздействия на неплательщика на рынке используются механизмы лишения статуса субъекта оптового рынка, в том числе гарантирующего поставщика. Впервые за накопленную задолженность гарантирующих поставщиков «выгнали» с рынка в 2013 г. Важно проанализировать вклад в изменение динамики совокупной задолженности внедрения механизма лишения покупателей статуса субъектов оптового рынка электрической энергии и мощности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств по оплате электрической энергии и (или) мощности за два расчетных периода по договорам, заключаемым на оптовом рынке электрической энергии и мощности. Представляется, что процедура лишения статуса субъекта оптового рынка электрической энергии и мощности в первую

очередь направлена на избавление рынка от субъектов, не отвечающих его требованиям, а с другой стороны, это мотивация для бизнесменов соблюдать правила под страхом потери бизнеса. Аппроксимируя тенденцию накопления задолженности покупателями за период до принятия решения о лишении статуса субъектов оптового рынка электрической энергии и мощности за накопленную задолженность, получим следующие результаты: дисциплинарная комиссия может неоднократно выносить решение о ненадлежащем исполнении обязательств по оплате электрической энергии (мощности) за два расчетных периода по договорам, заключенным на оптовом рынке, передать материалы в Наблюдательный совет Ассоциации «НП Совет рынка» с рекомендацией лишить статуса субъекта оптового рынка, однако, несмотря на формальные основания для лишения статуса, нарушитель продолжает осуществлять хозяйственную деятельность на рынке.

На практике возникают ситуации, когда лишение организации статуса гарантирующего поставщика и введение процедуры банкротства не приводят к позитивному результату, в первом случае потому, что другие сбытовые организации, действующие в регионе (при условии, что они имеются), не заинтересованы в участии в конкурсе на получение статуса гарантирующего поставщика, при этом лишение неплательщика статуса гарантирующего поставщика ставит в опасность энергоснабжение такого региона, во втором случае неэффективность процедуры банкротства обусловлена недостаточностью конкурсной массы должника для удовлетворения требований всех кредиторов. Судебные процедуры не при-



носят существенного удовлетворения интересов генераторов, будь то исковое производство по взысканию задолженности, в силу злостного уклонения от оплаты и недостаточности имущественной базы для обращения взыскания на нее, или банкротные процедуры, которые ведутся годами и в конечном итоге в подавляющем большинстве случаев приводят к ликвидации должника и отсутствию удовлетворения кредиторов. Еще одной проблемой банкротства гарантирующих поставщиков является несовершенство действующего сегодня законодательства о несостоятельности (банкротстве), а именно отсутствие на практике процедур, направленных на оздоровление должника, в действующей прокредиторской модели кредиторы не заинтересованы в оздоровлении должника.

Многолетняя практика по рассмотрению споров о взыскании задолженности на оптовом рынке электрической энергии и мощности сформировала следующие постулаты: задолженность возникает из договоров, заключенных по типовым формам, являющимся приложением к Договору о присоединении к торговой системе оптового рынка, расчеты между сторонами производятся в соответствии с правилами, утвержденными Регламентом финансовых расчетов на оптовом рынке электроэнергии (Приложение 16 к Договору о присоединении к торговой системе оптового рынка), расчеты администрирует независимый от сторон отношений специализированный субъект (АО «ЦФР»), для подтверждения факта надлежащего исполнения обязательства со стороны продавца достаточно акта приема-передачи товара, который в обязательном порядке оформляется сторонами,

отзывы ответчика на иск, если вообще предоставляются, носят формальный и типовой характер, например, один из должников из года в год указывает в отзывах на необходимость отказа в удовлетворении заявленных требований в связи с наличием у него дебиторской задолженности со стороны потребителей, а денежные средства, полученные ответчиком за услуги по передаче электрической энергии, направляются в первую очередь на финансирование необходимых для обеспечения деятельности расходов, а именно: инвестиционной и ремонтной программ ответчика. Таким образом, ответчик утверждает, что произведет оплату по договору купли-продажи электрической энергии и мощности после поступления денежных средств от должников, а заявленный размер неустойки, несмотря на то что ее расчет строго определен Регламентом финансовых расчетов на оптовом рынке электроэнергии (Приложение 16 к Договору о присоединении к торговой системе оптового рынка), ответчик просит уменьшить на основании статьи 333 Гражданского кодекса Российской Федерации. Очевидно, что с точки зрения действующего законодательства такая позиция ответчика безосновательна и только перегружает и зачастую растягивает процедуру рассмотрения спора по существу, вынесения решения и, как следствие, затягивает выдачу исполнительного документа и фактического обращения взыскания. В сухом итоге остаются неоправданно затянутый судебный процесс, увеличение и без того высокой нагрузки на суд, существенная «отсрочка» фактического исполнения судебного решения. На сегодняшний день назрела необходимость применения упрощен-





ного порядка взыскания задолженности на оптовом рынке электрической энергии и мощности, а также упрощенного порядка выдачи исполнительного документа, поскольку, как проиллюстрировано выше, сегодня процесс носит формальный характер, а фактический контроль за взаиморасчетами осуществляет специализированный и независимый субъект.

В свете изменения норм законодательства о несостоятельности (банкротстве) рационально предоставить право кредитору по обязательствам, возникшим на оптовом рынке электрической энергии и мощности, возбуждать дело о признании должника несостоятельным (банкротом) без судебного акта, что будет способствовать ускорению рассмотрения дела о банкротстве.

Довольно оправданной представляется мера по созданию единого оператора по финансовому оздоровлению гарантирующих поставщиков, такого рода оператор должен управлять гарантирующими поставщиками с низким индексом платежной дисциплины в регионах, где отсутствует возможность привлечения иных организаций и присвоения им статуса гарантирующего поставщика, и производить на оптовом рынке электрической энергии и мощности прямые расчеты с продавцами. Финансирование оператора может основываться на бюджетных ассигнованиях (поскольку выполняется социальная функция), а также посредством введения системы обязательных платежей на оптовом рынке электрической энергии и мощности (генераторы также будут претерпевать некоторые убытки, но их размер будет фиксирован, пропорционален объемам генерации электрической энергии и мощности).

Как уже было отмечено, многие энергосбытовые организации имеют крайне низкую ликвидность, а немалая часть находится на грани банкротства. Однако, исходя из положений Энергетической стратегии России на период до 2030 года, государство на сегодняшний день не заинтересовано в исключении гарантирующего поставщика из субъектного состава рынка электрической энергии и мощности. Гарантирующие поставщики продолжают функционировать, и в большинстве своем на грани кассового разрыва, наращивая задолженность перед другими субъектами рынка. По своей природе энергосбытовая компания, имеющая статус гарантирующего поставщика, весьма похожа на инфраструктурные организации, функционирующие на оптовом рынке электрической энергии и мощности (Коммерческий оператор, Совет рынка, Центр финансовых расчетов, Системный оператор). Основная функция таких организаций — это оказание услуг, но если инфраструктурные организации оказывают услуги профессиональным участникам рынка — коммерческим организациям, то энергосбытовые организации работают с наиболее непредсказуемой и недисциплинированной категорией — населением. И если, например, у АО «ЦФР» есть механизм по безакцептному списанию задолженности (списание средств для оплаты штрафа за нарушение сроков ввода объектов генерации в эксплуатацию в соответствии с договором о предоставлении мощности квалифицированных генерирующих объектов, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии, осуществляется акционерным обществом «Центр финансовых расчетов» после получения одобрения Советом рынка в



безакцептном порядке), в противовес рассмотренному механизму на розничном рынке выступает невозможность ограничения поставки некоторым категориям потребителей, даже при условии неисполнения ими обязательств по оплате энергоресурса. Федеральный закон № 307-ФЗ<sup>34</sup> направлен на ужесточение мер в отношении потребителей, но при этом категория «неотключаемых потребителей» фактически существует и сегодня. Стоит акцентировать внимание на том, что основную долю финансовых поступлений гарантирующий поставщик получает на розничном рынке, а основные затраты несет на оптовом, при покупке ресурса, что ставит его в крайне невыгодное положение. Ответственность за дефекты платежной дисциплины на оптовом и розничных рынках имеет существенные различия. Более того, по сравнению с розничным рынком на оптовом рынке электрической энергии и мощности есть действенный механизм по определению размера долговых обязательств субъектов договорных отношений, АО «ЦФР» имеет ресурсы для предоставления актуальной информации об актуальной сумме долга каждого субъекта за любой отчетный период.

В действующей модели рынка неуплата является одной из форм ненадлежащего исполнения договорных обязательств, и, как следствие, к нарушителю применяются меры гражданско-правовой ответственности. Наиболее типичная мера — договорная неустойка,

---

<sup>34</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» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6208.

пунктами 3.2, 13.1.2, 20.3 Регламента финансовых расчетов на оптовом рынке электроэнергии (Приложение 16 к Договору о присоединении к торговой системе оптового рынка) предусмотрена обязанность покупателя произвести оплату электрической энергии и мощности до 21-го числа месяца, следующего за расчетным, в случае просрочки платежа, в силу пунктов 12.1–12.3 Регламента финансовых расчетов на оптовом рынке электроэнергии (Приложение 16 к Договору о присоединении к торговой системе оптового рынка), участник оптового рынка уплачивает неустойку в размере  $2/300$  и  $2/225$  от ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации на сумму задолженности за каждый банковский день просрочки платежа за нарушение срока оплаты электрической энергии и мощности. Но, как уже было отмечено, покупатель не может исполнить обязательство по оплате основного долга и, соответственно, и уплатить неустойку, право продавца на обращение в суд с иском о взыскании задолженности за переданную электрическую энергию и мощность безусловно должно быть использовано, однако генераторы попадают в ситуацию, когда присужденные суммы невозможно взыскать даже в принудительном порядке ввиду отсутствия у продавца имущества, на которое может быть обращено взыскание.

Другими формами мер, применяемыми на оптовом рынке электрической энергии и мощности в отношении нарушителей, являются: штраф, возмещение убытков, лишение статуса гарантирующего поставщика, обеспечение обязательства по оплате электрической энергии



(предоставление финансовых гарантий), лишение субъекта электроэнергетики статуса субъекта оптового рынка, односторонний отказ от исполнения обязательства, банкротство должника. Стоит признать, что указанные меры крайне неэффективны в качестве способа повышения платежной дисциплины гарантирующих поставщиков.

Проблема неплатежей имеет влияние на всех участников отношений по купле-продаже электрической энергии и мощности, государственная политика не должна игнорировать экономические аспекты обеспечения энергетической безопасности. В данном контексте невольно возникает вопрос об эффективности конкурентной модели рынка электрической энергии и мощности и разделении энергетического рынка на конкурентные и монопольные виды деятельности при имеющемся на сегодняшнем этапе развития рынка активном участии государства. Эффективность внедренной модели покажет время, а сегодня постараемся консолидировать идеи по оздоровлению оптового рынка электрической энергии и мощности, бытующие внутри процессуального общества.

В настоящий момент назрела необходимость поиска альтернативы «карательным» мерам для стимулирования платежной дисциплины.

В качестве альтернативы существующей модели наиболее радикальным, но в то же время наиболее действенным представляется реформирование института гарантирующего поставщика, как вариант — снятие запрета на совмещение видов деятельности по передаче электрической энергии и сбыту. Фактически действующим

законодательством уже предусмотрены исключения из общего правила, когда сетевые организации получают доступ к конкурентному рынку сбыта электрической энергии: прямые договоры оказания услуг по передаче электрической энергии<sup>35</sup> и возложение на сетевую организацию функций гарантирующего поставщика при ликвидации последнего либо лишении статуса<sup>36</sup>. У данной меры есть и существенные недостатки: при снятии запрета сформируется монополия, и цена за энергоресурс для конечного потребителя может значительно возрасти.

Для энергосбытовых компаний — гарантирующих поставщиков введено понятие расчетной предпринимательской прибыли — 1,5% от валовой выручки без учета платежей сетям — так называемая эталонная сбытовая надбавка<sup>37</sup>, что, по мнению нормотворцев, должно увеличить доходность бизнеса и его инвестиционную привлекательность.

---

<sup>35</sup> В соответствии с п. 2 ст. 37 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» сетевая организация не вправе отказать потребителю электрической энергии в заключении договора оказания услуг по передаче электрической энергии по основаниям, связанным с выбором потребителем электрической энергии определенного поставщика электрической энергии // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

<sup>36</sup> Постановление Правительства РФ 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.

<sup>37</sup> Приказ ФАС России от 21 ноября 2017 г. № 1554/17 «Об утверждении методических указаний по расчету сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков с использованием метода сравнения аналогов» // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 27.11.2017, N 0001201711270024.

На уровне федерального законодательства вводится лицензирование энергосбытовой деятельности (статья 29.3 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»). Нормативным актом регламентируется механизм лицензирования энергосбытовой деятельности: установлен перечень лицензионных требований к соискателям лицензии и лицензиатам; перечень оснований принятия решения об отказе в предоставлении лицензии и оснований для переоформления лицензии; особенности переоформления лицензий; порядок организации и осуществления лицензионного контроля; порядок прекращения действия лицензии; перечень оснований для проведения в отношении лицензиата внеплановых проверок; порядок работы комиссии по вопросам лицензирования энергосбытовой деятельности. Несмотря на логичность и понятность данного механизма, по нашему мнению, есть вероятность, что он будет дублировать процедуру получения статуса субъекта оптового рынка.

Еще одна мера по сокращению задолженности энергосбытовых компаний была озвучена в прессе, суть ее сводится к тому, что Федеральная антимонопольная служба планирует получить полномочие по принуждению энергетических компаний через суд продавать акции непрофильных энергоактивов. В настоящий момент существует запрет совмещать монопольные (сети) и конкурентные виды деятельности (генерация и энергосбыт), однако запрет на владение акциями такого рода компаний отсутствует. Инициатива прописана в проекте «дорожной карты» по развитию

конкуренции, подготовленном Федеральной антимонопольной службой, норму предлагается ввести к первому кварталу 2022 г.<sup>38</sup>

Одной из мер стабилизации платежной дисциплины, лежащей на поверхности, является введение обязательного страхования профессиональной деятельности гарантирующих поставщиков по аналогии страхования деятельности арбитражных управляющих, нотариусов, кадастровых инженеров. В соответствии с Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации»<sup>39</sup> условия и порядок осуществления страхования определяются федеральными законами о конкретных видах деятельности, перечень сфер деятельности, подлежащий обязательному страхованию, может быть расширен.

Действующее нормативное регулирование отношений по купле-продаже электрической энергии и мощности на оптовом рынке электрической энергии и мощности, в частности по вопросу неудовлетворительной платежной дисциплины «проблемных субъектов», нуждается в комплексном изменении. Сегодня уже предпринят ряд мер для улучшения платежного климата, однако их недостаточно, и до настоящего момента нерешенной остается проблема наличия огромных сумм выпадающих доходов генерирующих компаний.

---

<sup>38</sup> URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3696755?query=%D1%81%D0%B5%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BA%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B0%D0%B7>

<sup>39</sup> Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 12 января.





## § 4. Проблемные аспекты защиты прав лиц, осуществляющих использование объектов энергетической инфраструктуры

В.В. Романова справедливо отмечает, что к основным задачам энергетического правопорядка относится в том числе правовое обеспечение защиты прав и законных интересов участников общественных отношений в сфере энергетики<sup>40</sup>.

Владельцев энергетической инфраструктуры по признаку осуществляемой деятельности можно разделить на тех, которые используют принадлежащие им объекты энергетической инфраструктуры для оказания услуг по передаче энергетического ресурса по ним третьим лицам, и тех, кто использует их только для собственных нужд.

Для целей настоящего параграфа под энергетической инфраструктурой будут пониматься электрические сети и иные объекты электросетевого хозяйства, по которым происходит передача электрической энергии, а также трубопроводы, по которым происходит транспортировка газа или нефти.

В связи с принятием Конституционным Судом Российской Федерации Постановления от 25 апреля 2019 г. № 19-П<sup>41</sup> (далее — Постановление КС РФ) одним из актуальных в настоящее время вопросов правового режима энергетических объектов можно назвать правовое

---

<sup>40</sup> Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Юрист, 2016. С. 15–16.

<sup>41</sup> СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2268.

обеспечение перетока энергетических ресурсов через объекты энергетической инфраструктуры.

На нормативном уровне вопрос предоставления права пользования энергетической инфраструктурой, которой владеют лица, не осуществляющие предпринимательской деятельности по передаче энергетического ресурса, урегулирован только для электрических сетей.

Так в п. 6 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг<sup>42</sup> (далее — Правила недискриминационного доступа) установлено, что собственники и иные законные владельцы объектов электросетевого хозяйства, через которые опосредованно присоединено к электрическим сетям сетевой организации энергопринимающее устройство потребителя, не вправе препятствовать перетоку через их объекты электрической энергии для такого потребителя и требовать за это оплату.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в Постановлении от 20 ноября 2012 г. № 2513/12<sup>43</sup> указал, что безвозмездность деятельности лиц по обеспечению перетока электроэнергии не создает товарного рынка для целей статьи 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», и в связи с этим невыполнение данного запрета не влечет квалификацию действий по статье 10 Закона о защите конкуренции как злоупотребление доминирующим положе-

---

<sup>42</sup> Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861 // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 2). Ст. 5525.

<sup>43</sup> Вестник ВАС РФ. 2013. № 5.



нием. Соблюдение запрета на препятствование перетока является обязанностью лица, владеющего объектами электросетевого хозяйства, поэтому безвозмездное осуществление перетока не является услугой по передаче электроэнергии ни в федеральном законодательстве об электроэнергетике, ни в федеральном законодательстве о естественных монополиях.

Иными словами, согласно данной позиции, отсутствие возмездности в случае непротивостояния и обеспечения перетока исключает существование товарного рынка в значении Закона о защите конкуренции.

Безвозмездность отношений по перетоку электрической энергии привела к практике, согласно которой когда владелец объектов электросетевого хозяйства не является территориальной сетевой организацией, то содержание данных объектов осуществляется за счет средств этого владельца<sup>44</sup>.

В случае с газопроводами и нефтепроводами, используемыми собственниками для собственных нужд, правовой нормы, прямого требования предоставления права пользования трубопроводом третьими лицам нет. Данный вопрос разрешался на уровне судебной практики.

Так, нефтяная компания «Роснефть» обратилась в суд с иском к «Сахалин Энерджи» (далее — дело «Роснефть

---

<sup>44</sup> См., например: Письмо ФАС России от 6 мая 2015 г. № ЦА/22227/15. URL: <https://ppt.ru/docs/pismo/fas/n-tsa-22227-15-27091>. См. также: Постановление Президиума ВАС РФ от 27 марта 2012 г. № 13881/11 по делу № А19-966/2011, согласно которому общество до получения статуса сетевой компании не вправе требовать оплаты за передачу электрической энергии. URL: [ras.arbitr.ru](http://ras.arbitr.ru)

vs Сахалин Энерджи») с требованием предоставить доступ к магистральному трубопроводу проекта «Сахалин-2» (Транссахалинская трубопроводная система) в объеме свободной мощности магистрального трубопровода, выдав технические условия и точки подключения к данной газотранспортной системе для транспортировки природного газа в требуемом объеме в соответствии с ранее направленными запросами<sup>45</sup>.

Суд апелляционной инстанции при рассмотрении данного дела указал, что ответчик не осуществляет ту или иную деятельность, связанную с производством товара, предназначенного для продажи, обмена или иного введения в оборот в сфере транспортировки природного газа ввиду отсутствия цели на введение такового в оборот. В связи с этим в отношении ответчика не применяются положения Закона о естественных монополиях об обязательном оказании услуг по транспортировке газа по трубопроводам, поскольку данный закон применяется лишь в отношении такой деятельности, которая отвечает критериям деятельности субъекта естественной монополии: производство предназначенного для продажи, обмена или иного введения в оборот товара, включая работу, услугу, а не в отношении любой фактической деятельности по транспортировке газа по трубопроводам<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> В данном случае истец требовал по правовой природе сразу два действия от ответчика — предоставить возможность осуществить технологическое присоединение к системе магистральных трубопроводов и в дальнейшем осуществлять как пассивные действия в виде непротивостояния перегоку, так и активные в виде действий по осуществлению транспортировки по трубопроводам.

<sup>46</sup> Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 30 июня 2015 г. по делу № А59-3071/2014. URL: ras.arbitr.ru



Кассационная инстанция не согласилась с толкованием апелляционной инстанции Закона о естественных монополиях и указала, что товарный рынок существует объективно. Так, определяющим критерием при отнесении хозяйствующего субъекта к субъектам естественной монополии в соответствии с позицией кассационной инстанции является то, что он осуществляет ту деятельность, которая отнесена законодателем к деятельности субъектов естественных монополий. Указанная деятельность, осуществляемая хозяйствующим субъектом, потенциально является товаром и в случае, когда этот субъект использует ее только для достижения собственных экономических целей<sup>47</sup>.

Согласно кассационной инстанции, такой подход обеспечивает соответствующую антимонопольную защиту лица, которое обратится первым к субъекту естественной монополии в целях доступа на соответствующий товарный рынок. Иначе у хозяйствующего субъекта, осуществляющего деятельность, отнесенную к сфере деятельности субъектов естественной монополии, имеется возможность не допускать на соответствующий товарный рынок иных лиц, ссылаясь на то, что данная деятельность сама по себе не предназначена для реализации, что не соответствует целям Закона о естественных монополиях.

Как видно из вышеприведенного, в рамках системы арбитражных судов сформировалось два подхода к правовой природе деятельности лиц, владеющих

---

<sup>47</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15 сентября 2015 г. по делу № А59-3071/2014. URL: ras.arbitr.ru

объектами энергетической инфраструктуры, но при этом не оказывающих услуги по передаче энергетического ресурса через них. В случае перетока электрической энергии судебная инстанция исходит из отсутствия товарного рынка, в случае транспортировки газа по трубопроводам — из наличия товарного рынка, при том что оба вида деятельности отнесены законодателем к сферам деятельности субъектов естественных монополий. Разница лишь в наличии прямого предписания в отношении перетока электрической энергии о необходимости обеспечить такой переток для такой категории владельцев.

Если придерживаться позиции, выраженной в деле «Роснефть vs Сахалин Энерджи», то нет препятствий для того, чтобы по аналогии с транспортировкой газа по трубопроводам квалифицировать передачу электрической энергии по электрическим сетям как потенциальный товар владельца объектов электросетевого хозяйства в случае предъявления требований третьими лицами о предоставлении им доступа к таким объектам электросетевого хозяйства, даже если такой владелец услуг по передаче электрической энергии не оказывает, что, в свою очередь, говорило бы о наличии соответствующего товарного рынка в целях Закона о естественных монополиях, а в соответствии с абзацем 6 статьи 3 Закона о естественных монополиях и для целей Закона о защите конкуренции, поскольку понятие товарного рынка тождественно для обоих законов.

Вопросы правовой природы обеспечения перетока электрической энергии владельцем — несетевой компанией и компенсации расходов такого владельца



на обеспечение функционирования объектов электросетевого хозяйства были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в Постановлении № 19-П от 25 апреля 2019 г.<sup>48</sup> Суд в абзаце 3 пункта 4.1 Постановления указал, что деятельность по обеспечению перетока электрической энергии через свои объекты электросетевого хозяйства иным потребителям электрической энергии не является предпринимательской или иной экономической деятельностью, а является одним из средств обеспечения передачи электрической энергии потребителям. Такой переток осуществляется в имеющих публичное значение интересах потребителей электрической энергии тогда, когда другие способы технологического присоединения технически невозможны или экономически для них невыгодны.

В этой позиции обращает на себя внимание то, что, во-первых, деятельность по обеспечению перетока электрической энергии отграничена судом от предпринимательской или иной экономической деятельности, что *inter alia* подтверждает позицию Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации об отсутствии в данных отношениях товарного рынка. А во-вторых, что эта деятельность имеет публичное значение и имеет место, когда иные формы технологического присоединения технически невозможны или экономически невыгодны.

В вопросе предоставления доступа к системе газопроводов, используемых собственником для собственных нужд, как в деле «Роснефть vs. Сахалин Энерджи»,

---

<sup>48</sup> СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2268.

также возможны случаи, когда иные формы технологического присоединения технически невозможны или экономически невыгодны. И предоставление доступа в таком случае по аналогии — это вопрос наличия публичного значения такого доступа в данном случае<sup>49</sup>.

Суд в деле «Роснефть vs. Сахалин Энерджи», ссылаясь на цели Закона о естественных монополиях, пришел к выводу о наличии такого публичного интереса, с чем можно согласиться, хоть и материально-правовое обоснование выводов суда через признание наличия потенциального товарного рынка услуг по транспортировке газа трубопроводами не выглядит бесспорным и в рамках предшествовавшей данному судебному акту арбитражной практики<sup>50</sup>, и не было впоследствии повторено в судебных актах других судов, что, в свою очередь, демонстрирует необходимость регулирования такого вопроса на нормативном уровне, а не за счет судебных актов.

---

<sup>49</sup> Так, например, публичный интерес может заключаться в том, что постройка второй конкурирующей системы трубопроводов на острове Сахалин приведет к дополнительной нагрузке на окружающую среду и может увеличить негативное влияние на экологию острова.

<sup>50</sup> «Товаром для целей антимонопольного законодательства выступает не всякий актив, а лишь тот, который предназначен для продажи третьим лицам либо обмена с ними... практически все принадлежащие хозяйствующему субъекту линейно-кабельные сооружения используются исключительно для размещения собственных кабелей связи. Соответственно, указанный объем кабелей не может рассматриваться в качестве товара ни при каких обстоятельствах». См.: Постановление ФАС Центрального округа от 14 февраля 2012 г. № А35-13456/2010. См. также: Постановление ФАС Уральского округа от 23 декабря 2013 г. № А76-4459/2013; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 26 января 2015 г. № А38-48/2014. URL: ras.arbitr.ru





В таком контексте возникает вопрос о правовой природе права использования третьими лицами объектов энергетической инфраструктуры, не принадлежащим им. Под использованием в данном случае понимается для случаев перетока электрической энергии — право таких третьих лиц получать электрическую энергию через переток по данным объектам электросетевого хозяйства, а для нефти или газа — право воспользоваться услугами по транспортировке своих энергетических ресурсов по трубопроводам, им не принадлежащим<sup>51</sup>.

По своей сути обязанность владельца предоставить третьим лицам право использования своих объектов энергетической инфраструктуры в подобных обстоятельствах — это обязанность владельца данных объектов претерпевать негативные действия третьих лиц в отношении своей собственности / своего владения, что отождествляет такое право доступа с ограниченными вещными правами.

Так, наименее дискуссионными положениями об ограниченных вещных правах являются следующее: они представляют собой право на чужую вещь; являются ограничением правомочий собственника, ограничены по содержанию в сравнении с правомочием собственника, производны от права собственности как основного вещного права и не могут существовать в отрыве от прав собственников, помимо их; обременяют

---

<sup>51</sup> В данном случае не рассматриваются случаи, когда эта обязанность возникает у владельцев в силу обязательного заключения соответствующих договоров.

право собственности и всегда следуют за вещью, обременяя ее (право следования); в отличие от относительных прав ограниченные вещные права как права абсолютные определяются непосредственно законом, а не договором с собственником (принцип *numerus clausus*); принцип публичности данных прав<sup>52</sup>.

Данные свойства вполне можно распространить и на право доступа: оно представляет собой право на чужой объект энергетической инфраструктуры; является ограничением права собственности собственника объекта энергетической инфраструктуры; право доступа существует при наличии права собственности на объект энергетической инфраструктуры.

Что касается права следования, можно отметить следующее. Право доступа возникает в отношении конкретного объекта энергетической инфраструктуры, и собственник объекта энергетической инфраструктуры в данном случае является обязанным лицом постольку, поскольку является собственником данного объекта энергетической инфраструктуры. В случае смены собственника на данные объекты энергетической инфраструктуры обязанным лицом становится новый собственник исходя из установленных правовых норм. Более того, лицом, обязанным предоставить право доступа, является не только собственник, но и любой иной владелец объекта энергетической инфраструктуры.

В отношении соблюдения принципа *numerus clausus*, предусматривающего, что список видов и содержание

---

<sup>52</sup> Российское гражданское право : учебник : в 2 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2011. Т. 1. С. 590–593.



ограниченных вещных прав устанавливается законодателем и они не могут быть изменены соглашением сторон, можно отметить следующее. Перечень ограниченных вещных прав в Гражданского кодекса Российской Федерации носит открытый характер, более того, норма пункта 1 статьи 216 Гражданского кодекса Российской Федерации не содержит указания о том, что иные вещные права могут быть установлены лишь федеральным законом<sup>53</sup>. В данном случае для электроэнергетики право доступа следует из постановления Правительства Российской Федерации, в случае с транспортировкой газа по магистральным трубопроводам — из толкования норм федерального закона. Содержание данного права единое — обязанность собственника/владельца предоставить возможность использовать третьими лицами объекты энергетической инфраструктуры в установленных случаях.

Принцип публичности как признак ограниченного вещного права также соблюдается, поскольку использованию объекта энергетической инфраструктуры всегда предшествует надлежащее технологическое присоединение в установленном порядке, а это фактическое действие, и при осмотре объекта энергетической инфраструктуры оно очевидно для наблюдателя.

В соответствии с вышеизложенным можно заключить, что право использования третьими лицами объектов энергетической инфраструктуры владельца, не оказывающего услуги по передаче энергетического ресурса по ним, является ограниченным вещным правом.

---

<sup>53</sup> См., например: Концепция развития законодательства о вещном праве // Вестник ВАС РФ. 2009. № 4. С. 111.

У данного вывода имеется следующее практическое последствие. Платеж третьего лица за использование им объектов энергетической инфраструктуры в установленных случаях не является ценой за соответствующие услуги в значении статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации и не подпадает под ее регулирование. Правовая природа такого платежа тождественна природе платежа за пользование участком на основании другого ограниченного вещного права — сервитута (пункт 5 статьи 274 Гражданского кодекса Российской Федерации)<sup>54</sup>.

Последствием такого тождества будет возможность использования по аналогии существующего правового регулирования в части установления платы за пользование земельным участком в рамках сервитута для платежа за пользование объектов энергетической инфраструктуры. Так, по аналогии к платежу за пользование объектами энергетической инфраструктуры можно применить положения Обзора судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок<sup>55</sup> о том, что плата определяется исходя из принципов разумности и соразмерности с учетом характера деятельности сторон (пункт 12), а также о том, что может быть предусмотрен порядок изменения платы, в том числе судебный порядок.

Основания возникновения права использовать энергетическую инфраструктуру можно разделить на два

---

<sup>54</sup> Данную аналогию можно также увидеть в том, что плата за сервитут возможна только в случае, если иное не предусмотрено законом, как это урегулировано и для перетока электрической энергии.

<sup>55</sup> Утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 26 апреля 2017 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 11.



вида: юридические и технические. Юридические основания можно классифицировать в зависимости от вида объекта энергетической инфраструктуры.

Действующим законодательством предусмотрено следующее основание для третьих лиц, предоставляющее право проводить технологическое присоединение к сетям: заключение соглашения о перераспределении мощности в пользу третьих лиц с лицом — владельцем объектов электросетевого хозяйства, не являющимся сетевой организацией (пункты 34, 40(4), 40(5), 40(7) и 40(8) Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств).

В отличие от заключения с сетевой организацией договора технологического присоединения к сетям сетевой, который сетевая организация обязана заключить в отношении каждого обратившегося и при соблюдении установленных в законодательстве условий, заключение соглашения о перераспределении мощности, во-первых, предшествует заключению договора технологического присоединения, во-вторых, является основанием для заключения с сетевой организацией договора технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства их владельца (а не сетевой организации); в-третьих, владельца объекта электросетевого хозяйства невозможно обязать заключить соглашение о перераспределении мощности<sup>56</sup> — такое соглашение не является публичным договором.

---

<sup>56</sup> Определение Коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 8 сентября 2016 г. № 307-ЭС16-5146 по делу № А56-82652/2014. URL: [gas.arbitr.ru](http://gas.arbitr.ru)

В случае если юридическое лицо теряет статус сетевой организации, то и обязанности заключать договор технологического присоединения в отношении принадлежащих ей сетей не возникает, что, в свою очередь, ставит вопрос политики права: а не целесообразно ли в данном случае установить такую обязанность? Ответ на этот вопрос возможен только по результатам изучения будущей практики регулирования общественных отношений в данной сфере, в том числе с учетом применения нового Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 19-П и принятия нового нормативного правового регулирования в соответствии с ним.

На основании заключения соглашения о перераспределении мощности, соответствующего уведомлению сетевой организации осуществляется технологическое присоединение энергопринимающих устройств третьих лиц к объектам электросетевого хозяйства, не принадлежащих сетевым организациям.

Другим основанием, при котором третье лицо получает право пользования объектом электросетевого хозяйства несетевой организации, является лишение юридического лица статуса сетевой организации, т.е. ситуация, когда третье лицо было надлежащим образом подключено к объектам электросетевого хозяйства организации, имевшей на момент подключения статус сетевой организации, но впоследствии его потерявшей.

Для случаев трубопроводного транспорта, как следует из приведенного судебного решения, необходимость получения согласия владельца системы трубопроводов отсутствует. В случае если он добровольно согласится



заключить договор транспортировки по магистральным трубопроводам, он автоматически подпадает по регулирование Закона о естественных монополиях и будет в последующем обязан заключать договоры транспортировки магистральным трубопроводным транспортом с каждым обратившимся при соблюдении установленных действующим законодательством условий, а отношения между ними будут иметь договорный характер.

Доступ к магистральному трубопроводу для осуществления технологического присоединения и последующего осуществления транспортировки по нему осуществляется на основании судебного акта.

Техническим основанием права использования объектов энергетической инфраструктуры третьими лицами и для электрических сетей, и для трубопроводов является надлежащее технологическое присоединение, осуществленное в установленном действующим законодательством порядке. При этом технологическое присоединение может считаться законным только при наличии вышеуказанных юридических оснований.

Как указывает Е.А. Суханов, почти все ограниченные вещные права (за исключением залога и удержания) имеют объектом недвижимое имущество<sup>57</sup>.

Рассмотрим, можно ли применить данное положение в отношении права использования объектов энергетической инфраструктуры.

Объектом данного права применительно к перетоку электрической энергии, согласно п. 6 Правил недискриминационного доступа, являются объекты

---

<sup>57</sup> Российское гражданское право. С. 590.

электросетевого хозяйства, через которые опосредованно присоединено к электрическим сетям сетевой организации энергопринимающее устройство потребителя.

Статья 3 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» определяет объекты электросетевого хозяйства как линии электропередачи, трансформаторные и иные подстанции, распределительные пункты и иное предназначенное для обеспечения электрических связей и осуществления передачи электрической энергии оборудование.

Трансформаторные и иные подстанции, распределительные пункты подпадают под определение недвижимости. Линии электропередачи — как воздушные, так и подземные — подпадают под понятие единого недвижимого комплекса.

Вместе с тем не все объекты в данном определении подпадают под понятие недвижимости: к нему не всегда относится «иное... оборудование», выделенное по функциональному признаку. Вполне возможна ситуация, когда технологическое присоединение и переток осуществляются с помощью объектов, относящихся к категории «иное оборудование» и не подпадающих под понятие недвижимого имущества.

Возникающие в связи с поддержанием перетока права и обязанности владельца объекта электросетевого хозяйства являются иллюстрацией тезиса В.В. Романовой об обусловленности правового режима энергетических объектов их функциональным назначением<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. доктора юридических наук В.В. Романовой. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2015. С. 98.





В случае трубопроводного транспорта используется вся система трубопроводного транспорта, при этом трубопроводный транспорт подпадает под определение единого недвижимого комплекса.

Основным содержанием права использования объекта энергетической инфраструктуры является обязанность собственника или иного законного владельца такого объекта претерпевать воздействие третьих лиц на этот объект в рамках использования данного объекта для перемещения энергетического ресурса.

Пункт 6 Правил недискриминационного доступа содержание обязанностей владельца определяет следующим образом: владелец не вправе препятствовать перетоку. Запрет на препятствование перетока содержит в себе как пассивные действия — претерпевать использование объекта электросетевого хозяйства третьим лицом, так и активные — в виде необходимости совершения действий, направленных на поддержание перетока по принадлежащим законному владельцу объектам. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении № 19-П от 25 апреля 2019 г. определяет содержание обязанности владельца как обязанность по поддержанию перетока электрической энергии. В рамках содержания данной обязанности Конституционный Суд Российской Федерации выделяет: несение владельцем расходов на оплату потерь электрической энергии в объектах электросетевого хозяйства владельца; несение бремени расходов на содержание данных объектов, несение иных расходов в части обеспечения перетока электрической энергии другим потребителям.

Применительно к магистральному трубопроводу владелец, помимо запрета на препятствование транспортировки энергетического ресурса по трубопроводу, также будет обязан совершить все необходимые для транспортировки действия.

Иными словами, право на использование объекта энергетической инфраструктуры третьими лицами содержит для собственника или иного владельца данного объекта как обязанность претерпевать использование объекта третьими лицами, так и совершение активных действий, направленных на обеспечение такого использования в целях передачи или транспортировки энергетического ресурса.

Абзац 1 пункта 6 Правил недискриминационного доступа запрещает лицам, не являющимся сетевой организацией, требовать плату за переток электрической энергии по принадлежащим ей объектам.

Абзац 2 этого же пункта дословно допускает возможность того, чтобы несетевая организация оказывала услуги по передаче электроэнергии в случае установления тарифа на данные услуги. Причем возможность эта логически следует из того, что в Правилах специально указано о применении положений о сетевых организациях к таким владельцам — несетевым организациям. Если бы такая возможность отсутствовала, то отсутствовала бы и необходимость специально указывать о распространении таких правил, установленных для сетевых организаций, на владельцев, не являющихся сетевыми организациями.

Вместе с тем, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 25 апреля



2019 г. № 19-П, государственная политика в настоящее время направлена на предоставление права оказывать услуги по передаче электрической энергии исключительно сетевым организациям.

Вопрос платы за использование объекта инженерной инфраструктуры третьим лицом необходимо рассмотреть отдельно для каждого юридического основания возникновения данного права:

— соглашение о перераспределении мощности (электрические сети). При наличии запрета на требование платы за переток в рамках соглашения о перераспределении мощности владелец объекта, по которому будет проходить переток, вправе включить в данное соглашение условия об отнесении потерь электрической энергии в данном объекте при перетоке частично или полностью на другую сторону соглашения — лицо, в пользу которого будет происходить переток и осуществляться опосредованное присоединение (абзац 5 пункта 4.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации);

— потеря юридическим лицом статуса сетевой организации. Поскольку на момент потери юридическим лицом статуса сетевой организации с потребителем уже был заключен и исполнен договор технологического присоединения, то у этого юридического лица отсутствует какая-либо возможность влиять на компенсацию своих расходов путем возложения на третье лицо потерь электрической энергии на лицо, которое присоединено к его объектам электросетевого хозяйства. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации в вышеуказанном Постановлении признал пункт 6 Правил

недискриминационного доступа неконституционным в части невозможности компенсации расходов такого юридического лица на обеспечение перетока, а Правительство Российской Федерации обязал внести изменения в федеральное законодательство с целью устранения этого нарушения.

Исходя из действующего федерального законодательства у Правительства Российской Федерации есть две возможности:

— позволить устанавливать тарифы на услуги по передаче электрической энергии для юридических лиц, лишенных статуса сетевой организации, (абзац 2 пункта 6 Правил недискриминационного доступа). В этом случае данные юридические лица ничем не будут отличаться по своему статусу от сетевых организаций, они будут оказывать услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям, а плата за эти услуги будет ценой в смысле статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации. Но данный подход будет не только противоречить государственной политике, направленной на уменьшение количества сетевых организаций, но и самой логике лишения данного юридического лица статуса сетевой организации;

— установить механизм определения платы, которую третье лицо, присоединенное к сетям юридического лица, лишенного статуса сетевой организации, должно будет заплатить последнему.

Как уже отмечалось выше, данная плата не подпадает под понятие цены в значении статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации и по своей правовой природе тождественна плате за сервитут. Это позволяет



применить к ней по аналогии положения о плате за сервитут.

Так, например, в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 г. № 11248/11<sup>59</sup> суд касательно платы за сервитут в отношении земельного участка отмечал, что в состав такой платы можно включать расходы на создание условий для реализации права ограниченного пользования чужим имуществом, *inter alia* затраты на охрану и пропускной режим въезда-выезда на обслуживающий земельный участок, поддержание надлежащего состояния дороги на обслуживаемом участке, по которой происходит проезд на соседний земельный участок.

Если использовать данный подход в отношении права использования объектом энергетической инфраструктуры, то в плату за обеспечение перетока в таком случае можно включить и разумную стоимость охранных мероприятий юридического лица, лишившегося статуса сетевой организации.

В отношении магистрального трубопроводного транспорта единственное дело, которое рассматривалось выше, не касалось вопроса установления цены за услуги по транспортировке по трубопроводной системе.

В рамках предлагаемого подхода к плате за пользование системой трубопроводов как к плате за пользование чужой вещью плата за транспортировку по трубопроводной системе также должна основываться на тех же принципах: на третье лицо должна быть

---

<sup>59</sup> Вестник ВАС РФ. 2012. № 6.

возложена необходимость оплатить расходы владельца объекта энергетической инфраструктуры на поддержание эффективного и надлежащего функционирования системы трубопроводов пропорционально транспортируемым объемам третьего лица к общему транспортируемому данной системой объему.

Механизм защиты права на использование объекта энергетической инфраструктуры отражает вещно-правовую природу права на использование объекта энергетической инфраструктуры.

В случае если право на использование объекта электросетевого хозяйства у третьего лица возникло на основании соглашения о перераспределении мощности с владельцем либо при лишении юридического лица статуса сетевой организации, и при этом технологическое присоединение сохранилось в физической форме, а владелец в нарушение запрета препятствует перетоку электрической энергии, то третье лицо защищает свои права путем предъявления иска о нечинении препятствий перетоку.

Данный иск направлен на устранение препятствий в пользовании имуществом, не связанных с лишением владения имуществом, и является негаторным (пункт 4 статьи 216, статьи 304, 305 Гражданского кодекса Российской Федерации)<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> См., например: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12 апреля 2016 г. по делу № А40-52072/15; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12 ноября 2015 г. по делу № А40-156798/2014; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11 июня 2015 г. по делу № А32-10229/2012; Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 24 мая 2011 г. по делу № А45-14157/2010. URL: ras.arbitr.ru



Причем под пользованием имуществом в данном случае следует понимать возможность потребления электрической энергии энергопринимающим оборудованием, которым владеет третье лицо. В этом *inter alia* проявляется аналогия с защитой права на сервитут путем негаторного иска — защищается право пользования господствующим земельным участком<sup>61</sup>.

В связи с этим подлежащими доказыванию обстоятельствами будут: создание препятствий ответчиком для перетока электроэнергии, наличие энергопринимающего устройства или иных объектов электросетевого хозяйства и наличие надлежащего технологического присоединения.

Одним из последствий признания такого иска негаторным будет неприменение сроков исковой давности к нему.

Пунктом 47 Постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 10/22 установлено, что на ответчика могут быть возложены как запрет совершать определенные действия, так и обязанность устранить нарушения прав истца.

В связи с этим если технологическое присоединение либо объекты электросетевого хозяйства были уничтожены ответчиком, то на него в рамках негаторного иска

---

<sup>61</sup> Пункт 4 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 15 января 2013 г. № 153 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам защиты прав собственника от нарушений, не связанных с лишением владения» // Вестник ВАС РФ. 2013. № 4. Необходимо отметить, что в юридической науке вопрос о том, какое право в рамках сервитута защищается негаторным иском, является дискуссионным до сих пор.

может быть возложена обязанность восстановить данные объекты либо технологическое присоединение.

В отношении магистрального трубопроводного транспорта практических примеров защиты прав нет. Но представляется, что защита прав третьего лица также должна быть в рамках негаторного иска к владельцу системы трубопроводов.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в настоящее время является актуальным проведение правовых исследований особенностей правового статуса различных участников общественных отношений в сфере энергетики, использующих объекты энергетической инфраструктуры, и способов защиты их прав и законных интересов.



## Библиография

### **Нормативные правовые акты, международные договоры и судебная практика**

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть третья // Российская газета. 2001. 28 ноября.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая // Российская газета. 2006. 22 декабря.
6. Жилищный кодекс Российской Федерации // Российская газета. 2005. 12 января.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.
8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
9. Уголовный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
10. Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Российская газета. 2011. 26 июля.
11. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» // Российская газета. 2011. 9 декабря.
12. 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.

13. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешне-торговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

14. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

15. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Российская газета. 1992. 5 мая.

16. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4649.

17. Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

18. Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

19. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3293.

20. Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

21. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

22. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

23. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4159.

24. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

25. 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.

26. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. 2011. 22 июля.

27. 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.

28. Указ Президента РФ от 1 июня 1992 г. № 538 «Об обеспечении деятельности Единой системы газоснабжения страны» // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. 1992. № 23. Ст. 1271.

29. Указ Президента РФ 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.

30. Постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2577.

31. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

32. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

33. Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 171 «Вопросы Федерального агентства по недропользованию» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1463.

34. 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.

35. Постановление Правительства РФ от 17 мая 2002 г. № 317 «Об утверждении Правил пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 20. Ст.

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

37. Постановление Правительства РФ 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.

38. Постановление Правительства РФ 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.

39. Постановление Правительства РФ от 29 марта 2011 г. № 218 «Об обеспечении недискриминацион-



ного 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.

40. Постановление Правительства РФ 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.

41. Постановление Правительства РФ 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.

42. Постановление Правительства РФ 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.

43. Постановление Правительства РФ 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.

44. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2012. № 4. Ст. 504.

45. Постановление Правительства РФ 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.

46. Постановление Правительства РФ 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.

47. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 854 «Об утверждении Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. II). Ст. 5518.

48. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики» // СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 5978.

49. Постановление Правительства РФ от 28 октября 2009 г. № 846 «Об утверждении Правил расследования причин аварий в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2009. № 44. Ст. 5243.



50. Постановление Правительства РФ 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.

51. 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, установленных органами государственного регулирования цен (тарифов) для определения величины такой платы (стандартизированных тарифных ставок» // СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 414.

52. Постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» // Российская газета. 2011. 1 июня.

### **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 года // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1994. № 14.

4. Нью-Йоркская конвенция о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1960. № 46.

5. Парижская конвенция по охране промышленной собственности от 20 марта 1883 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 40.

### **Акты высших судебных инстанций**

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2018 г. № 46-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 40 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов в связи с жалобами граждан В.И. Леоновой и Н.Я. Тимофеева» // Российская газета. 2018. 28 декабря.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2018 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, абзацев третьего и четвертого пункта 42.1 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов в связи с жалобой гражданина С.Н. Деминца» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2018. № 6.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2019 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг в связи с жалобой акционерного общества «Верхневолгоэлектромонтаж-НН» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2268.

4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ 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.

5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ 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.

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ 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.

7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ 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.

8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ 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». Москва : Издательство «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 редакцией доктора юридических наук В.В. Романовой. Москва : Издательство «Юрист», 2015.

4. Бондаренко, А.Б. О совершенствовании порядка утверждения инвестиционных программ субъектов электроэнергетики / А.Б. Бондаренко // Правовой энергетический форум. 2014. № 2. С. 5–8.

5. 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.

6. Вильданова, М.М. Правовое регулирование биржевых торгов газом, нефтью, нефтепродуктами / М.М. Вильданова // Правовой энергетический форум. 2016. № 2. С. 9–14.

7. Вильданова, М.М. Обеспечение прав поставщиков и покупателей газа на биржевом рынке / М.М. Вильданова // Правовой энергетический форум. 2017. № 2. С. 17–21.

8. Гаврилина, Е.А. Система договорных связей на рынке нефти и нефтепродуктов / Е.А. Гаврилина. Москва : МГИМО-Университет, 2016.

9. Кашликова, И.А. Система договоров на оптовом рынке электрической энергии и мощности / И.А. Кашликова // Правовой энергетический форум. 2015. № 2. С. 36–40.

10. Клеандров, М.И. Нефтегазовое законодательство в системе Российского права / М.И. Клеандров. Ново-

сибирск : Наука. Сибирская издательская фирма РАН, 1999.

11. Клеандров, М.И. Науке энергетического права — светлое будущее / М.И. Клеандров // Правовой энергетический форум. 2018. № 2. С. 9–11.

12. Корепанов, К.В. Правовое регулирование транспортировки нефти и газа по магистральным трубопроводам : диссертация кандидата юридических наук / К.В. Корепанов. Москва, 2016.

13. Лахно, П.Г. Энергетическое право Российской Федерации: становление и развитие / П.Г. Лахно. Москва : Издательство Московского университета, 2014.

14. Лисицын-Светланов, А.Г. Энергетическое право: задачи дальнейшего развития отрасли / А.Г. Лисицын-Светланов // Сборник материалов международной научно-практической конференции. Москва : Издательство «Юрист», 2013. С. 10–15.

15. Попондопуло, В.Ф. Концессионное соглашение — правовая форма государственно-частного партнерства / В.Ф. Попондопуло // Правоведение. 2007. № 6. С. 255–268.

16. Попондопуло, В.Ф. Инвестиционная деятельность: понятие, правовые формы осуществления и публичная организация / В.Ф. Попондопуло // Известия высших учебных заведений. Правоведение. № 4 (333). 2017. С. 207–224.

17. Попондопуло, В.Ф. Рецензия на монографию «Энергетические рынки: проблемы и задачи правового регулирования» / В.Ф. Попондопуло, О.А. Городов, Д.А. Петров // Юридическое образование и наука. 2018. № 7. С. 45–47.

18. Правовое регулирование в сфере энергетики : учебник / Р.Н. Салиева, И.Р. Салиев, А.А. Попов, З.М. Фаткудинов, Ю.Н. Чижиков. Казань : Изд-во АН РТ, 2015.

19. Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии : монография / под редакцией доктора юридических наук В.В. Романовой. Москва : Издательство «Юрист», 2017.

20. Романова, В.В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов / В.В. Романова. Москва : Издательство «Юрист», 2012.

21. Романова, В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. Москва : Издательство «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 энерго-ресурсов / Р.Н. Салиева // Правовой энергетический форум. 2016. № 4. С. 13–16.

27. Шевченко, Л.И. Договорные отношения в сфере энергетики / Л.И. Шевченко. Москва : МГИМО-Университет, 2015.



28. Шиловост, О.Ю. Спорные вопросы судебной практики по договорам энергоснабжения / О.Ю. Шиловост. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2012.

29. Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под редакцией доктора юридических наук В.В. Романовой. 2-е изд, перераб. и доп. Москва : Издательство «Юрист», 2015.

30. Энергетические рынки: проблемы и задачи правового регулирования : монография / под редакцией доктора юридических наук В.В. Романовой. Москва : Издательство «Юрист», 2018.

31. Perks, D. Oil & Gas: A Comparative Guide to the Regulation of Oil and Gas Projects / D. Perks. King & Wood Mallesons, 2012.

32. Gordon, G. Oil and Gas Law: Current Practice and Emerging Trends / G. Gordon, J. Paterson, E. Üşenmez. 2nd edition. Dundee University Press, 2011.

33. Hughes, W.E. Fundamentals of International Oil and Gas law / W.E. Hughes. PennWell Books, 2016

34. Davies, L.L. Energy Law and Policy / L.L. Davies, A.B. Klass, H.M. Osofsky, J.P. Tomain, E.J. Wilson. West Academic Publishing, 2015.

35. Davies, L.L. Energy Law in the United States of America / L.L. Davies, J.P. Tomain. 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.





**Проблемы и задачи правового обеспечения  
энергетической безопасности и защиты  
прав участников энергетических рынков**

Монография

Под редакцией доктора юридических наук  
В.В. Романовой

Корректурa — Швечкова О.А.

Компьютерная верстка — Курукина Е.И.

Подписано в печать: август 2019 г. Формат 60х90/16

Бумага офсетная. Гарнитура PetersburgС. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 16,5. Тираж 1000 экз. (1-й завод — 300 экз.).

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа»  
248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37