

Министерство образования и науки Российской Федерации  
**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего профессионального образования  
«Тамбовский государственный технический университет»**

**С.В. МЕЩЕРЯКОВА, Е.Е. ОРЛОВА, С.А. ФРОЛОВ**

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО  
КОМПЛЕКСА В РОССИИ  
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И  
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Утверждено Учёным советом университета  
в качестве учебного пособия для студентов,  
обучающихся по направлению 030900 «Юриспруденция»  
(профиль «Юриспруденция в сфере энергетики»),  
аспирантов и преподавателей вузов



---

Тамбов  
Издательство ФГБОУ ВПО «ТГТУ»  
2013

УДК 340.136(075.8)  
ББК Х407.32я73  
М565

Рецензенты:

Кандидат юридических наук, доцент кафедры  
«Гражданское право и процесс» ФГБОУ ВПО «ТГТУ»  
*Л.В. Воробьёва*

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой  
«Конституционное право» ФГБОУ ВПО «ТГУ им. Г.Р. Державина»  
*В.Г. Баев*

**Мещерякова, С.В.**

М565 Правовое обеспечение топливно-энергетического комплекса  
России: современное состояние и перспективы развития : учебное  
пособие / С.В. Мещерякова, Е.Е. Орлова, С.А. Фролов. – Тамбов :  
Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2013. – 84 с. – 100 экз.  
ISBN 978-5-8265-1206-7

Посвящено изучению правового регулирования топливно-энергетического комплекса в России и перспективам его развития. Теоретико-методологическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных учёных, посвящённые проблемам правового регулирования отношений в сфере топливно-энергетического комплекса.

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению 030900 «Юриспруденция» (профиль «Юриспруденция в сфере энергетики»), аспирантов и преподавателей вузов, а также для читателей, имеющих устойчивый интерес к истории энергетики.

УДК 340.136(075.8)  
ББК Х407.32я73

ISBN 978-5-8265-1206-7

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Тамбовский государственный технический университет» (ФГБОУ ВПО «ТГТУ»), 2013

## ВВЕДЕНИЕ

---

Осуществление хозяйственной деятельности регулируется общими нормами законодательства, содержащимися в Хозяйственном, Гражданском и других кодексах Российской Федерации, в многочисленных законах и подзаконных нормативных актах. Вместе с тем правоотношения в отдельных отраслях экономики, имеющих особое народнохозяйственное, экологическое, социальное или иное значение или определённую специфику, дополнительно регулируются отдельными законодательными и другими нормативно-правовыми актами. К этим отраслям относятся такие стратегически важные отрасли топливно-энергетического комплекса (ТЭК) как электроэнергетика, нефтегазовая и угольная промышленность.

Знакомство с особенностями регулирования хозяйственных отношений в этих областях является необходимым для использования в практической деятельности будущих специалистов – юристов-хозяйственников, экономистов, менеджеров и др.

Отметим, что отдельные направления промышленной политики государства, инвестиционной и инновационной политики в аспекте их хозяйственно-правового обеспечения предметно рассматриваются в хозяйственно-правовой науке.

В то же время проблематика хозяйственно-правового обеспечения государственной энергетической политики не получила достаточного внимания в юридической литературе как в аспекте определения её содержания, форм и механизмов реализации, так и в аспекте выяснения систематики хозяйственно-правовых средств воздействия государства на соответствующую сферу общественно-экономических отношений. Поэтому именно этим вопросам посвящено данное учебное пособие.

Общественно-политическая актуализация проблемы топливно-энергетического обеспечения фактически получила свою реализацию через консолидацию субъектов организационно-хозяйственных полномочий. Заметим, что в России сердцевиной проблематики экономической политики является проблема чёткого и эффективного функционирования именно топливно-энергетического комплекса как основной статьи наполнения бюджета. При этом следует отметить, что в результате целенаправленной деятельности государства в Российской Федерации сформирована собственная модель организации топливно-энергетического рынка, которая достаточно уникальна. Эта модель возникла не в лабораторных условиях, а является результатом противоречивой отечественной практики развития процессов в энергетической сфере, в частности, связанных с приватизацией.

Таким образом, следует согласиться с тем, что фактически энергетическая политика государства, и в частности на топливно-энергетическом рынке, в Российской Федерации давно существует, но, к сожалению, она не получила должного закрепления в законодательстве как важный механизм функционирования именно организационно-хозяйственных отношений.

Развитие энергетического законодательства Российской Федерации является одной из приоритетных задач и направлений реализации энергетической стратегии. Любые экономические, институциональные и другие преобразования в энергетике, а также построение внутренней и внешней политики в этой сфере должны основываться исключительно на положениях законов Российской Федерации. Именно законы должны стать основой правового регулирования энергетических отношений в сфере топливно-энергетического комплекса.

Такое регулирование должно быть максимально чётким и детализированным, что позволит минимизировать принятие подзаконных нормативно-правовых актов и избежать дискриминационного применения законодательства.

В настоящее время правовое регулирование топливно-энергетического комплекса имеет несистемный характер и характеризуется отсутствием рамочного закона, который устанавливал бы основные принципы и подходы к регулированию отношений в электроэнергетическом, ядерно-промышленном, угольно-промышленном и нефтегазовом комплексах.

Каждая из отраслей топливно-энергетического комплекса руководствуется своим отдельным законом и принятыми в его исполнение подзаконными актами. Такой подход к правовому регулированию создает условия для неодинакового применения требований законов и соответственно недостижения или неполного достижения предусмотренных ими целей и задач.

# 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

---

## 1.1. РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Традиционно в экономике выделяют такие отрасли, как топливно-энергетический комплекс, металлургический, машиностроение и металлообработка, легкая промышленность и др. Нефтегазовый сектор рассматривается в структуре топливно-энергетического комплекса<sup>1</sup>.

В современной справочной литературе топливно-энергетический комплекс определяется как совокупность отраслей промышленности, осуществляющих добычу и переработку разных видов первичных топливных и энергетических ресурсов (угольных, нефтяных, газовых, гидравлических, ядерных, геотермальных, биологических и др.), а также преобразующих эти энергоресурсы в тепловую и электрическую энергию или в моторное топливо<sup>2</sup>.

В словаре «Правовой режим минеральных ресурсов»<sup>3</sup> топливно-энергетический комплекс определяется как совокупность отраслей экономики, предприятия которых заняты разведкой и разработкой тех минеральных и иных ресурсов, которые обеспечивают страну топливом и энергией. Подчеркивается, что особое место в топливно-энергетическом комплексе занимает нефтегазовый комплекс, т.е. комплекс отраслей, предприятия которых осуществляют разведку, добычу, транспортировку и переработку нефти и газа, обеспечивают распределение продуктов их переработки.

Из приведённых определений следует, что основанием объединения экономических структур в единый топливно-энергетический комплекс выступают энергетические ресурсы. В свою очередь энергетические ресурсы определяются, как все доступные для промышленного и бытового

---

<sup>1</sup> Львов Д.С. Экономика развития. М.: Экзамен, 2002. С. 51.

<sup>2</sup> Термины и понятия отечественного недропользования (словарь-справочник) / А.И. Кривцов, Б.И. Беневольский, В.М. Минаков, И.В. Морозов ; под ред. Б.А. Яцкевича. М.: ЗАО «Геоинформмарк», 2000. С. 137.

<sup>3</sup> Правовой режим минеральных ресурсов : словарь / под ред. А.А. Арбатова, В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина, Л.А. Тропко. М.: ООО «Геоинформцентр», 2002. С. 247.

использования источники энергии: механической, гидравлической, тепловой, химической, электрической, ядерной, ветровой, солнечной<sup>4</sup>. В слове «Правовой режим минеральных ресурсов» уточняется, что к энергетическим материалам и продуктам относятся те природные ресурсы, которые включены в Приложение ЕМ Договора к Энергетической хартии, где наряду с другими (руды и концентраты урановые или горные, уголь каменный и др.) называются газ природный, нефть и нефтепродукты.

Энергетическое законодательство – это совокупность нормативных правовых актов различного уровня, регулирующих общественные отношения, возникающие в области организации и функционирования топливно-энергетического комплекса страны и его взаимоотношений с потребителями и другими организациями<sup>5</sup>.

Энергия как предмет правового регулирования характеризуется уникальными особенностями и признаками, отличающими её от других предметов и явлений материального мира. Эти особенности во многом определяют необходимость самостоятельного регулирования энергетических отношений, включающих весь комплекс проблем, связанных с превращением энергии природных ресурсов в блага человечества.

Как отмечают В. Крюков, А. Севастьянова, А. Токарев, В. Шмат: «Исследование проблем формирования и развития систем государственного регулирования в различных странах, в различных секторах экономики и в различных условиях позволяет, на наш взгляд, сделать вывод, что данная деятельность может быть эффективной лишь в том случае, если в достаточно полной степени учитываются особенности функционирования и эволюции объекта регулирования».<sup>6</sup> Действительно, «многие проблемы, связанные с регулированием, коренятся не в самом акте регулирования, а в том, что регулируется»<sup>7</sup>.

Энергия как способность выполнять работу, как свойство материи пребывает (существует, реализуется) в определённых формах. Главными из них для нас являются: электрическая, механическая, химическая, тепловая, ядерная энергия.

---

<sup>4</sup> Термины и понятия о государственного недропользования (словарь-справочник) / А.И. Кривцов, Б.И. Беневолянский, В.М. Минаков, И.В. Морозов (под ред. Б.А. Яцкевича). М.: ЗАО «Геоинформмарк», 2000. С. 150.

<sup>5</sup> Лахно П.Г. Энергетическое законодательство Российской Федерации // Нефтегаз, энергетика и законодательство. 2001–2002. С. 21 – 24.

<sup>6</sup> Эволюционный подход к формированию системы государственного регулирования нефтегазового сектора экономики / В. Крюков, А. Севастьянова, А. Токарев, В. Шмат. Новосибирск: Изд-во ИЭ и ОПП СО РАН, 2002. С. 6.

<sup>7</sup> Джосткоу П. Специфичность активов и структура вертикальных отношений: эмпирические свидетельства // Природа фирмы. М.: Дело, 2001. С. 175 – 205.

Каждая из форм энергии обладает своими отличительными свойствами. Они налагают определённые особенности в правовом регулировании её использования (требования техники безопасности, содержание энергетического хозяйства, порядок и способ доставки (передачи) энергии, определение её качества и др.)<sup>8</sup>.

Уникальным свойством энергии является её возможность преобразования из одной формы в другую, что также требует соответствующих правовых особенностей в регулировании энергетических отношений.

Вследствие естественно-технических качеств энергии до сих пор среди учёных-правоведов, главным образом цивилистов (но не только), исследовавших эту проблему, нет единого мнения – можно ли признать энергию вещью (товаром), которая покупается и продается как объект права собственности или это нечто другое.

Вопрос этот для советской, а затем и российской юридической науки и практики не новый. В научной литературе по данному вопросу высказано несколько точек зрения (концепций):

– во-первых, «имущественная», или, как её называют, «традиционная» концепция вещественной собственности. Суть её заключается в том, что в основе понятия имущественных отношений лежит право собственности на материальные объекты, вещи, а само понятие имущества приравнивается как адекватное к понятию вещи.<sup>9</sup> Но при этом всё же отмечается, что развитие производства и экономики привело к модернизации концепции имущества, к юридическому признанию новых видов имущества. К имуществу как объекту собственности начали относить электрическую энергию и природный газ, а затем и другие виды энергии и сырья, выходящие за границы традиционного понимания вещи.

Вопросы, касающиеся определения традиционной концепции вещественной собственности, рассмотрены также в статье Б.М. Сейнароева «Договор энергоснабжения», включённой в информационный банк согласно публикации – «Вестник ВАС РФ». 2000. № 6;

– во-вторых, концепция так называемого бестелесного имущества, к которому относят помимо ценных бумаг<sup>10</sup> электрическую энергию и газ;

– в-третьих, так называемая неимущественная концепция, суть которой сводится к тому, что электрическая энергия не является ни правом, ни вещью. Исходя из этой концепции, по договору на электроснабжение

---

<sup>8</sup> Лахно П.Г. Энергия, энергетика и право // Энергетическое право. 2006. № 1.

<sup>9</sup> Сейнароев Б. Договор энергоснабжения // Хозяйство и право. 2000. Прил. к № 5. С. 4.

<sup>10</sup> Мурзин Д.В. Ценные бумаги – бестелесные вещи. Правовые проблемы современной теории ценных бумаг. М.: Статут, 1998. С. 67–68.

электростанция обязуется совершить работу, необходимую для доставки потребителю энергии, а не передавать последнему какое-либо имущество. Данная концепция исходит из правовой квалификации отношений по энергоснабжению как подрядных. Договор, согласно которому электрическая станция обязуется снабдить потребителя электрической энергией, надлежит считать подрядным<sup>11</sup>. Из подобной концепции исходит и германский законодатель в регулировании отношений по энергоснабжению. Согласно немецкому законодательству, договоры на энергоснабжение относятся к подрядным<sup>12</sup>.

К юридическому пониманию энергии обращаются учёные не только в нашей стране, но и за рубежом. Свою трактовку понимания энергии даёт Р. Саватье, который пишет: «Юридически энергия может быть выражена только в форме обязательства. Это вещь, определённая всегда родовыми признаками, которые выражаются только в результатах её использования, и продаётся в соответствии с единицей измерения. Представляя собой важный аспект обязательства, она никогда не может быть объектом права собственности»<sup>13</sup>. Анализируя данное юридическое определение энергии, мы можем обнаружить в нём противоречие, заложенное в дуалистическом подходе к её определению: с одной стороны, энергия может быть выражена только в форме обязательства, с другой стороны, это вещь, которая никогда не может быть объектом права собственности. Как выход из этого положения С.М. Корнеев предложил рассматривать электрическую энергию как ценность, экономическое благо<sup>14</sup>, не относя её ни к имуществу (веществу), ни к правам, ни к обязанностям. «Энергия не может рассматриваться как обычный предмет материального мира, как телесная вещь; она представляет собой свойство материи, причём материи, которой придаётся определённое состояние (напряжение тока, температура воды и т.п.). Это свойство обнаруживается в способности производить полезную работу, создавать необходимые условия для трудовой деятельности и отдыха людей (освещение, вентиляция, отопление и т.п.)»<sup>15</sup>.

Другое дело, что для правовой конструкции договора энергоснабжения ГК РФ исходит из признания энергии товаром, но не тождества ему.

---

<sup>11</sup> Агарков М.М. Подряд (текст и комментарий к ст. 220 – 235 Гражданского кодекса). М., 1924. С. 13–14.

<sup>12</sup> Лахно П.Г. Энергия, энергетика и право // Энергетическое право. 2006. № 1.

<sup>13</sup> Саватье Р. Теория обязательств. М.: Прогресс, 1972. С. 86.

<sup>14</sup> Корнеев С.М. Юридическая природа договора энергоснабжения // Закон. 1995. № 7. С. 118.

<sup>15</sup> Гражданское право. Т. 2. Полутом 1 / Отв. ред. Е.А. Суханов. М.: БЕК, 1999. Автор параграфа 3 гл. 32 проф. С.М. Корнеев. С. 306.



Диалектическое взаимодействие вещества и энергии в рассматриваемом аспекте даёт основания для вывода о том, что в Гражданском кодексе Российской Федерации конструкция договора на энергоснабжение, объектом которого является электроэнергия, исходит из того, что энергия признаётся товаром. Поэтому договор энергоснабжения – прежде всего договор передачи товара. И в этом своём качестве он совершенно логично помещён в гл. 30 Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующую договор купли-продажи.

Но энергия не является обычным товаром. Физические особенности электроэнергии делают этот товар сугубо специфическим, что отражается в правах и обязанностях сторон и содержании обязательства энергоснабжения.

Отсюда и особенности данного вида договора. Представляется, что именно уникальная специфика энергии, признаваемой товаром, энергии как свойства материи не охватывается структурой объектов гражданских правоотношений, а поэтому в литературе совершенно справедливо отмечается, что к энергии можно применять отдельные нормы, регулирующие правоотношения по поводу вещей, только по аналогии<sup>16</sup>.

«Именно особенности объекта предопределяют необходимость специальных правил, регулирующих правоотношения, связанные со снабжением энергией через присоединённую сеть»<sup>17</sup>.

И совершенно правы М.М. Агарков, С.М. Корнеев, которые утверждают, что энергия – не право и не вещь. Это самостоятельный объект правового регулирования.

А поскольку значимость энергии, в том числе и электрической энергии, – в обеспечении всех сторон жизнедеятельности современного общества весьма значительная, то требуется самостоятельное, комплексное правовое регулирование всей совокупности отношений, связанных с производством, куплей-продажей, передачей (транспортировкой) и потреблением энергии.

Современное легальное определение электрической энергии как товара особого рода даётся в Федеральном законе «Об электроэнергетике», где в ст. 3 «Определение основных понятий» при характеристике оптового рынка электрической энергии (мощности) сказано, что это «сфера обращения **ОСОБОГО ТОВАРА – ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ (МОЩНОСТИ)**

---

<sup>16</sup> Олейник О. Правовые проблемы энергоснабжения // Хозяйство и право. 2000. Прил. к № 5. С. 22.

<sup>17</sup> Витрянский В.В. Договор купли-продажи и его отдельные виды. М.: Статут, 1999. С. 158.

в рамках Единой энергетической системы России в границах единого экономического пространства Российской Федерации...».

Как следует из самого определения, электрическая энергия является особым объектом гражданских прав и обязанностей. Обладая очевидными товарными характеристиками (потребительскими свойствами, стоимостью, способностью к измерению и качеством), электрическая энергия не обращается ни в физическом, ни в юридическом смысле. Обращается, переходит в результате возмездных или безвозмездных сделок между контрагентами только право на электроэнергию. Причём право особого рода – не право собственности, но право потребления в своём или чужом интересе электрической энергии того количества и качества, которые соответствуют уплаченной за потребление сумме денежных средств или стоимости переданного в обмен имущества<sup>18</sup>.

Приобретать и использовать электрическую энергию иначе как для целей потребления невозможно. Электрическую энергию нельзя юридически переработать, сделать средством накопления богатства. К электрической энергии неприменима такая категория гражданского права, как право собственности. То, что можно было бы считать правом собственности на электрическую энергию, ни одной из характеристик вещных прав не обладает. Поэтому даже в том случае, когда приобретение электрической энергии осуществляется не с целью её потребления лично приобретателем, а с целью её перепродажи, правильнее говорить о приобретении и дальнейшей возмездной уступке права потребления электрической энергии, т.е. опять же об обращении прав на электрическую энергию.

С другой стороны, вследствие обычно возмездного характера сделок по приобретению права потребления электрической энергии и очевидно-му наличию у электрической энергии товарных свойств, сами такие сделки условно считаются договорами купли-продажи специального вида, что и следует из структуры части второй Гражданского кодекса Российской Федерации.<sup>19</sup>

Ещё более специфичным является понятие «мощности».

Логично предположить, что формулировка Закона даёт основание и «мощность» считать особым товаром и предметом обращения на оптовом рынке.

Речь идёт об электрической мощности вырабатывающих электрическую энергию агрегатов, т.е. определяемой условиями эксплуатации их способности производить те или иные объёмы электрической энергии.

---

<sup>18</sup> Лахно П.Г. Энергия, энергетика и право // Энергетическое право. 2006. № 1.

<sup>19</sup> Об электроэнергетике: постатейный научно-практический комментарий к федер. закону / под общ. ред. канд. юрид. наук В.Ю. Синюгина. М.: Деловой экспресс, 2003. С. 27–28.

Как отмечают авторы постатейного научно-практического комментария к Федеральному закону «Об электроэнергетике»: «Если электрическую энергию можно с полным основанием считать товаром, пригодным для организации его купли-продажи, в том числе с использованием механизмов организованного, биржевого рынка, то мощность конечно же товаром являться не может. Несмотря на отсутствие товарных характеристик, мощность оплачивается покупателями электрической энергии помимо оплаты стоимости приобретённой ими электрической энергии. Покупатели оплачивают потенциальную величину – мощность производителей (способность их генерирующего оборудования производить электрическую энергию). Почему так происходит, каков в этом экономический и юридический смысл?» «Поддержание генерирующих агрегатов в постоянной готовности означает несение производителем серьёзных финансовых затрат даже тогда, когда электрическая энергия этими агрегатами не вырабатывается и никаких платежей за неё производителю не поступает. Именно эти затраты и позволяет компенсировать плата за мощность, взимаемая со всех покупателей электрической энергии»<sup>20</sup>.

Во всех странах отношения в сфере энергетики в той или иной степени регулируются государством<sup>21</sup>.

В Российской Федерации в последние годы, с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., правовому регулированию отношений в области организации и функционирования топливно-энергетического комплекса также уделялось и уделяется значительное внимание. В развитие положений п. «и» ст. 71 Конституции Российской Федерации, относящей «федеральные энергетические системы» к ведению Российской Федерации, был принят целый ряд законов, регулирующих различные отношения в топливно-энергетическом комплексе страны. В настоящее время на различных этапах подготовки находятся проекты Федеральных законов: «О федеральной энергетической политике», «О федеральных энергетических системах», «Об основах государственного регулирования балансов топлива и энергетики в Российской Федерации», «О теплоснабжении», «О магистральном трубопроводном транспорте»<sup>22</sup>, «О поддержке использования возобновляемых источников энергии» и др. 28 августа 2003 г. распоряжением № 1234-р Правительство

---

<sup>20</sup> Об электроэнергетике: постатейный научно-практический комментарий к федер. закону / под общ. ред. канд. юрид. наук В.Ю. Синюгина. М.: Деловой экспресс, 2003. С. 29–30.

<sup>21</sup> Лахно П.Г. Энергия, энергетика и право // Энергетическое право. 2006. № 1.

<sup>22</sup> Перчик А.И. Правовые проблемы развития трубопроводного транспорта в России // Нефть, Газ и Право. 2005. № 5.

Российской Федерации утвердило «Энергетическую стратегию России на период до 2020 года»<sup>23</sup>. В этом программном документе зафиксированы основные направления энергетической политики на федеральном и региональном уровнях на основе Конституции Российской Федерации, законодательных и иных нормативных актов. Примечательно, что в числе основных инструментов, способствующих её реализации, называется правовое обеспечение отношений в сфере топливно-энергетического комплекса, создание развитого стабильного законодательства, учитывающего в полной мере специфику функционирования предприятий ТЭК.

В Доктрине Энергетической безопасности Российской Федерации, рассмотренной и одобренной Межведомственной комиссией по экономической безопасности Совета Безопасности Российской Федерации 27 февраля 1998 г. закреплено, что обеспечение энергетической безопасности России является прерогативой государства и достигается проведением единой государственной политики на федеральном и региональном уровнях, системой мер законодательного, нормативного и иного характера, адекватных выявленным угрозам и дестабилизирующим факторам.

На заседании Совета Безопасности Российской Федерации 22 декабря 2005 г. Президент Российской Федерации В. Путин подчеркнул, что Россия должна претендовать на мировое лидерство в энергетической области в среднесрочной перспективе, и именно развитие ТЭКа... и его научный потенциал должны стать локомотивом национальной экономики. Главный момент выступления – смена внутренних приоритетов государства в развитии отраслей. «Заявка на мировое лидерство в области энергетики – это амбициозная задача», – заявил Президент Российской Федерации... По словам главы государства, ростов темпа производства и экспорта энергоресурсов для этого явно недостаточно. Однако в случае, если Россия станет «мировым законодателем мод» в области инноваций в ТЭКе, в энерго- и ресурсосбережении (и соответственно обеспечит рост вложений в научные исследования в этой области – в геологоразведке, машиностроении, атомной отрасли), будет решена задача и устойчивого экономического роста. Это «станет катализатором модернизации и качественного подъёма» всей национальной экономики<sup>24</sup>. На заседании Совета Безопасности Президент Российской Федерации отметил, что это нужно

---

<sup>23</sup> СЗ РФ. 2003. № 36. Ст. 3531; О правовых аспектах Энергетической Стратегии см.: Lakhno Pyotr. Cand.Sc.(Law), Moscow State University / Adjusting the Course. Legal aspects of Russia's new energy strategy // Oil of Russia. 2004. № 1.

<sup>24</sup> Татаринов Д. Оборонную мощь сменит энергетическая // Коммерсант. 2005. 23 декабря.

сделать «за счёт грамотного законодательного регулирования, оптимизации налогообложения».<sup>25</sup>

Важное значение имеет Энергетический диалог: Россия – Европейский Союз (ЕС).

Россия была и остаётся традиционным, надёжным и важным поставщиком энергоносителей в Европейский Союз. В ЕС поступает 53% российского экспорта нефти, что составляет 16% всего потребления нефти в ЕС, и 62% российского экспорта природного газа, что составляет 20% общего потребления природного газа в ЕС.

По словам Президента России В.В. Путина, «энергетический диалог является важным аспектом сотрудничества, включая в себя поставки российских энергоносителей странам Центральной и Западной Европы, с параллельным привлечением инвестиций европейского капитала в развитие энергетического сектора России»<sup>26</sup>.

Итоги и перспективы этого сотрудничества отражены в Шестом обобщающем докладе по Энергетическому диалогу Россия – ЕС<sup>27</sup>.

## **1.2. ОЦЕНКА СИТУАЦИИ В СФЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА И ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В отличие от дореволюционного законодательства, детально регламентировавшего общественные отношения в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа, современное российское законодательство отличается тем, что нет федерального закона, регулирующего отношения в целом в сфере использования энергетических ресурсов, нет и специального федерального закона о нефти и газе.

Поскольку мы определили топливно-энергетический комплекс, включая нефтегазовый сектор как хозяйственную систему, основными составными элементами которой являются взаимосвязанные этапы хозяйственной деятельности, осуществляемой субъектами в этой сфере (поиск, разведка, добыча, транспортировка, переработка, реализация), то и законодательство должно быть адекватно хозяйственным отношениям в этой системе.

---

<sup>25</sup> Ведомости. 2005. 23 декабря. С. 3.

<sup>26</sup> Выступление Президента Российской Федерации В. Путина // [www.eur.ru](http://www.eur.ru)

<sup>27</sup> Шестой обобщающий доклад по Энергетическому диалогу Россия – ЕС. Москва–Брюссель, октябрь 2005.

Энергия, энергетика, энергоснабжение являются одними из основных условий существования современной цивилизации. «Цивилизация, по сути, – результат энергетического преобразования природы, ибо энергия по определению – всякое действие, осуществление в противовес потенции как возможности, а энергетика по большому счёту – система, реализующая имеющийся потенциал, преобразующая его в энергию, в действие, направленное на достижение желаемого результата»<sup>28</sup>.

Энергетический сектор обеспечивает жизнедеятельность всех отраслей национального хозяйства, способствует консолидации субъектов Федерации (является по сути стронообразующим), во многом определяет формирование основных финансово-экономических показателей страны<sup>29</sup>.

В этой связи представляется научно обоснованной и практически оправданной разработка теоретических основ самостоятельного, комплексного правового регулирования всей совокупности отношений, связанных с производством, куплей-продажей, передачей (транспортировкой) и потреблением энергии. Кроме того, анализ современных тенденций развития законодательного обеспечения организации и функционирования энергетического сектора позволяет сделать вывод о том, что в Российской Федерации формируется новый энергетический правовой порядок. С этой точки зрения к числу первостепенных задач следует отнести совершенствование, систематизацию и – в перспективе – унификацию энергетического законодательства<sup>30</sup>.

Правовому регулированию отношений в области энергетики в Российской Федерации уделяется значительное внимание. Энергетическое законодательство России представлено множеством разнообразных нормативных правовых актов, среди которых имеются как федеральные законы, так и подзаконные нормативные правовые акты.

На уровне Конституции России можно выделить общие нормы, закрепляющие основы предпринимательства: о свободе экономической деятельности, едином экономическом пространстве, многообразии и равно-

---

<sup>28</sup> Бушуев В.В. Энергетика России: ожидания и возможности // Энергетическая политика. Ноябрь 1999. С. 3

<sup>29</sup> Юсуфов И.Х. К читателям и издателям журнала «Мировая энергетика» // Мировая энергетика. 2003. № 2. С. 3.

<sup>30</sup> Лахно П.Г. Энергетическое законодательство Российской Федерации «Нефтегаз, Энергетика и Законодательство». М., 2001–2002. С. 23–24; Салиева Р.Н. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. Автореферат дис. ... юрид. наук. Тюмень, 2003; Клеандров М.И. Энергетика и право. Что улучшать на базе научных исследований // Энергетическое право. 2004. № 1.

правии различных форм собственности, защите конкуренции (ст. 8); о праве на использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещённой законом экономической деятельности (ст. 34); о праве частной собственности (ст. 35, 36).

На уровне международных договоров надо отметить, что Россия заключила ряд соглашений с государствами-участниками Содружества Независимых Государств по регулированию взаимоотношений в сфере недропользования, транспортировки нефти и газа, создания финансово-промышленных групп. Например, Горная хартия государств-участников Содружества Независимых Государств и Соглашение о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования минерально-сырьевых ресурсов<sup>31</sup>. Приняты также: Соглашение о проведении согласованной политики в области транзита газа, вступившее в силу 3 июня 1997 г.; Соглашение о проведении согласованной политики в области транзита нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам от 12 апреля 1996 г.; Конвенция о транснациональных корпорациях от 6 марта 1998 г. На уровне государств-участников Содружества приняты модельные законы: «О трубопроводном транспорте» от 19 апреля 2001 г. № 17-5; а также рекомендательные законодательные акты, например, «Об экологической безопасности» от 2 ноября 1996 г. и др.

Россия присоединилась и к некоторым международно-правовым соглашениям. Например, 11 марта 1999 г. подписан Киотский протокол об изменении климата, закрепляющий количественные обязательства развитых стран и стран с переходной экономикой, включая Россию, по ограничению и снижению поступления парниковых газов в атмосферу. Одобрен Правительством Российской Федерации и внесён на ратификацию в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Договор к Энергетической хартии и Протокол к Энергетической хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим энергетическим аспектам, подписанные в г. Лиссабоне 17 декабря 1994 г. Пока эти международные акты Россией не ратифицированы.

В ряду действующих общих федеральных законов следует назвать законы «О недрах», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «О соглашениях о разделе продукции», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции», «Об охране окружающей среды» «Об экологической

---

<sup>31</sup> Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.12.98 г. № 1449 // Собрание Законодательства Российской Федерации, 14.12.98 г. № 5. Ст. 6162.

экспертизе», «Об особо охраняемых природных территориях», «О газоснабжении», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О естественных монополиях», «О промышленной безопасности», «О пожарной безопасности», «О государственном регулировании внешне-торговой деятельности», «Налоговый кодекс», «О таможенном тарифе», «Земельный кодекс», «Лесной кодекс», «Водный кодекс».

Названные законы имеют общий характер, регулируют в целом отношения в сфере недропользования, охраны окружающей среды, заключения внешнеторговых сделок, функционирования естественных монополий, лицензирования и т.д. При этом конкретная специфика, выделенной ранее группы общественных отношений в топливно-энергетическом комплексе, включая нефтегазовый сектор экономики, учитывается либо частично (например, в Налоговом кодексе, в законе «О газоснабжении»), либо не оговаривается.

Рассмотрим примеры правовой регламентации хозяйственных отношений в ТЭК на федеральном уровне.

В развитие положений п. «и» ст. 71 Конституции Российской Федерации, относящей «федеральные энергетические системы» к ведению Российской Федерации, был принят целый ряд нормативных правовых актов, регулирующих различные отношения в данной сфере, среди которых можно, в частности, назвать:

– Гражданский кодекс Российской Федерации, § 6 главы 30 которого регулирует отношения из договора энергоснабжения;

– Федеральный закон «Об энергосбережении»<sup>32</sup>, регулирующий отношения, возникающие в процессе деятельности в области энергосбережения, в целях создания экономических и организационных условий для эффективного использования энергетических ресурсов;

– Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации»<sup>33</sup>, который устанавливает основы экономических отношений в области газоснабжения и антимонопольное регулирование газоснабжения;

– Федеральный закон от «Об электроэнергетике»<sup>34</sup> установил правовые основы экономических отношений в сфере электроэнергетики, определяет полномочия органов государственной власти на регулирова-

---

<sup>32</sup> Об энергосбережении: федер. закон от 3 апреля 1996 г. № 28-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 апреля 1996 г. № 15, ст. 1551.

<sup>33</sup> О газоснабжении в Российской Федерации: федер. закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 апреля 1999 г. № 14, ст. 1667.

<sup>34</sup> Об электроэнергетике: федер. закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 марта 2003 г. № 13, ст. 1177.



ние этих отношений, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики и др.

28 августа 2003 г. Распоряжением № 1234-р Правительство Российской Федерации утвердило «Энергетическую стратегию России на период до 2020 г.»<sup>35</sup>. В этом программном документе зафиксированы основные направления энергетической политики на федеральном и региональном уровнях на основе Конституции Российской Федерации, законодательных и иных нормативных актов. Примечательно, что в числе основных инструментов, способствующих её реализации, называется правовое обеспечение отношений в сфере ТЭК, создание развитого стабильного законодательства, учитывающего в полной мере специфику функционирования предприятий ТЭК.

Кроме того, на различных этапах подготовки находятся проекты федеральных законов: «О федеральной энергетической политике», «О федеральных энергетических системах», «Об основах государственного регулирования балансов топлива и энергетики в Российской Федерации», «О теплоснабжении», «О магистральном трубопроводном транспорте», «О поддержке использования возобновляемых источников энергии» и др.<sup>36</sup>

Значительный массив энергетического законодательства составляют указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации<sup>37</sup>.

### **1.3. ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ РОССИИ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА И ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА**

Безусловно, принятые Россией международные обязательства влияют и предопределяют содержание национального законодательства в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Реализация государственной энергетической стратегии России и государственной политики в области энергосбережения и повышения энер-

---

<sup>35</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 1234-р // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 сентября 2003 г. № 36, ст. 3531.

<sup>36</sup> Перчик А.И. Правовые проблемы развития трубопроводного транспорта в России // Нефть, Газ и Право. 2005. № 5; Лахно П.Г. Энергия, энергетика и право // Энергетика и право. М. : Изд-во «Юрист», 2008. С. 33.

<sup>37</sup> Кожухова А.А. К вопросу о становлении энергетического права как комплексной отрасли // Митна справа. № 4(64). 2009. С. 86 – 92

гетической эффективности требует её правового обеспечения. Энергетическая стратегия России до 2030 г. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р) (далее по тексту – Стратегия) предусматривает для целей достижения энергетической эффективности потребность формирования комплексного федерального и регионального законодательства по энергосбережению. Обозначены и некоторые из направлений, которые требуют нормативно-правового обеспечения, они следующие: формирование системы перспективных регламентов, стандартов и норм, предусматривающих повышение ответственности за нерациональное и неэффективное расходование энергоресурсов путём включения требований обеспечения энергоэффективности, введение специальных нормативов энергоэффективности и системы штрафов за их нарушение, а также системы налоговых льгот за достижение показателей, превышающих нормативы, для стимулирования замены устаревшего оборудования, организация государственного статистического наблюдения за энергоэффективностью, введение маркировки товаров по уровню (классам) энергоэффективности, организация энергетических обследований, составление по их результатам энергетических паспортов, стимулирование развития энергетического аудита и др.

Согласно положениям Стратегии, к 2030 г. Уральский федеральный округ сохранит за собой позиции главного нефте- и газодобывающего района России, поставляющего энергоносители в энергодефицитные районы страны и на экспорт, будет реализован потенциал энергосбережения.

Следует заметить, что законодательство в области энергосбережения и энергетической эффективности представляет сегодня достаточно сложный пласт системы российского законодательства. Оно имеет определённую историю своего становления и развития, и представляется, что начало формирования его отнюдь не следует только связывать с принятием в 1996 г. первого Федерального закона от 03.04.1996 г. № 28-ФЗ «Об энергосбережении», который оказался весьма скромным по своему нормативному содержанию (включал 19 статей, большей частью декларативных по своему характеру) и утратил юридическую силу<sup>38</sup>. Несправедливым является замалчивание опыта регулирования отношений в области энергосбережения, который имелся в социалистический период. Например, идея перспективной стандартизации, так называемых «перспективных» стандартов, не только была в то время научной идеей, но и реализовывалась на практике.

---

<sup>38</sup> Об энергосбережении: федер. закон от 3 апреля 1996 г. № 28-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации 1996. № 15, ст.1551.

Бесспорно, одним из базовых действующих законов в настоящее время является 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» (далее по тексту – закон)<sup>39</sup>. Новый закон, его новеллы всегда вызывают повышенный интерес учёных и правоприменителей. Сравнительно новый закон – не исключение. Закон содержит значительное число бланкетных норм, требующих принятия ряда нормативно-правовых актов.

Сделаем несколько обобщений относительно законодательства в области энергосбережения в целом.

Во-первых, законодательство в сфере энергосбережения является комплексным, межотраслевым массивом нормативных актов. В.Ф. Яковлев, характеризуя в целом систему правового регулирования ТЭК, отмечал, что она «включает в себя элементы общего законодательства и законодательства специального, содержащего специальные нормы, отражающие специфику данной сферы отношений»<sup>40</sup>. В «орбиту правового регулирования» вовлечены нормативно-правовые акты различных отраслей российского права. Симптоматично то, что принятие нового закона повлекло изменение и дополнение двенадцати федеральных законов, в том числе Федерального закона «Об электроэнергетике», Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», Градостроительного кодекса Российской Федерации, Жилищного кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, Кодекса об административных правонарушениях и др.

Во-вторых, регулирование отношений в рассматриваемой сфере представлено на различных уровнях: федеральном, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и даже – локальном. Так, на территории Свердловской области действует Закон Свердловской области от 25 декабря 2009 г. № 117-ОЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности на территории Свердловской области», которым, прежде всего, определены полномочия высших органов государственной власти Свердловской области, уполномоченного органа государственной власти в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности Свердловской области, органов местного

---

<sup>39</sup> Об энергоснабжении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ // Российская газета. 2009. 27 ноября.

<sup>40</sup> Яковлев В.Ф. Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России // Теория и практика энергетического права. Материалы Междунар. конф. Вып. 2. Под ред. П.Б. Лахно. М., 2008.

самоуправления муниципальных образований в рассматриваемой сфере отношений.

В-третьих, в системе этого законодательства важна компонента технического регулирования. Одним из важнейших национальных стандартов, направленных на правовое обеспечение реализации технической политики в области ресурсосбережения, является национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ 52106–2003 «Ресурсосбережение. Общие положения» (утверждён постановлением Госстандарта Российской Федерации от 3 июля 2003 г. № 236-ст). Следует заметить, что в соответствии с приоритетами, оговорёнными в Перечне Европейской экономической комиссии ООН по стандартизации, эффективное использование энергии и ресурсосбережение стоят на четвёртом месте из восьми в нём названных.

В-четвёртых, как уже отмечалось выше, национальное законодательство в области энергосбережения во многом предопределяется международными обязательствами России.

В-пятых, оценивая перспективы развития этого законодательства, можно предположить, что в ближайшие годы будет интенсивно развиваться его специальная компонента, что потребует интенсификации научных исследований в направлении поиска адекватных правовых средств, призванных опосредовать упомянутые отношения. Требуется, на наш взгляд, и осмысление места этого законодательства в системе всего массива энергетического законодательства.

В-шестых, законодательство в сфере энергосбережения предусматривает поэтапность реализации целого ряда норм, его характеризует перспективная обоснованность.

В-седьмых, законодательство в рассматриваемой сфере представлено значительной компонентой ведомственного нормотворчества. Ведомственные акты межотраслевого действия в соответствии с полномочиями федеральных органов исполнительной власти, которые определены Постановлением Правительства Российской Федерации № 67 от 20 февраля 2010 г. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам определения полномочий федеральных органов исполнительной власти в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности», будут приниматься (или уже приняты) в соответствии с предметами ведения Роспотребнадзором, Федеральной службой по тарифам, Министерством регионарзвития, Министерством энергетики, Минэкономразвития.

В-восьмых, законодательство в сфере энергосбережения затрагивает интересы практически всех субъектов экономической деятельности, пуб-

личных образований, граждан, поэтому в законодательстве должен быть соблюден разумный баланс публично-правового и частноправового регулирования.

Обращаясь к новеллам нового закона, следует отметить, что изменения коснулись его названия, оно дополнено словами: «повышение энергетической эффективности». Под *энергетической эффективностью* следует понимать характеристики, отражающие отношение полезного эффекта от использования энергетических ресурсов к затратам энергетических ресурсов, произведённых в целях получения такого эффекта, применительно к продукции, технологическому процессу, юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю. В статьях 10, 11, 12 и других обозначены правовые механизмы обеспечения энергетической эффективности, например при обороте товаров, эксплуатации зданий, сооружений, жилищного фонда и др. Уместно в этой связи заметить, что жилищный фонд застройки прошлого века устарел настолько, что население таких домов практически оплачивает отопление улицы. Так, согласно экспертным оценкам, до 70% выработанного тепла не доходит до потребителя<sup>41</sup>. По этой причине правовые механизмы обеспечения энергетической эффективности вполне оправданы. Назовём некоторые из новелл. Закон № 261-ФЗ установил, что производимые на территории Российской Федерации, импортируемые в Российской Федерации, для оборота на территории Российской Федерации товары должны содержать информацию о классе их энергетической эффективности в технической документации, прилагаемой к этим товарам, в их маркировке, на их этикетках. С 1 января 2011 г. это требование должно выполняться в отношении бытовых энергопотребляющих устройств, с 1 января 2012 г. – компьютеров, других компьютерных электронных устройств и оргтехники. Дата, начиная с которой указанное требование должно распространяться на другие товары, должна быть установлена Правительством Российской Федерации. Определение класса энергетической эффективности товара осуществляется производителем, импортёром в соответствии с правилами, которые утверждаются уполномоченным органом исполнительной власти и принципы которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Закон установил периоды (первый – с 1 января 2011 г.), в течение которых из оборота на территории Российской Федерации должны быть выведены электрические лампы накаливания, которые могут быть использованы в цепях переменного тока в целях освещения (п. 1, 2, 3, 4 ст. 19 Закона № 261-ФЗ).

---

<sup>41</sup> Энергосбережение в жилищной и коммунальной сфере: учебник / под общ. ред. проф. Л.Н.Чернышова. Москва, Екатеринбург, 2008. С. 66–67.

Здания, строения, сооружения должны соответствовать требованиям энергетической эффективности в соответствии с правилами, утверждёнными Правительством Российской Федерации. Требования подлежат пересмотру не реже чем один раз в пять лет. В целях повышения уровня энергосбережения в жилищном фонде и его энергетической эффективности в перечень требований к содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме должны включаться требования о проведении мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности многоквартирного дома. В соответствии с принципами, установленными Правительством Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждают перечень мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, подлежащих проведению одновременно и(или) регулярно.

Закон № 261-ФЗ установил сроки оснащения зданий, строений различного назначения приборами учёта используемых энергоресурсов. Так, в частности, до 1 января 2011 г. собственники зданий, строений, сооружений и иных объектов, которые введены в эксплуатацию на день вступления упомянутого закона в силу и при эксплуатации которых используются энергетические ресурсы, в том числе временных объектов, обязаны завершить оснащение таких объектов приборами учёта используемых воды, природного газа, тепловой энергии, электрической энергии, а также ввод установленных приборов учёта в эксплуатацию. До 1 января 2012 г. собственники жилых домов, собственники помещений в многоквартирных домах, введённых в эксплуатацию на день вступления закона в силу, обязаны обеспечить оснащение таких домов приборами учёта используемых воды, природного газа, тепловой энергии, электрической энергии, а также ввод установленных приборов в эксплуатацию. При этом многоквартирные дома в указанный срок должны быть оснащены коллективными (общедомовыми) и индивидуальными приборами учёта воды, природного газа, электрической энергии.

До 1 января 2012 г. собственники введённых в эксплуатацию на день вступления закона в силу жилых домов, дачных домов или садовых домов, которые объединены общими сетями инженерно-технического обеспечения, подключёнными к системам централизованного снабжения энергетическими ресурсами, обязаны обеспечить установку коллективных (на границе с централизованными системами) приборов учёта используемых ресурсов, а также ввод установленных приборов учёта в эксплуатацию (п. 4, 5, 6 ст. 13 Закона № 261-ФЗ). Не подвергая сомнению потреб-

ность подобных мероприятий, связанных с учётом потребляемых ресурсов, предлагаемый законом режим правореализации мероприятий вызывает некоторые вопросы.

Бесспорно, возникает вопрос о компенсации затрат, связанных с установкой приборов учёта. Представляется, что уже сейчас гражданам следует, во-первых, объяснить суть, назначение проводимых мероприятий в области энергосбережения, привлекая ресурсы социальной рекламы и другие средства. Во-вторых, требует объяснения правовой режим возмещения затрат, связанных с содержанием имущества собственников. В-третьих, требует разъяснения договорный режим по установке или замене приборов учёта, цены и порядка оплаты по договору. Такая обстоятельная работа, направленная на просвещение граждан о предстоящих мероприятиях по реализации Закона № 261-ФЗ, пока разворачивается в регионах весьма вяло. Между тем, учитывая условия кризисного периода, жёсткое внедрение подобных мероприятий может создать социальную напряжённость. Закон предусматривает следующий режим оплаты цены по договору (п. 9 ст. 13): равными долями в течение пяти лет с даты его заключения, за исключением случая, когда потребитель выразил намерение оплатить цену, определённую таким договором одновременно или с меньшим периодом рассрочки. Между тем, вполне возможно, что и такие расходы, даже с рассрочкой платежа на пять лет, для определённой части граждан будут весьма обременительными. Представляется жёстким правовой режим принудительной установки приборов учёта при неисполнении этой обязанности до 1 января 2012 г.

Так, лицо, не исполнившее в установленный срок обязанности по оснащению объектов приборами учёта, должно обеспечить допуск организаций к местам установки этих приборов учёта и оплатить расходы организаций, установивших приборы учёта. В случае отказа от оплаты расходов в добровольном порядке лицо, не исполнившее в установленный срок обязанности по оснащению данных объектов приборами учёта, должно также оплатить понесённые указанными организациями расходы в связи с принудительным их взысканием. Режим рассрочки платежа в течение пяти лет в данном случае также сохраняется (в отношении граждан-собственников жилых домов, дачных и садовых домов). В случае предоставления рассрочки взыскиваются проценты в размере ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации. По юридической логике вещей, в обоих обозначенных выше случаях, адекватной правовой формой опосредования отношений по установке приборов учёта является гражданско-правовой договор.

В данном случае имеет место ограничение принципа свободы его заключения. Причём понуждение к заключению договора имеет место в весьма специфической форме: принудительно устанавливаются приборы учёта и принудительно, в случае добровольного отказа, взыскиваются расходы в связи с установкой (по-видимому, вопрос о размере этих расходов, стоимостных параметрах самой сделки с последним никто обсуждать не собирается). В этой связи непонятно, почему не действует процедура принудительного заключения договора, предусмотренная ст. 445 Гражданского кодекса Российской Федерации, в том числе устанавливающая судебный порядок понуждения к заключению договора?

Насколько оправдан предлагаемый законом режим таких квазидоговорных обязательств, надо ли к нему прибегать? Несмотря на то, что по замыслу законодателя, регулирование договоров в данном случае будет подвергнуто тщательной нормативно-правовой регламентации (разработка порядка заключения и существенных условий договора поручена Минэнерго России до 1 марта 2010 г.), тем не менее, предлагаемые юридические решения можно квалифицировать как «прокрустово ложе» для подобных нетипичных обязательств<sup>42</sup>.

Энергетическое обследование с целью получения объективных данных об объёме используемых энергоресурсов, определения показателей и потенциала повышения энергоэффективности может проводиться в отношении продукции, технологического процесса, а также юридического лица, индивидуального предпринимателя. Подчёркнём, что цель проведения таких аудитов: получение объективных данных об объёме используемых энергетических ресурсов, определение показателей энергетической эффективности, определение потенциала энергосбережения и разработка перечня мероприятий (типовых, общедоступных, как подчёркивает сам закон) по энергосбережению и их стоимостной оценке. Деятельность по проведению энергетического обследования вправе осуществлять только лица, являющиеся членами саморегулируемых организаций в области энергетического обследования.

Энергетическое обследование проводится в добровольном порядке, за исключением случаев, предусмотренных законом (ст. 16 закона). По результатам энергетического обследования составляется энергетический паспорт, который должен содержать информацию об оснащённости приборами учёта, объёме используемых энергетических ресурсов, показа-

---

<sup>42</sup> Шаблова Е.Г. Нематериальный результат и предмет договора возмездного оказания услуг // Российский юридический журнал. 2002. № 2. С. 50 – 59; Шаблова Е.Г. Проблемы гражданско-правового регулирования отношений возмездного оказания услуг. ГОУ ВПО УГТУ–УПИ. 2004. С 164 – 189.



телях энергетической эффективности, потенциале энергосбережения и др. (п. 7. ст. 15 закона). Информация, содержащаяся в энергетических паспортах, будет обрабатываться, систематизироваться, анализироваться Министерством энергетики Российской Федерации. Контроль за деятельностью саморегулируемых организаций энергоаудиторов, ведение государственного реестра энергоаудиторов возложены на Министерство энергетики Российской Федерации.

Отношения, возникающие между разнообразным кругом участников в связи с реализацией мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, нуждаются и в договорно-правовом опосредовании. Уместно отметить, что договор является идеальной формой активности участников гражданского оборота, а применение договора на протяжении тысячелетий, по справедливому утверждению М.И. Брагинского, помимо прочего объясняется гибкостью договорной правовой формы, в которую могут облекаться различные по характеру общественные отношения.

Глава 5 анализируемого закона посвящена правовому регулированию энергосервисных договоров и энергосервисных обязательств, включаемых в договоры поставки, передачи энергетических ресурсов, предметом, которых являются осуществление исполнителем действий, направленных на энергосбережение и повышение энергетической эффективности использования энергетических ресурсов заказчиком. Это новый, поименованный законом вид договора, который между тем имеет практику правоприменения в зарубежных странах.

Можно отметить распространение в Европе, США, Канаде, Японии, Южной Корее нового вида бизнеса – услуги энергосберегающих компаний, осуществляемые на основе договора с потребителями энергии, так называемого энергосберегающего перформанс-контракта, а также программ управления спросом на энергоносители.

Юридическая квалификация такого договора, безусловно, является гражданско-правовой, это ещё один вид договоров возмездного оказания услуг, на который распространяется действие главы 39 ГК Российской Федерации «Возмездные услуги». Представляется, что юридическая природа этого договора, опыт его применения на практике является интересной нишей для цивилистических исследований. Дискуссионным в науке гражданского права является вопрос о возможности включения в предмет договора возмездного оказания услуг на достижение нематериального результата.

В ряде работ обосновывается существование договоров возмездного оказания услуг, в которых профессиональный исполнитель может достичь

определённый нематериальный результат и берёт на себя такое обязательство<sup>43</sup>. Представляется, что предмет энергосервисного договора должен конструироваться именно по такой модели.

Разработка и принятие примерных условий договоров, включающих энергосервисные обязательства, возлагается на Министерство энергетики Российской Федерации.

Закон предусмотрел мероприятия по энергосбережению, обязательные для осуществления государственными организациями. Так, установлена обязанность бюджетных учреждений, начиная с 1 января 2010 г., по снижению объёма потребляемых ресурсов (воды, газа, тепловой, электрической энергии и др.) в течение пяти лет не менее чем на 15% от объёмов фактически потребленного ими в 2009 г. каждого из указанных ресурсов, с ежегодным снижением такого объёма не менее чем на 3%. Организации с участием государства или муниципального образования и организации, осуществляемые регулируемые виды деятельности (п. 9, 10 ст. 2 Закона), должны утверждать и реализовывать программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Государственные и муниципальные заказчики обязаны размещать заказы на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд в соответствии с требованиями энергетической эффективности.

Безусловно, это далеко не полный перечень новелл, предусмотренный вышеупомянутым законом.

Анализируя содержание закона, следует отметить некоторый дисбаланс публичного и частного регулирования в пользу публичного, санкций и мер позитивного стимулирования и поощрений в пользу санкций и императивных обязываний. Это вызывает определённую озабоченность у правоприменителей, прежде всего потребителей энергоресурсов. Так, Ю. Вихорева отмечает, что с введением в действие закона увеличится отчётность, потребители будут поставлены в условия поиска средств на приобретение дорогостоящего оборудования, отвечающего нормативам энергоэффективности, борьбы с контролирующими органами<sup>44</sup>.

Следует заметить, что плановые проверки соблюдения требований энергосбережения могут проводиться два и более раза в три года. Спра-

---

<sup>43</sup> Шаблова Е.Г. Нематериальный результат и предмет договора возмездного оказания услуг // Российский юридический журнал. 2002. № 2. С. 50 – 59; Шаблова Е.Г. Проблемы гражданско-правового регулирования отношений возмездного оказания услуг. ГОУ ВПО УГТУ–УПИ. 2004. С 164 – 189.

<sup>44</sup> Вихорева Ю. Законопроект об энергосбережении: проблемы и перспективы // Новое законодательство и юридическая практика. 2009. № 2, февраль.

ведливо сетует указанный автор на то, что инструментов мотивации для использования соответствующих энергосберегающих технологий и услуг в законе недостаточно. Хотя сам закон в качестве принципов правового регулирования (п. 2 ст. 4) предусматривает поддержку и стимулирование энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Имеются и нормы стимулирующего характера.

Так, сэкономленные средства за счёт снижения бюджетным учреждением потребления ресурсов (топлива, природного газа, тепловой, электрической энергии) остаются в распоряжении бюджетного учреждения, в том числе направляются на увеличение годового фонда оплаты труда (п. 3 ст. 24).

Меры стимулирующего характера предполагается предусмотреть законодательством о налогах и сборах путём возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, займам, полученным в российских кредитных организациях на осуществление инвестиционной деятельности, реализацию инвестиционных проектов в области энергосбережения (п. 2 ст. 27). Могут быть обозначены и некоторые другие стимулирующие меры, некоторые из которых пока не имеют чёткого механизма правореализации.

Следует отметить, что статьей 36 Федерального закона № 261-ФЗ в Кодекс об административных правонарушениях введена новая ст. 9.16, предусматривающая ответственность за нарушение законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности. Данная статья вступает в силу по истечении 180 дней после официального опубликования. Комментируемая статья содержит 12 квалификаций административных правонарушений в сфере законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Оливер Голдсмит более трёхсот лет назад разумно заметил: «Законы, чтобы быть полными, должны не только карать, но и награждать», и еще: «Английские законы карают преступления, китайские идут дальше: они вознаграждают добродетель». Слова, сказанные более трёхсот лет назад, применительно к реализации стратегии энергосбережения звучат как нельзя более актуально<sup>45</sup>. В науке гражданского права неоднократно обращалось внимание на то, что санкции не всегда способны удержать от гражданского правонарушения и тем более обеспечить наилучшее исполнение обязательства<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Афоризмы о юриспруденции / Авт.-сост. А.Б. Ваян. М., 1999. С. 217.

<sup>46</sup> Яковлев В.Ф. Гражданско-правовые средства реального и надлежащего исполнения хозяйственных договоров // Гражданское право, эффективность и качество. Вып. 60. Свердловск, 1977. С. 83.

Представляется, что перспективным направлением научных исследований могут быть теоретико-правовые исследования проблемы стимулирующих норм и норм поощрений.

В индустриально развитых странах существует мощное научно-правовое и практическое направление – энергетическое право. Существует мнение, что зарождение и развитие науки энергетического права происходит как «составная часть права предпринимательского, несомненно, зиждется на основных фундаментальных научных достижениях последнего, но в то же время имеет значительные особенности, обусловленные спецификой предмета своего правового регулирования»<sup>47</sup>. В настоящее время имеется живой научный интерес к проблематике энергетического права. Если до недавнего времени энергетическое законодательство занимало лишь в основном умы юристов-практиков ТЭК, то по справедливому утверждению П.Г. Лахно, в настоящее время «возрастает степень проникновения научной компоненты в систему энергетического права»<sup>48</sup>. Следует надеяться, что это проникновение будет более активным и в ту сферу энергетических отношений, которая связана с энергосбережением.

Ещё раз подчеркнём, что правовое регулирование анализируемых отношений осуществляется с помощью различных отраслей российского права, следовательно, разработка научной проблематики в этой сфере требует приложения усилий учёных различных отраслей юридической науки: конституционного права, гражданского права, предпринимательского права (в большей степени), финансового права, административного права, экологического права и др.

---

<sup>47</sup> Лахно П.Г. Программа спецкурса «Энергетическое право и политика в XXI веке» // Энергетическое право. 2008. № 1. С. 45.

<sup>48</sup> Там же.

## **2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

### **2.1. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ**

Проблемы в сфере ТЭК в XXI в. приобретают особую значимость как для современной мировой экономики в целом, так и для экономики Российской Федерации. Успешное их решение обуславливает необходимость совершенствования законодательного регулирования отношений топливно-энергетического сектора экономики как внутри страны, так и на международном уровне.

Насущной является проблема приведения правового регулирования в сфере ТЭК в целостную систему. В связи с этим представляется возможным поддержать мнение тех учёных и практиков, которые говорят о необходимости разработки и принятия нового концептуального законодательного акта, в котором бы нашли закрепление отправные положения и принципы правового регулирования ТЭК, участия России в международных проектах на условиях цивилизованных рыночных отношений.

В правовом поле энергетики особую важность приобретают природоохранные и экологические проблемы. Решение таких проблем обуславливает, с одной стороны, формирование сфер конфликтности коммерческих, экологических, социальных интересов, в том числе и на международном уровне, с другой – способствует развитию международного сотрудничества в энергетической сфере, предполагает разработку механизма правового регулирования отношений в этой сфере, адекватной современным условиям и потребностям.

Что касается России, то именно негативные экологические последствия, слабость правовой базы решения экологически значимых вопросов рассматриваются многими аналитиками как одно из главных препятствий для экономического развития, в том числе в энергетической сфере.

При разработке масштабных проектов в нефтяном и газовом секторе должны использоваться апробированные за рубежом правовые механизмы, обеспечивающие гармонизацию экономических, социальных и экологических интересов. Среди перспективных направлений законодательного

регулирования в этом направлении можно выделить несколько основных блоков: правовое обеспечение освоения минеральных ресурсов Арктики и сохранение её экосистемы; развитие правового режима разработки минеральных ресурсов Каспия и сохранение его биоресурсов; обеспечение безопасного развития ядерной энергетики и др.

Дальнейшее обновление нормативной правовой базы в указанной сфере должно осуществляться на основе разработанной общей экономической и правовой концепции развития энергетики и энергетического законодательства и опираться на накопленный законодательный опыт России и зарубежных стран, учитывать успешную международную практику в этом направлении.

Энергетика как отрасль экономики и существующие в рамках указанной отрасли общественные отношения по выработке, распределению, передаче, использованию (потреблению) энергии представляют собой основу регулирования таковых нормами энергетического права.

Относительно понимания энергетического права в науке не выработано единства мнений. Важно установить, является ли энергетическое право отдельной отраслью (интегрированной и комплексной) со своим специфическим предметом регулирования либо простой совокупностью правовых предписаний. Яковлев В.Ф. по этому вопросу пишет: «Энергетическое право – это реальность. Другое дело, какой смысл мы вкладываем в этот термин. Что это – отрасль права или подотрасль законодательства? Думаю, мы можем употребить это словосочетание аналогично тому, как мы говорим о сельскохозяйственном, промышленном, транспортном праве и т.д. Действительно, речь идёт о совокупности норм, законодательных актов, источников права, обеспечивающих регулирование этой важнейшей отрасли экономики». И далее: «Энергетическое право – это сложный комплекс. Это что, публичное право? Или это частное право? Да и то, и другое. Поэтому говорить, что здесь сформировалась какая-то единая правовая отрасль, можно, но лишь в определённом смысле, как комплексная отрасль».<sup>49</sup>

Лахно П.Г., рассматривая энергетическое право в качестве подотрасли предпринимательского права, указывает на необходимость создания комплексной и эффективной законодательной базы для регулирования энергетических отношений, охватывающей весь производственно-сбытовой цикл энергетического бизнеса – поиск, разведку, добычу, преобразование, транспортировку, распределение и потребление энергетических ресурсов. Отмечается, что существующее в Российской Федерации

---

<sup>49</sup> Яковлев В.Ф. Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России // Энергетика и право. Вып. 2 ; под ред. П.Г. Лахно. М., 2009. С. 9–10.

энергетическое законодательство не является достаточным, поэтому требуется создание единой, комплексной, непротиворечивой системы нормативно-правового регулирования всей этой совокупности отношений, в связи с этим предполагается необходимым обеспечить разработку единого комплексного закона – Энергетического кодекса Российской Федерации<sup>50</sup>.

По мнению учёных, такой Кодекс в перспективе должен стать основой энергетического права как самостоятельной комплексной отрасли права.

Применительно к России подобный подход в целом не согласуется с Концепцией развития гражданского законодательства, одобренной Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым 7 октября 2009 г.<sup>51</sup>

При всех различиях в подходах к решению проблемы систематизации энергетического законодательства в целом оно должно представлять собой интегрированный комплекс системы законодательства Российской Федерации, совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в сфере организации и функционирования топливно-энергетического комплекса экономики России.

В целях создания более совершенной правовой базы требуется также исследование следующих вопросов:

1. Определение на научно-теоретическом и законодательном уровнях основных понятий в области энергетического права (понятие энергии, энергетических ресурсов, энергетических товаров, понятие и виды источников энергии, первичных источников энергии, минеральных природных ресурсов, альтернативных источников, возобновляемых источников энергии и т.д.):

- понятие энергетики как системы, преобразующей природный потенциал в конечный потребительский продукт;
- соотношение понятий «энергия», «энергетика», «энергетические ресурсы», «энергетические товары», «энергетические услуги».

Указанные понятия широко используются в нормативных правовых актах в большей мере как технические термины. В Федеральном законе от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» энергетический ресурс рассматривается как носитель энергии, энергия которого используется или может быть использована при осуществлении хозяйственной и иной деятельно-

---

<sup>50</sup> Лахно П.Г. Энергетическому бизнесу – надежную правовую основу // Энергетика и право. Вып. 2. Там же. С. 386 – 392.

<sup>51</sup> Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. М. : Статут, 2009.

сти, а также вид энергии (атомная, тепловая, электрическая, электромагнитная энергия или другой вид энергии).

С учётом особенностей, обусловленных естественными свойствами энергии, необходимо дать им характеристику как объектов гражданских прав и определить место в системе объектов с точки зрения классификации последних, предусмотренных в ст. 128 ГК Российской Федерации.

В юридической литературе предпринимались попытки определить специфические черты энергии как объекта гражданских прав<sup>52</sup>, однако при этом важно выявить и учесть особенности энергии во всех её различных формах и проявлениях, а также то понимание, которое вкладывается в это понятие в науке и законодательстве в иных зарубежных правовых системах, международно-правовой практике.

Все это позволит обеспечить единство создания, понимания и применения как национального энергетического законодательства, так и международно-правовых актов в этой сфере.

По мнению М.М. Агаркова, энергия не является вещью или имущественным правом. При её передаче потребителю электростанция совершает работу, состоящую в поддержании определённого напряжения и мощности в сети потребителя, что характерно для отношений подряда.<sup>53</sup>

В современный период В.В. Витрянский, подчёркивая особые ценные свойства энергии, относит её к имуществу.<sup>54</sup> В отечественной литературе существует и иная позиция, представленная Ю.С. Гамбаровым, по мнению которого отнесение того или иного объекта к вещам определяется не на основе данных физики, а по «воззрениям оборота», так и относительно энергии – она относится к вещам, поскольку имеет самостоятельную оборотную ценность, и гражданский оборот связывает с ней те же представления, что и с другими телесными вещами.<sup>55</sup>

Некоторыми современными авторами рассмотрение энергии как особой вещи признаётся нецелесообразным из-за невозможности установления вещного права на энергию.<sup>56</sup>

Необходимо отметить, что экономическая теория в целом допускает понимание энергии как особого товара.

---

<sup>52</sup> Жусупов А.А. Энергия как специфический объект гражданских прав // Энергетическое право. 2007. № 2.

<sup>53</sup> Агарков М.М. Подряд. М., 1924. С. 13–14.

<sup>54</sup> Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества. М., 2000. С. 13.

<sup>55</sup> Гамбаров Ю.С. Гражданское право. Общая часть. М., 2003. С. 587

<sup>56</sup> Гражданское право. Актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. д-ра юрид. наук В.А. Белова (автор очерка Р.С. Бевзенко). М.: Юрайт, 2009. С. 341–342.



2. Особую значимость приобретают исследования в части выявления правовой сущности энергетических отношений, их специфики как предмета правового регулирования и разновидности имущественных отношений. Следует заметить, что в отечественной науке отсутствуют специальные общетеоретические разработки в этом направлении. Решение указанного вопроса связано с выявлением сущности энергии как объекта гражданских прав, возможности отнесения их к имущественным благам. Необходимо учитывать, что имущественные отношения в сфере гражданского оборота характеризуются следующими чертами. Первое – это отношения между имущественно обособленными субъектами, каждая из сторон имеет своё имущество и не обладает властью над имуществом другой стороны. Второе – каждая из сторон обладает имущественно-распорядительной самостоятельностью, т.е., имея власть над своим имуществом, распоряжается им самостоятельно на основе собственной воли и волеизъявления. Третье – обе стороны имущественно обособлены и обладают распорядительной самостоятельностью, они имеют равное положение по отношению друг к другу. Здесь нет элементов власти одного лица над другим лицом или его имуществом. Четвёртое – имущественные отношения в сфере гражданского оборота представляют собой возмездные отношения – отношения эквивалентного обмена.<sup>57</sup>

Для надлежащего и эффективного регулирования указанных отношений большое значение имеют технические и технологические условия (в понимании энергии, источников энергии и т.п.), основывающиеся на выводах естественных наук. Следует отметить, что без знания и учёта этих качеств энергетических отношений разработка и применение правовых норм будут неполными, а во многих случаях и ошибочными.

3. С вышеуказанной взаимосвязана иная, не менее важная проблема – выявление круга правовых отношений, которые могут складываться относительно энергии и энергоресурсов.

При конкретизации видов правоотношений, возникающих в рассматриваемой сфере, необходимо учитывать, что с позиций существующей классификации объектов гражданских прав энергия не может относиться к вещам в классическом их понимании. Поэтому требует научной проработки проблема, заключающаяся в том, может ли энергия, а также энергоресурсы принадлежать субъектам гражданского оборота на праве собственности.

Как в отечественной, так и зарубежной цивилистике вопрос о возможности установления вещных прав на энергию фактически не изучен, имеются лишь отдельные высказывания по этому поводу, касающиеся, как правило, электрической энергии.

---

<sup>57</sup> Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право. М., 2000. С. 32 – 35.

Применительно к электрической энергии В.А. Дозорцев делает вывод о том, что её нельзя отнести к объектам права собственности – таковая не является вещью, не имеет вещественного носителя (выражения), поэтому не может быть объектом права собственности. По поводу электроэнергии могут быть установлены только обязательственные права – право требования передачи определённого количества электрической энергии, а установление вещных прав на энергию невозможно.<sup>58</sup>

Иной точки зрения придерживаются другие авторы. Корнеев С.М. говорит о возможности распространения на электроэнергию вещного права собственности.<sup>59</sup> Так же считает Б.М. Сейнаров, отмечая при этом ограниченный характер правомочий у собственника электроэнергии.<sup>60</sup>

По мнению С.А. Свиркова, для собственника электроэнергии имеют значение лишь правомочия пользования и распоряжения, а поскольку электроэнергия неосознаема, не может восприниматься органами чувств человека как предмет материального мира, владение в отношении её в вещном понимании невозможно. Однако, продолжает автор, физические особенности, ограничивающие возможности фактического обладания электроэнергией, не влияют на существование правомочия владения, принадлежащего собственнику электроэнергии.<sup>61</sup>

Другие авторы также считают, что к электрической энергии не применима категория права собственности, вместо права собственности они предлагают ввести некое «право потребления», которое можно, по их мнению, квалифицировать в качестве «права требования уплатившего или обязавшегося уплатить деньги покупателя». По их мнению, оборот в сфере снабжения электроэнергией осуществляется путём совершения сделок по возмездной уступке этого права. Таким образом, обращается только право на энергию.<sup>62</sup>

Отрицает возможность установления на энергию вещного права французский цивилист Р. Саватье, по мнению которого «юридически энергия может быть выражена только в форме обязательства. Кредитор

---

<sup>58</sup> Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. Сборник памяти С.А. Хохлова. М., 1998. С. 233 – 234.

<sup>59</sup> Корнеев С.М. Договор о снабжении электроэнергией между социалистическими организациями. М.: Госюриздат, 1956. С. 30.

<sup>60</sup> Сейнаров Б.М. Договор энергоснабжения // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2000. № 6.

<sup>61</sup> Свирков С.А. Договорные обязательства в электроэнергетике. М.: Статут, 2006. С. 51 – 53.

<sup>62</sup> Об электроэнергии: постатейный научно-практический комментарий к федер. закону / под общ. ред. В.Ю. Синютина. М., 2003. С. 27–28.

никогда не может потребовать конкретной передачи объекта, поскольку, будучи переданной, энергия как таковая исчезает. Её наличие определяется только результатом действия. Представляя собой важный объект обязательства, она не может быть объектом права собственности».<sup>63</sup>

Вместе с тем позиция Р. Саватье характеризуется некоторой неопределённостью, поскольку одновременно он отмечает следующее: обязательство, предметом которого является энергия, определяется посредством единиц измерения (в киловаттах, калориях или градусах, рентгенах, кюри). «Объект такого обязательства никогда не бывает определён индивидуальными признаками; это всегда вещь, определённая родовыми признаками, которая выражается только в результатах её использования и продаётся в соответствии с единицами измерения». И далее он пишет: «Иногда государство продаёт энергию в виде реальных вещей, из которых эта энергия может быть извлечена (уголь, жидкий газ, углеводород). Иногда продаётся непосредственно электроэнергия... Во всех случаях энергия включается в оборот в форме обязательств; она не может быть выражена в какой-либо телесной форме»<sup>64</sup>.

Другие авторы отстаивают подобную точку зрения более категорично: отвергая возможность отнесения энергии к особым вещам, утверждают, что механизм собственности не рассчитан на то, чтобы описывать принадлежность благ, не имеющих материальной, внешней оболочки. Даже каким-либо образом индивидуализированная энергия, например, находящаяся в аккумуляторе, батарее и т.п., не может быть объектом вещного права; им будет тот материальный носитель, в котором заключена энергия<sup>65</sup>.

Действующее российское законодательство со всей определённостью устанавливает право собственности субъектов на производственные и иные имущественные объекты. Например, согласно Федеральному закону «Об электроэнергетике», субъектам электроэнергетики могут принадлежать на праве собственности производственные и иные имущественные объекты (ст. 3).

Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации» установлено, что магистральные газопроводы и отводы газопроводов, компрессорные станции и другие производственные объекты находятся на праве собственности газотранспортных организаций, осуществляющих транспортировку газа (ст. 2). Вместе с тем той же ст. 2 также указывается

---

<sup>63</sup> Саватье Р. Теория обязательств. Юридический и экономический очерк. М.: Прогресс, 1972. С. 86.

<sup>64</sup> Там же. С. 85 – 88.

<sup>65</sup> Гражданское право. Актуальные проблемы теории и практики (автор очерка Р.С. Бевзенко). С. 341.

на поставщика (газоснабжающую организацию) как на собственника газа. В иных нормативных правовых актах, в том числе в Правилах поставки газа в Российской Федерации, подобная формулировка не нашла своего дальнейшего подтверждения и закрепления.<sup>66</sup>

Таким образом, без достаточных на то теоретических обоснований и надлежащего закрепления (каким представляется обобщающий правовой акт, устанавливающий основные положения как принципы правового регулирования отношений в сфере энергетики) появляются правовые нормы, устанавливающие режим права собственности относительно отдельных видов исследуемых объектов. Единообразного решения вопроса о возможности установления вещных прав на такие объекты, как энергия и энергоресурсы, нет.

Следует заметить, что для западной доктрины в современный период характерен принципиальный отход от традиционного понимания объектов права собственности. Исследователи отмечают, что резкое возрастание в экономике энергетических и сырьевых источников производства привело к расширению самого понятия вещественной собственности. К имуществу как объекту собственности начали относить электроэнергию и газ, а затем и другие виды энергии и сырья, выходящие за границы традиционного понимания вещи<sup>67</sup>.

Таким образом, требуется серьёзное научное исследование указанного вопроса, решение его является чрезвычайно сложным и значимым не только с точки зрения экономики и права, но и политики, а потому требует понимания и точного учёта действительных требований и намерений, интересов и возможностей как различных категорий граждан (их отдельных групп), так и государства. Несомненно, что в процессе правотворческой деятельности нужно достичь единства, системности и целостности правового регулирования имущественных отношений как в отдельных отраслях, например в сфере энергетики, так и во всей экономике в целом.

4. В процессе разработки энергетического законодательства необходимо учитывать, что правовая регламентация отношений в этой сфере основана на сочетании и взаимодействии публично-правовых и частно-правовых способов регулирования, что в целом отражает и ныне действующее законодательство. Однако вторжение частного в этот сектор экономики изначально и отчасти в настоящий период носит спонтанный характер.

---

<sup>66</sup> Правила поставки газа в Российской Федерации. Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. № 162 // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1998. № 6, ст. 770.

<sup>67</sup> Гражданское и торговое право зарубежных государств. Т. 1. М.: Международные отношения, 2004. С. 314.

Необходимо обеспечить органичное сочетание частного и публично-го, более того, усиление публично-правовых начал при обновлении правовой основы таких отношений, что является объективной реальностью. Существующая практика хозяйствования в топливно-энергетическом комплексе свидетельствует о нерациональном использовании природных ресурсов, нарушении экологических процессов, о крайне неравномерном распределении доходов, получаемых от этой деятельности<sup>68</sup>.

Предпринимательская свобода должна сочетаться с государственными (общественными) интересами. Государство на законодательном уровне должно обеспечить стабильность, безопасность, доступность источников энергии, экономичность и эффективность их использования с учётом национальных интересов.

Не менее важным является усиление требований к выполнению субъектами энергетической отрасли обязательств относительно уменьшения загрязнения окружающей среды и обеспечения реализации требований в сфере техногенной безопасности ТЭК, повышение ответственности субъектов, осуществляющих деятельность в сфере энергетического рынка, а в целом проработка проблем энергетической экологии.

5. Государственная регламентация отношений в сфере энергетики не должна исключать их договорного регулирования, которое имеет важное значение в условиях рыночной экономики. Договорное регулирование, как уже отмечалось в работе, представляет собой самостоятельный правовой способ организации конкретных индивидуальных связей хозяйствующих субъектов в сфере энергетики, существующий наряду с их нормативно-правовой регламентацией.

Возможности использования договорного регулирования в сфере товарооборота энергоресурсов изучены в недостаточной степени, а в практической деятельности применяются в ограниченных пределах. Одной из причин такого положения является излишне детальная правовая регламентация отношений по снабжению энергоресурсами, их «занормированность», противоречивость и некая запутанность. Всё это не способствует участникам указанных отношений проявлять свои возможности по их саморегулированию. Например, как отмечают исследователи, в сфере электроэнергетики возможности договорного взаимодействия его субъектов зачастую ограничиваются императивными указаниями закона, имеется множество пробелов и противоречий при решении вопроса о формировании оптимальной структуры договорных связей, законодательном закреп-

---

<sup>68</sup> Яковлев В.Ф. Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России. М.: Юрайт, 1998. С. 11.

лении около двух десятков договорных конструкций, применяемых в этой сфере. Эти вопросы требуют своего научного анализа, совершенствования на этой основе законодательства о договорах в сфере ТЭК.

6. Действующими нормативными правовыми актами предусмотрена возможность использования в сфере энергетического оборота различных договорных конструкций: договоры купли-продажи, поставки, энергоснабжения, транспортировки, смешанных договоров и др. Проявляется тенденция к расширению круга используемых в исследуемой сфере договоров. Например, Федеральным законом «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ введён новый, не известный ранее вид договора – анти-сервисный контракт, «предметом которого является осуществление исполнителем действий, направленных на энергоснабжение и повышение энергетической эффективности использования энергетических ресурсов заказчиком» (ст. 19). Законодательство в сфере топливно-энергетического комплекса предусматривает также целую систему договоров на оказание услуг. Например, Закон об электроэнергетике предусматривает: договоры об оказании услуг по оперативно-диспетчерскому управлению; договоры, об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям; договор возмездного оказания услуг по передаче электрической энергии и др. В связи с этим требуется разработка теоретических аспектов понимания и содержания такой правовой категории, как энергетические услуги, а на этой основе её законодательное закрепление как общей правовой категории, так и специальной – применительно к услугам в рамках различных видов энергетических отношений.

В некоторых случаях договорным конструкциям, используемым в сфере энергетики, придаётся характер публичного договора посредством прямых предписаний, в других случаях, как отмечают учёные, такая публичность определяется характером деятельности участвующих в них субъектов.

В этих условиях насущной является проблема построения системы договорных отношений в сфере ТЭК, разработка общих положений, распространяющихся на все договорные отношения, приведение в соответствие норм специальных законов.

7. Требуется определение и законодательное закрепление правового статуса организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере топливно-энергетического комплекса, федеральных энергетических систем (п. «и» ст. 71 Конституции Российской Федерации); организационно-управленческих структур ТЭК (прежде всего вертикально интегрирован-

ных нефтяных компаний – ВИНК; хозяйствующих субъектов в сфере магистрального трубопроводного транспорта газа, нефти и нефтепродуктов; средних и малых предприятий как субъектов предпринимательской деятельности в сфере ТЭК). Есть необходимость изучения и законодательно закрепления особенностей процессов слияния, присоединения, выделения и других интеграционных процессов в ТЭК.

8. В связи с целесообразностью более активного использования атомной энергии в структуре мировой экономики требуется систематизация законодательства в этом направлении с учётом всех современных реалий, разработка специального законодательства по вопросам гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб.

9. Рыночная экономика эффективна, если она основывается на праве, т.е. если она становится правовой экономикой. Переход к такой экономике создаёт объективную необходимость в коммерческом (экономическом) правосудии. Коммерческое правосудие является исторической традицией для России, такие суды существовали в нашей стране до 1917 г., деятельность их регулировалась Уставом торгового судопроизводства. В советский период споры между социалистическими предприятиями, как известно, разрешались государственным арбитражем, который был ликвидирован в 1991 г. одновременно с созданием системы арбитражных судов.

Сложившейся в современный период в России новой системе экономического правосудия, представленной арбитражными судами, свойственна её преемственность от дореволюционных коммерческих судов, а также от существовавшего в советский период государственного арбитража. Это позволяет сохранить и использовать традиции и многовековой опыт разрешения сложнейших экономических споров. С другой стороны, экономическое правосудие функционирует в сфере современной экономики, поэтому должно учитывать зарубежный опыт судоустройства, характеризующийся наличием целой системы специализированных судов.

В разных странах среди специализированных судов можно отметить торговые суды (во Франции, Дании и других странах), административные суды, в том числе по разрешению споров между предпринимателями и государством, суды о банкротстве (например, в США), налоговые суды, которые разрешают преимущественно споры с участием предпринимателей, патентные суды и др. В Германии наряду с судами общей юрисдикции существуют отдельные специализированные системы судов, осуществляющих административное правосудие, финансовое правосудие, правосудие по трудовым спорам и правосудие по социальным спорам. Система специализированных судов обычно обеспечивает разрешение споров

в значительно более короткие сроки, что особо важно для предпринимательских споров, а также на высоком профессиональном уровне ввиду глубокой специализации судов и судей в делах, обладающих значительными особенностями. Надо подумать о возможностях использования такого опыта в России.

Одним из важнейших направлений считается совершенствование процессуальных форм коммерческого правосудия: в первую очередь – поддержка и использование в практической деятельности досудебных форм разрешения конфликтов, альтернативных форм, таких, как переговоры, посредничество, третейские суды, коммерческий арбитраж, проведение переговоров в рамках судебного разбирательства с целью заключения мировых соглашений, в том числе с использованием экспертов и посредников, а также внедрение с согласия сторон упрощенных, ускоренных форм судопроизводства по сравнительно небольшим и наименее сложным делам. Важной проблемой является также применение обеспечительных мер по исполнению судебных решений<sup>69</sup>.

10. Сложность и масштабность предпринимательской деятельности в энергетическом секторе экономики порождают сложность и масштабность экономических споров между участниками такой деятельности. Для разрешения таких споров необходимо обладать специальными познаниями как в области экономики, так и в весьма сложном экономическом законодательстве, включая корпоративное, банковское, страховое, транспортное, в сфере строительства и т.д. Следовательно, при подготовке специалистов по юриспруденции, особенно в сфере ТЭК, требуется в значительной мере улучшить качество экономического образования. Учитывая встраивание России в мировую экономику, студентам необходимы знания мировой экономики. Большое внимание в современный период следует уделять изучению экономического законодательства.

Таким образом, отечественное правовое обеспечение энергетики нуждается в существенном развитии и модификации с использованием мирового правового опыта, международных обязательств России. Первоочередными задачами на современном этапе в данном направлении является совершенствование действующего энергетического законодательства, приведение его в целостную систему. Для этого, как уже отмечалось, необходим концептуальный обобщающий законодательный акт, которым были бы закреплены основные положения и принципы правового регулирования разнообразных отношений в сфере энергетики. На основе такого

---

<sup>69</sup> Яковлев В.Ф., Семигин Е.Ю. Экономическое правосудие: В 4 т. М.: Мысль, 2004.



акта следует осуществить работу по совершенствованию и обновлению энергетического законодательства в Российской Федерации. Реализация такой деятельности позволит обеспечить правовой энергетический правопорядок в России, а также её участие в международных связях на условиях цивилизованных рыночных отношений. Приведение энергетического законодательства в целостную систему должно быть основано на тщательном научном анализе вышеуказанных проблем.

## **2.2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА**

Вместе с тем в отраслях ТЭК сохраняются механизмы и условия хозяйствования, не адекватные принципам рыночной экономики, действует ряд факторов, негативно влияющих на функционирование и развитие ТЭК.

Специалисты ТПП России считают, что основными факторами, сдерживающими развитие комплекса, являются:

- высокая степень износа основных фондов (более 50%). Ввод в действие новых производственных мощностей во всех отраслях ТЭК сократился за девяностые годы от 2 до 6 раз. Наблюдается высокая аварийность оборудования, обусловленная низкой производственной дисциплиной персонала, недостатками управления, а также старением основных фондов. В связи с этим возрастает возможность возникновения аварийных ситуаций в энергетическом секторе;

- дефицит инвестиционных ресурсов и их нерациональное использование в отраслях комплекса (кроме нефтяной). При высоком инвестиционном потенциале отраслей ТЭК приток в них внешних инвестиций составляет менее 13% от общего объёма финансирования капитальных вложений. При этом 95% указанных инвестиций приходится на нефтяную отрасль. В газовой промышленности и в электроэнергетике не создано условий для необходимого инвестиционного задела, в результате чего эти отрасли могут стать тормозом начавшегося экономического роста;

- деформация соотношения цен на взаимозаменяемые энергоресурсы привела к отсутствию конкуренции между ними и структуре спроса, характеризующейся чрезмерной ориентацией на газ и снижением доли угля. Политика поддержания относительно низких цен на газ и электроэнергию в перспективе может иметь следствием нарастание дефицита. В стране практически отсутствуют прогрессивные парогазовые установки, установки по очистке отходящих газов, крайне мало используются возоб-

новляемые источники энергии, оборудование угольной промышленности устарело и технически отстало, недостаточно используется потенциал атомной энергетики;

- отставание развития и объективный рост затрат на освоение перспективной сырьевой базы добычи углеводородов, и особенно газовой промышленности;

- высокая зависимость нефтегазового сектора и, как следствие, доходов государства, от состояния и конъюнктуры мирового энергетического рынка. Наблюдается тенденция к дальнейшему повышению доли нефти и газа в структуре российского экспорта, вместе с тем, недостаточно используется потенциал экспорта других энергоресурсов, в частности электроэнергии. Это свидетельствует о продолжающемся сужении экспортной специализации страны и отражает в достаточной степени отсталую структуру всей экономики России;

- отсутствие развитого и стабильного законодательства, учитывающего в полной мере специфику функционирования предприятий ТЭК.

Имеются и существенные законодательные проблемы в практической реализации тарифной политики, в частности – тарифы на товары и услуги естественных монополий индексируются не в соответствии с законами, которые обеспечивают прогнозный уровень цен на средне-срочный период, а посредством установления их Правительством Российской Федерации на год вперёд, ставя тем самым другие отрасли экономики в заведомо худшее положение, провоцируя повышение цен на их продукцию и раскручивая спираль инфляции.

Складывается ситуация, при которой наблюдается постоянный рост цен на электроэнергию, перевозки, товары общеэкономического значения, рост арендных платежей за землю.

Кроме того, навязываемые монополистами дополнительные услуги, а также сложность и дороговизна подключения к тепловым и электрическим мощностям, создают значительные барьеры для успешного развития бизнеса.

По мнению ТПП России, следует законодательно закрепить участие представителей предпринимательских объединений в работе федерального и региональных советов по тарифам. Для этого, в первую очередь, необходимо разработать регламент согласования проектов тарифов, позволяющий предпринимательским объединениям принимать реальное участие в обсуждении тарифов. Нужно устанавливать и прогнозировать тарифы на энергоносители на более длительный период, чем в настоящее время, так как это обстоятельство позволит организациям и индивидуальным предпринимателям составлять бизнес-планы на большую перспективу.

Также необходимо законодательно ограничить минимальные сроки публикации утверждённых на следующий период тарифов на энергоносители до их вступления в силу (с таким расчётом, чтобы предприятия могли учесть новые тарифы в своих планах работы – не менее чем за три месяца до даты вступления в силу).

Как нам представляется, настало время пересмотреть в сторону уменьшения существующие ставки земельного налога для отдельных предприятий, работающих в сфере энергетики, теплоснабжения, жилищно-коммунального хозяйства, в отношении площадей на которых размещаются производственные мощности и оборудование. Высокий земельный налог заставляет предприятия искусственно завышать стоимость цен и поднимать тарифы на производимые услуги.

Для вновь создаваемых и расширяющихся малых и инновационных предприятий следует разработать систему преференций по подключению к энергетическим сетям (например, предусмотреть рассрочку внесения платежа за технологическое подключение к электросетям).

В интересах развития отечественного агропромышленного комплекса и государственной поддержки сельскохозяйственного товаропроизводителя им надо компенсировать часть затрат, связанных с удорожанием топлива.

Основной проблемой газового сектора является отсутствие рыночной идеологии развития данной отрасли. Газовый монополист является объектом наиболее острой и справедливой критики экономистов, однако решение основных вопросов полностью находится в политическом поле.

В области трубопроводного транспорта нефти, газа и нефтепродуктов, по мнению ТПП России, следует усилить государственное регулирование вопросов доступа к магистральным трубопроводам. В частности, таким решением может выступать принятие, наконец, федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте», который был принят в первом чтении ещё 21 сентября 1999 г. Принятие этого закона необходимо в первую очередь для реализации государственных интересов, которые заключаются в сохранности и обеспечении рационального использования природных ресурсов, получении оптимальной доли доходов от использования этих ресурсов в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, укреплении единства страны, создании рабочих мест, обеспечении потребностей внутреннего рынка в соответствующей продукции. Он позволит установить стабильные отношения собственников систем магистрального трубопроводного транспорта с клиентами, что является одним из важнейших условий привлечения инвестиций в соответствующие отрасли промышленности. ТПП России выступает за скорейшее рассмотрение и принятие данного законопроекта.

Проект федерального закона № 130858-4 «Об использовании альтернативных видов моторного топлива» подготовлен с учётом положений Модельного закона с аналогичным названием и Рекомендациями, принятыми на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ и направленными в парламенты стран Содружества для использования в национальном законодательстве (протокол МПА от 15.11.03 № 22-10). Этот законопроект корреспондируется с ратифицированным Федеральным Собранием Российской Федерации Киотским протоколом и Рамочной конвенцией ООН об изменении климата, а также с итоговыми документами, принятыми на саммите «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге. Названный законопроект соответствует и поручению Президента Российской Федерации «о стимулировании широкомасштабного перевода сельскохозяйственной техники на газомоторное топливо» и резолюции ЕЭК ООН от 12.12.01, предусматривающей перевод к 2020 году 23% автомобилей парка стран Европы на альтернативные виды моторного топлива, в том числе на природный газ – 10% (23,5 млн. единиц), на биогаз – 8% (18,8 млн. единиц) и на водород 5% (11,7 млн. ед.). Необходимо подчеркнуть, что в настоящее время в России основными альтернативными видами моторного топлива являются сжатый природный газ и пропан-бутан, которые используются в основном на автомобильном транспорте. ТПП России поддерживает принятие этого проекта закона.

18 сентября 2009 года в Государственную Думу внесена новая редакция указанного законопроекта.

Законопроект нацелен на решение двуединой задачи. Использование альтернативных, экологически более чистых видов моторного топлива (сжатого и сжиженного природного газа – метана, сжиженного углеводородного газа – пропанобутановые смеси) – это, прежде всего, сохранение здоровья граждан и окружающей среды России на основе повышения экологической безопасности транспортных и других средств, имеющих двигатели внутреннего сгорания.

В настоящее время в России основными альтернативными видами моторного топлива являются сжатый природный газ и пропан-бутан, которые используются в основном на автомобильном транспорте.

Отработавшие газы двигателей внутреннего сгорания, использующих природный газ, по наиболее вредным компонентам в 1,5 – 5 раз менее опасны, чем выхлопы двигателей, работающих на традиционных моторных топливах. Его использование сокращает выбросы парниковых газов транспортными средствами более чем на 25%.

Не менее важная цель законопроекта – это достижение долгосрочной обеспеченности Российской Федерации в невозобновляемых, ископаемых энергоносителях.

В Российской Федерации имеются достаточно благоприятные условия для газификации транспортных и других средств, прежде всего за счёт использования природного газа. Его запасы составляют 32% от мировых и дают возможность рассматривать его как надёжный энергоресурс. Единая система газоснабжения обеспечивает подачу природного газа более чем в 20 тыс. населённых пунктов России, в том числе в 700 городов, автотранспорт которых является потенциальным потребителем этого вида моторного топлива.

Однако использование альтернативных видов моторного топлива в России остаётся незначительным и эффект от их применения в масштабах государственной экономики малозаметен.

Одной из основных причин является отсутствие законодательной базы, регулирующей и стимулирующей использование альтернативных видов моторного топлива.

Действующее в настоящее время постановление Правительства Российской Федерации «О неотложных мерах по расширению замещения моторных топлив природным газом» недостаточно эффективно влияет на развитие этого сегмента экономики России.

Как показывает мировая практика, практически всеми странами в период внедрения альтернативных видов моторного топлива приняты пакеты законодательных актов, стимулирующие и регулирующие их использование.

Законопроект нацелен на создание условий, позволяющих увеличить парк автотранспортных и других средств, работающих на альтернативных видах моторного топлива, развивать сеть заправочных станций, сопутствующую инфраструктуру.

Кроме того, масштабное использование природного газа в качестве моторного топлива позволит существенно уменьшить экологический ущерб.

На основании заключения профильного Комитета ТПП России в Комитет Государственной Думы по энергетике направлено заключение ТПП России по законопроекту с просьбой поддержать его принятие.

Этим же вопросам посвящён проект федерального закона «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» (№ 370410-4) (в части расширения перечня полномочий организации-собственника Единой системы газоснабжения).

Вопросы, связанные с усилением ответственности за правонарушения на объектах энерго- и теплообеспечения в промышленности, строительстве и энергетике, а также введением уголовной и административной ответственности за производство и оборот фальсифицированных нефтепродуктов, могут быть решены путём внесения поправок в УК, УПК и КоАП Российской Федерации. Такие законопроекты в Государственную Думу уже внесены и ждут своего рассмотрения.

Министерство экономического развития Российской Федерации и Федеральная антимонопольная служба с участием широких кругов ответственности завершили совместную подготовку проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об организации биржевой торговли нефтью и нефтепродуктами».

Кроме того, в настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находятся проекты федеральных законов № 177427-5 «О теплоснабжении» и № 177431-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с введением в действие Федерального закона «О теплоснабжении».

Проект федерального закона № 177427-5 устанавливает правовые основы экономических отношений, возникающих в связи с производством, передачей и потреблением тепловой энергии (мощности) и теплоносителя в системах теплоснабжения, создания, функционирования и развития таких систем, а также определяет полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по регулированию и контролю в сфере теплоснабжения.

Кроме того, данным законопроектом предлагается ввести институт саморегулируемых организаций в сфере теплоснабжения (глава 6 проекта).

Проектом федерального закона № 177431-5, как указано в пояснительной записке, предлагается снять дублирование функций саморегулируемых организаций и органов государственной власти. Это обеспечивается путём внесения соответствующих изменений в статью 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

11 ноября 2009 г. указанные законопроекты приняты Государственной Думой в первом чтении.

На основании предложений профильных Комитетов ТПП России подготовлено и направлено в ответственный Комитет Государственной Думы заключение ТПП России по данным законопроектам.

Таким образом, учитывая сложившееся положение законодательства в сфере ТЭЖ разработку и принятие новых законодательных актов необходимо осуществлять с учётом следующих принципов:

– создание единого комплексного энергетического закона об энергетической политике, который должен установить унифицированные подходы к терминологии, предусмотреть основные принципы правового регулирования всей энергетики, определить национальные интересы в этой сфере, установить правила деятельности всех участников энергетических отношений (как государственных органов, так и субъектов хозяйствования) на принципах справедливости, недискриминационности и прозрачности, предусмотреть требования к подготовке и реализации законодательных актов и программных документов. В дальнейшем такой закон должен стать основой энергетического права Российской Федерации;

– перенос правового регулирования на уровне законов и уменьшение роли подзаконных нормативно-правовых актов в регулировании энергетических отношений;

– осуществление экспертизы (в том числе, независимой) действующих нормативно-правовых актов и их проектов на соответствие существующим международным обязательствам Российской Федерации в сфере энергетики, предусмотренные Договором к Энергетической Хартии, Киотскому протоколу, рядом двусторонних международных соглашений.

Учитывая определённые стратегией основы создания и совершенствования законодательства в сфере отраслей ТЭК, его развитие должно осуществляться по следующим направлениям:

1) Принятие в первоочередном порядке законов, направленных на решение ключевых проблем комплекса, определённых стратегией, а именно:

– систематизация и упорядочение отношений собственности в отраслях топливно-энергетического комплекса;

– подробное определение структуры государственного управления и регулирования, чёткое разграничение этих функций, в частности, по формированию правил деятельности на рынках энергоносителей, урегулирование полномочий и сфер ответственности центральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления в вопросах энергообеспечения и энергосбережения;

– совершенствование функционирования Оптового рынка электроэнергии и определение основ функционирования рынка природного газа, законодательное закрепление за регулирующим органом функции установления правил работы рынков;

– создание действенных финансовых и налоговых стимулов для модернизации энергетических объектов и применение энергосберегающих технологий;

- совершенствование конкурентных рынков сжатого и сжиженного газа, нефтепродуктов и определение полномочий государственного органа регулирования в этой сфере, недопущение необоснованного административного регулирования цен на конкурентных рынках;

- упорядочение условий и правил предоставления государственной поддержки, в том числе субсидирования, предприятиям ТЭК;

- усиление экологических обязательств субъектов энергетической отрасли по уменьшению загрязнения окружающей среды и обеспечения гражданской защиты в сфере техногенной безопасности ТЭК и повышение ответственности за их нарушение;

- определение правовых основ по созданию соответствующих структур и их полномочий для управления государственными корпоративными правами.

2) Развитие законодательного регулирования ТЭК должно обеспечивать выполнение международных обязательств Российской Федерации, предусмотренных ратифицированными международными энергетическими соглашениями, прежде Договору к Энергетической Хартии и Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата:

- законодательное обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации в соответствии с Договором к энергетической хартии должна предусматривать механизмы доступа к энергетическим рынкам Российской Федерации, создание и развитие открытых конкурентных энергетических рынков, поощрение и защита инвестиций в энергетику, торговля энергетическими продуктами, транзит энергоносителей, решения споров относительно международных инвестиций и охраны окружающей среды;

- законодательное обеспечение обязательств Российской Федерации по Киотскому протоколу должно предусматривать механизмы торговли квотами на выбросы парниковых газов, в частности, через реализацию проектов совместного осуществления.

3) Развитие законодательного регулирования энергетических отношений должно осуществляться в направлении активизации международного сотрудничества и заключения соответствующих дву- и многосторонних международных соглашений, которые следует направить на реализацию целей энергетической стратегии Российской Федерации и обеспечения национальных интересов.

Основной задачей законодательства по энергосбережению является создание благоприятных условий для эффективного использования энергоресурсов, избегая непосредственного вмешательства в хозяйственную



деятельность субъектов хозяйствования. Для реализации этой задачи, прежде всего, необходимо создать взаимосогласованную действенную и прозрачную систему законодательства по энергосбережению. Такая система должна содержать правовые нормы, которые бы предусматривали адекватное сочетание инструментов государственного регулирования и поощрения субъектов хозяйствования и населения по эффективному использованию энергоресурсов.

Создание правовых оснований для введения механизмов государственного регулирования эффективности использования ТЭР.

Среди наиболее эффективных механизмов государственного регулирования в сфере энергосбережения следует выделить нормирование удельных расходов ТЭР на единицу продукции. С целью внедрения действительного влияния системы нормирования ТЭР на эффективность использования энергоресурсов в общественном производстве Российской Федерации на соответствующую перспективу должны быть созданы определённые правовые основания.

Показатели норм удельных расходов ТЭР непосредственно влияют на объём налоговых поступлений в государственный бюджет, так как расходы на потребление и приобретение топливно-энергетических ресурсов относятся к валовым расходам налогоплательщика. Таким образом, на сегодня неэффективность использования ТЭР (завышенные показатели норм удельных расходов ТЭР) компенсируется для субъектов хозяйствования отнесением неэффективно использованных энергоресурсов на валовые расходы.

Существуют несколько основных направлений совершенствования законодательства по нормированию удельных расходов ТЭР, в частности: для обеспечения безусловного соблюдения порядка нормирования удельных расходов ТЭР необходимо установить адекватную юридическую ответственность за нарушение должностными лицами и субъектами хозяйствования законодательства относительно нормирования удельных расходов ТЭР. В частности, целесообразно предусмотреть, что в случае отсутствия норм удельных расходов, весь объём энергоресурсов, потреблённых за период отсутствия норм, считается их перерасходом.

К регулятивным мерам воздействия государства на эффективность использования ТЭР относится и система государственной экспертизы по энергосбережению. Для эффективного функционирования этого механизма необходимо пересмотреть перечень объектов, подлежащих обязательной государственной экспертизе по энергосбережению и усовершенствовать порядок проведения государственной экспертизы по энергосбережению.

Мировой опыт свидетельствует, что значительное влияние на эффективность использования энергоресурсов имеет создание правовой базы для внедрения системы обязательных энергетических стандартов и проведения государственного контроля за их соблюдением.

В частности, требует развития правовое регулирование энергетического маркирования продукции. Для обеспечения объективного мониторинга эффективности использования ТЭР в общественном производстве необходимо правовое обеспечение обязательной статистической отчетности субъектов хозяйствования относительно объемов использованных ими энергоресурсов.

*Создание правовых оснований для экономического стимулирования эффективности использования ТЭР.*

Правовое регулирование государственной экономической поддержки эффективного использования энергоресурсов должно соответствовать принципам рыночной экономики, бюджетного процесса, быть прозрачным и эффективным.

На основании анализа мирового опыта и учёта особенностей налоговой и бюджетной системы Российской Федерации целесообразно законодательно закрепить такой механизм экономического стимулирования энергосбережения:

– отнесение потреблённых субъектами ТЭР на валовые расходы допускается только в пределах установленных норм удельных расходов. За перерасход ТЭР сверх установленных показателей норм удельных расходов ТЭР субъекты хозяйствования платят энергетический сбор в размере, устанавливаемом законодательством. В объём перерасходов ТЭР, на которые начисляется энергетический сбор, может не включаться объём энергоресурсов, производимых из возобновляемых источников энергии.

Энергетический сбор направляется в государственный бюджет и используются на погашение процентов по программе кредитования проектов по энергосбережению. Кредитованию в первую очередь подлежат субъекты хозяйствования, продукция или услуги которых имеют стратегическое значение или социальное направление.

Как механизм стимулирования эффективного использования ТЭР можно применять проведение сертификации предприятий на соответствие требованиям энергосбережения. Предприятия, прошедшие сертификацию, могут быть освобождены от проверок эффективности использования ТЭР на определённый период, или для таких предприятий показатели нормы удельных затрат устанавливаются на длительный срок.

К стимулирующим механизмам следует отнести установление адекватной хозяйственной ответственности субъектов хозяйствования и адми-

нистративной ответственности должностных лиц и граждан за нарушение законодательства об энергосбережении.

В частности, существует необходимость оптимизации размеров административных штрафов за нарушение законодательства об энергосбережении, а также введение юридической ответственности субъектов хозяйствования за несоблюдение требований законодательства по энергосбережению относительно проведения государственной экспертизы по энергосбережению, соблюдения требований энергетических стандартов и порядка энергетического маркирования продукции и т.п.

*Совершенствование правового регулирования в сфере учёта энерго-ресурсов.*

Особое внимание в процессе совершенствования законодательства в сфере ТЭК необходимо уделить развитию правового регулирования в сфере учёта энергоресурсов. Нынешнее состояние дел в сфере учёта ресурсов существенно тормозит развитие рыночных отношений в экономике страны, способствует наличию потерь, хищений и неэффективного использования ресурсов.

Преодолеть критическое состояние дел в этой сфере возможно при условии внедрения обязательности учёта ресурсов в процессе их купли-продажи.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

Россия располагает значительными запасами энергетических ресурсов и мощным топливно-энергетическим комплексом, который является базой развития экономики, инструментом проведения внутренней и внешней политики. Роль страны на мировых энергетических рынках во многом определяет её геополитическое влияние.

Энергетический сектор обеспечивает жизнедеятельность всех отраслей национального хозяйства, консолидацию субъектов Российской Федерации, во многом определяет формирование основных финансово-экономических показателей страны. Природные топливно-энергетические ресурсы, производственный, научно-технический и кадровый потенциал энергетического сектора экономики являются национальным достоянием России. Эффективное его использование создаёт необходимые предпосылки для вывода экономики страны на путь устойчивого развития, обеспечивающего рост благосостояния и повышение уровня жизни населения.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2009 г. отмечено, что вопиющим фактом, примером неэффективного использования энергоресурсов остаётся сжигание попутного газа. Однако соответствующий законопроект Правительством Российской Федерации до сих пор не разработан.

В Российской Федерации сегодня действует порядка 100 нормативных правовых актов органов исполнительной власти, регулирующих деятельность топливно-энергетического комплекса, в том числе половина из них – документы Федеральной службы по тарифам. На уровне федерального законодательства регулирование цен и тарифов осуществляется примерно 20 федеральными законами.

К числу «основных» законодательных актов можно отнести: Гражданский, Налоговый кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс ТС, Федеральные законы «О естественных монополиях», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «Об особенностях несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса», «Об энергоснабжении», «Об электроэнергетике», «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период», «О газоснабжении в Российской Федерации», «Об экспорте газа», «Об использовании атомной энергии», «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»,

«О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» и многие другие.

Сформированная в настоящее время нормативная правовая база, регулирующая отношения в электроэнергетике, создала условия для постепенного перехода отрасли на рыночные принципы хозяйствования, при которых создаются условия для конкуренции в видах деятельности, не относящихся к сферам естественных монополий. В то же время, в инфраструктурных организациях отрасли, являющихся субъектами естественных монополий, усиливается управляющая роль государства.

Закон № 13-ФЗ внёс изменения в режим права собственности на ядерные материалы, которые могут находиться в федеральной собственности и в собственности юридических лиц.

Президент Российской Федерации утверждает перечни ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, а также перечни российских юридических лиц, в собственности которых могут находиться ядерные материалы и установки. Признётся право собственности иностранных юридических лиц и иностранных государств на ввезённые в Россию ядерные материалы и приобретённые в России ядерные материалы и продукты их переработки. При этом указанные юридические лица и государства не вправе осуществлять в России обращение с ядерными материалами. Данным Законом внесены изменения в федеральные законы «Об использовании атомной энергии», «Об образовании», «О закрытом административно-территориальном образовании», «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», «О приватизации государственного и муниципального имущества» и ряд других.

Задачу по обеспечению целостности управления атомной отраслью и единства государственной политики в указанной сфере призваны решать федеральные законы от 1 декабря 2007 г.

№ 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

В Законе № 317-ФЗ регламентируются правовое положение, принципы организации, цели создания и деятельности, порядок создания, реорганизации и ликвидации Корпорации, а также переходные положения при её создании. Создание Корпорации обусловлено необходимостью выработки механизма выполнения долгосрочных стратегических программ развития

атомной отрасли, временной интервал реализации которых значительно превосходит периоды бюджетного процесса, а также потребностью в комплексном управлении ресурсами, включая финансирование за счёт средств федерального бюджета. Законом № 318-ФЗ внесены изменения: в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» (устранены противоречия между порядком принятия решений о совершении некоторых сделок с имуществом, находящимся в федеральной собственности и расположенным на территории ЗАТО, и порядком управления федеральным имуществом, предусмотренным Законом о Государственной корпорации); в Закон Российской Федерации «О государственной тайне» (о распространении действия этого закона на организации, наделённые законом полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации государственное управление в установленной сфере деятельности, включая сферу использования атомной энергии); в статьи 61 и 65 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (в части исключения возможности ликвидации Корпорации в связи с признанием её несостоятельной (банкротом)); в Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» (в части полномочий руководителей государственных корпораций по заключению и исполнению межведомственных договоров Российской Федерации); в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» (в части законодательного обеспечения выполнения функций уполномоченной организации по управлению использованием атомной энергии)», а также в Уголовный и Бюджетный кодексы Российской Федерации и многие другие федеральные законы.

В последние годы в сфере деятельности трубопроводного транспорта наметилась явно опасная криминальная тенденция роста краж нефти путём несанкционированных врезок в нефтепроводы, нефтепродуктопроводы и газопроводы. Буквально на глазах эта разновидность краж из ряда редких преступлений трансформировалась в масштабную угрозу безопасности топливно-энергетического комплекса. Выявлены случаи противоправного подключения к магистральному трубопроводу работников организаций трубопроводного транспорта.

Некоторые служащие таких организаций выступают в роли соучастников рассматриваемых преступлений, сообщая сведения о марке перекачиваемых нефтепродуктов и графике их перекачки, обеспечивая маскировку производства врезок под выполнение ремонтных или иных работ. Незаконное подключение к нефтепроводу и газопроводу сопряжено с их повреждением и нередко, как следствие, с бесконтрольной утечкой газа, нефти и разливом нефти. Это требует проведения аварийных работ в целях ликвидации последствий врезки, восстановления повреждённого объекта, на что затрачиваются большие средства.

## ГЛОССАРИЙ

---

**Базовый режим работы источника тепловой энергии** – режим работы источника тепловой энергии, который характеризуется стабильностью функционирования основного оборудования (котлов, турбин) и используется для обеспечения постоянного уровня потребления тепловой энергии, теплоносителя потребителями при максимальной энергетической эффективности функционирования такого источника.

**Безоговорное потребление тепловой энергии** – потребление тепловой энергии, теплоносителя без заключения в установленном порядке договора теплоснабжения, либо потребление тепловой энергии, теплоносителя с использованием теплоснабжающих установок, подключённых к системе теплоснабжения с нарушением установленного порядка подключения, либо потребление тепловой энергии, теплоносителя после введения ограничения подачи тепловой энергии в объёме, превышающем допустимый объём потребления, либо потребление тепловой энергии, теплоносителя после предъявления требования теплоснабжающей организации или теплосетевой организации о введении ограничения подачи тепловой энергии или прекращении потребления тепловой энергии, если введение такого ограничения или такое прекращение должно быть осуществлено потребителем.

**Веерное отключение** – обусловленное технологическими причинами ограничение (полное или частичное) режима потребления электрической энергии, в том числе его уровня, по причинам, не связанным с исполнением потребителем электрической энергии своих договорных обязательств или техническим состоянием его энергопринимающих устройств и(или) энергетических установок (далее – энергопринимающие устройства).

**Возобновляемые источники энергии** – энергия солнца, энергия ветра, энергия вод (в том числе энергия сточных вод), за исключением случаев использования такой энергии на гидроаккумулирующих электроэнергетических станциях, энергия приливов, энергия волн водных объектов, в том числе водоёмов, рек, морей, океанов, геотермальная энергия с использованием природных подземных теплоносителей, низкопотенциальная тепловая энергия земли, воздуха, воды с использованием специальных теплоносителей, биомасса, включающая в себя специально выра-

ценные для получения энергии растения, в том числе деревья, а также отходы производства и потребления, за исключением отходов, полученных в процессе использования углеводородного сырья и топлива, биогаз, газ, выделяемый отходами производства и потребления на свалках таких отходов, газ, образующийся на угольных разработках.

**Газ** – природный газ, нефтяной (попутный) газ, отбензиненный сухой газ, газ из газоконденсатных месторождений, добываемый и собираемый газо- и нефтедобывающими организациями, и газ, вырабатываемый газо- и нефтеперерабатывающими организациями.

**Газификация** – деятельность по реализации научно-технических и проектных решений, осуществлению строительно-монтажных работ и организационных мер, направленных на перевод объектов жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных объектов на использование газа в качестве топливного и энергетического ресурса.

**Газораспределительная система** – имущественный производственный комплекс, состоящий из организационно и экономически взаимосвязанных объектов, предназначенных для транспортировки и подачи газа непосредственно его потребителям.

**Газоснабжение** – одна из форм энергоснабжения, представляющая собой деятельность по обеспечению потребителей газом, в том числе деятельность по формированию фонда разведанных месторождений газа, добыче, транспортировке, хранению и поставкам газа.

**Газотранспортная организация** – организация, которая осуществляет транспортировку газа, и у которой магистральные газопроводы и отводы газопроводов, компрессорные станции и другие производственные объекты находятся на праве собственности или на иных законных основаниях.

**Гарантирующий поставщик электрической энергии** – коммерческая организация, обязанная в соответствии с настоящим федеральным законом или добровольно принятыми обязательствами заключить договор купли-продажи электрической энергии с любым обратившимся к ней потребителем электрической энергии либо с лицом, действующим от имени и в интересах потребителя электрической энергии и желающим приобрести электрическую энергию.



**Двусторонний договор купли-продажи электрической энергии** – соглашение, в соответствии с которым поставщик обязуется поставить покупателю электрическую энергию, соответствующую обязательным требованиям, в определённом количестве и определённого качества, а покупатель обязуется принять и оплатить электрическую энергию на условиях заключённого в соответствии с правилами оптового рынка и основными положениями функционирования розничных рынков договора.

**Единая теплоснабжающая организация в системе теплоснабжения** – теплоснабжающая организация, которая определяется в схеме теплоснабжения федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации на реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения (далее – федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения), или органом местного самоуправления на основании критериев и в порядке, которые установлены правилами организации теплоснабжения, утверждёнными Правительством Российской Федерации.

**Единая энергетическая система России** – совокупность производственных и иных имущественных объектов электроэнергетики, связанных единым процессом производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии) и передачи электрической энергии в условиях централизованного оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике.

**Живучесть** – способность источников тепловой энергии, тепловых сетей и системы теплоснабжения в целом сохранять свою работоспособность в аварийных ситуациях, а также после длительных (более пятидесяти четырёх часов) остановок.

**Зона свободного перетока электрической энергии (мощности)** – часть Единой энергетической системы России, в пределах которой электрическая энергия и мощность, производимые или планируемые для поставок на генерирующем оборудовании с определёнными техническими характеристиками, при определении сбалансированности спроса и предложения на электрическую энергию и мощность, в том числе для целей перспективного планирования, могут быть замещены электрической энергией и мощностью, производимыми или планируемыми для поставок с

использованием другого генерирующего оборудования с аналогичными техническими характеристиками в той же зоне свободного перетока, а замена электрической энергией и мощностью, производимыми на генерирующем оборудовании, расположенном в иной зоне свободного перетока, может быть осуществлена только в пределах ограничений перетока электрической энергии и мощности между такими зонами. При этом совокупные технические характеристики генерирующего оборудования в пределах зоны свободного перетока должны соответствовать требованиям, установленным системным оператором и необходимым для обеспечения нормального режима работы соответствующей части энергетической системы.

**Источник тепловой энергии** – устройство, предназначенное для производства тепловой энергии.

**Инвестиционная программа организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения** – программа финансирования мероприятий организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, по строительству, капитальному ремонту, реконструкции и(или) модернизации источников тепловой энергии и(или) тепловых сетей в целях развития, повышения надёжности и энергетической эффективности системы теплоснабжения, подключения теплopotребляющих установок потребителей тепловой энергии к системе теплоснабжения.

**Качество теплоснабжения** – совокупность установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и(или) договором теплоснабжения характеристик теплоснабжения, в том числе термодинамических параметров теплоносителя.

**Комбинированная выработка электрической и тепловой энергии** – режим работы теплоэлектростанций, при котором производство электрической энергии непосредственно связано с одновременным производством тепловой энергии.

**Комбинированная выработка электрической и тепловой энергии** – режим работы теплоэлектростанций, при котором производство электрической энергии непосредственно связано с одновременным производством тепловой энергии.

**Коммерческий учёт тепловой энергии, теплоносителя** – установление количества и качества тепловой энергии, теплоносителя, производимых, передаваемых или потребляемых за определённый период, с помощью приборов учёта тепловой энергии, теплоносителя (далее – приборы учёта) или расчётным путём в целях использования сторонами при расчётах в соответствии с договорами.

**Коммерческий учёт электрической энергии (мощности)** – процесс измерения количества электрической энергии и определения объёма мощности, сбора, хранения, обработки, передачи результатов этих измерений и формирования, в том числе расчётным путем, данных о количестве произведённой и потребленной электрической энергии (мощности) для целей взаиморасчётов за поставленные электрическую энергию и мощность, а также за связанные с указанными поставками услуги.

**Максимально доступная генерирующая мощность** – часть установленной мощности объектов по производству электрической и тепловой энергии, за исключением мощности, не используемой для производства электрической и тепловой энергии по причине технической неисправности таких объектов.

**Манипулирование ценами на оптовом рынке электрической энергии (мощности)** – совершение экономически или технологически не обоснованных действий, в том числе с использованием своего доминирующего положения на оптовом рынке, которые приводят к существенному изменению цен (цены) на электрическую энергию и(или) мощность на оптовом рынке, путём:

– подачи необоснованно завышенных или заниженных ценовых заявок на покупку или продажу электрической энергии и(или) мощности. Завышенной может быть признана заявка, цена в которой превышает цену, которая сформировалась на сопоставимом товарном рынке, или цену, установленную на этом товарном рынке ранее (для аналогичных часов предшествующих суток, для аналогичных часов суток предыдущей недели, для аналогичных часов суток предыдущего месяца, предыдущего квартала);

– подачи ценовой заявки на продажу электрической энергии с указанием объёма, который не соответствует объёму электрической энергии, вырабатываемому с использованием максимального значения генерирующей мощности генерирующего оборудования участника, определён-

ного системным оператором в соответствии с правилами оптового рынка, установленными Правительством Российской Федерации;

– подачи ценовой заявки, не соответствующей установленным требованиям экономической обоснованности, определённым уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.

**Манипулирование ценами на розничном рынке электрической энергии (мощности)** – совершение экономически или технологически не обоснованных действий хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на розничном рынке, которые приводят к существенному изменению нерегулируемых цен (цены) на электрическую энергию и(или) мощность.

**Надёжность теплоснабжения** – характеристика состояния системы теплоснабжения, при котором обеспечиваются качество и безопасность теплоснабжения.

**Независимая организация** – организация, которая осуществляет производство и поставки газа и является независимой от организаций-собственников систем газоснабжения и организаций-собственников газораспределительных систем.

**Неценовые зоны оптового рынка** – территории, которые определяются Правительством Российской Федерации и в границах которых оптовая торговля электрической энергией (мощностью) осуществляется по регулируемым ценам (тарифам).

**Объекты электросетевого хозяйства** – линии электропередачи, трансформаторные и иные подстанции, распределительные пункты и иное предназначенное для обеспечения электрических связей и осуществления передачи электрической энергии оборудование.

**Объекты электроэнергетики** – имущественные объекты, непосредственно используемые в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, в том числе объекты электросетевого хозяйства.

**Оперативно-технологическое управление** – комплекс мер по управлению технологическими режимами работы объектов электроэнергетики и энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, если эти объекты и устройства не включены субъектом оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике в перечень объектов, в отношении которых осуществляется выдача оперативных диспетчерских команд и распоряжений.

**Оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике** – комплекс мер по централизованному управлению технологическими режимами работы объектов электроэнергетики и энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, если эти объекты и устройства влияют на электроэнергетический режим работы энергетической системы и включены соответствующим субъектом оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике в перечень объектов, подлежащих такому управлению.

**Оптовый рынок электрической энергии и мощности** – сфера обращения особых товаров – электрической энергии и мощности в рамках Единой энергетической системы России в границах единого экономического пространства Российской Федерации с участием крупных производителей и крупных покупателей электрической энергии и мощности, а также иных лиц, получивших статус субъекта оптового рынка и действующих на основе правил оптового рынка, утверждаемых в соответствии с настоящим федеральным законом Правительством Российской Федерации. Критерии отнесения производителей и покупателей электрической энергии к категории крупных производителей и крупных покупателей устанавливаются Правительством Российской Федерации.

**Орган регулирования тарифов в сфере теплоснабжения** – уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов в сфере теплоснабжения (далее – федеральный орган исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов в сфере теплоснабжения), уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) (далее – орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов)), либо орган местного самоуправления поселения или городского округа в случае наделения соответствующими полномочиями законом субъекта

Российской Федерации, осуществляющие регулирование цен (тарифов) в сфере теплоснабжения.

**Организации коммерческой инфраструктуры** – организации, на которые в установленном порядке возложены функции обеспечения коммерческой инфраструктуры.

**Охранная зона объектов системы газоснабжения** – территория с особыми условиями использования, которая устанавливается в порядке, определённом Правительством Российской Федерации, вдоль трассы газопроводов и вокруг других объектов данной системы газоснабжения в целях обеспечения нормальных условий эксплуатации таких объектов и исключения возможности их повреждения.

**Передача тепловой энергии, теплоносителя** – совокупность организационно и технологически связанных действий, обеспечивающих поддержание тепловых сетей в состоянии, соответствующем установленным техническими регламентами требованиям, приём, преобразование и доставку тепловой энергии, теплоносителя.

**«Пиковый» режим работы источника тепловой энергии** – режим работы источника тепловой энергии с переменной мощностью для обеспечения изменяющегося уровня потребления тепловой энергии, теплоносителя потребителями.

**Плата за подключение к системе теплоснабжения** – плата, которую вносят лица, осуществляющие строительство здания, строения, сооружения, подключаемых к системе теплоснабжения, а также плата, которую вносят лица, осуществляющие реконструкцию здания, строения, сооружения в случае, если данная реконструкция влечёт за собой увеличение тепловой нагрузки реконструируемых здания, строения, сооружения (далее также – плата за подключение).

**Поставщик (газоснабжающая организация)** – собственник газа или уполномоченное им лицо, осуществляющие поставки газа потребителям по договорам.

**Потребитель газа (абонент, субабонент газоснабжающей организации)** – юридическое или физическое лицо, приобретающее газ у поставщика и использующее его в качестве топлива или сырья.

**Потребители мощности** – лица, приобретающие мощность, в том числе для собственных бытовых и(или) производственных нужд и(или) для последующей продажи; лица, реализующие электрическую энергию на розничных рынках; лица, реализующие электрическую энергию на территориях, на которых располагаются электроэнергетические системы иностранных государств.

**Потребитель тепловой энергии** – лицо, приобретающее тепловую энергию (мощность), теплоноситель для использования на принадлежащих ему на праве собственности или ином законном основании теплопотребляющих установках либо для оказания коммунальных услуг в части горячего водоснабжения и отопления.

**Потребители электроэнергии** – лица, приобретающие электрическую энергию для собственных бытовых и(или) производственных нужд.

**Потребители электрической энергии с управляемой нагрузкой** – категория потребителей электрической энергии, которые в силу режимов работы (потребления электрической энергии) влияют на качество электрической энергии, надёжность работы Единой энергетической системы России и оказывают в связи с этим на возмездной договорной основе услуги по обеспечению вывода Единой энергетической системы России из аварийных ситуаций. Указанные потребители могут оказывать и иные согласованные с ними услуги на условиях договора.

**Рабочая генерирующая мощность** – часть максимально доступной мощности объектов по производству электрической и тепловой энергии, за исключением мощности объектов электроэнергетики, выведенных в установленном порядке в ремонт и из эксплуатации.

**Радиус эффективного теплоснабжения** – максимальное расстояние от теплопотребляющей установки до ближайшего источника тепловой энергии в системе теплоснабжения, при превышении которого подключение теплопотребляющей установки к данной системе теплоснабжения нецелесообразно по причине увеличения совокупных расходов в системе теплоснабжения.

**Расчётный период** – период, единый для целей определения коммерческим оператором цен покупки и продажи электрической энергии,

мощности, услуг и иных допускаемых к обращению на оптовом рынке объектов и установленный в соответствии с правилами оптового рынка, утверждёнными Правительством Российской Федерации.

**Регулируемый вид деятельности в сфере теплоснабжения** – вид деятельности в сфере теплоснабжения, при осуществлении которого расчёты за товары, услуги в сфере теплоснабжения осуществляются по ценам (тарифам), подлежащим в соответствии с настоящим федеральным законом государственному регулированию, а именно:

а) реализация тепловой энергии (мощности), теплоносителя, за исключением установленных настоящим федеральным законом случаев, при которых допускается установление цены реализации по соглашению сторон договора;

б) оказание услуг по передаче тепловой энергии, теплоносителя;

в) оказание услуг по поддержанию резервной тепловой мощности, за исключением установленных настоящим федеральным законом случаев, при которых допускается установление цены услуг по соглашению сторон договора.

**Резервная тепловая мощность** – тепловая мощность источников тепловой энергии и тепловых сетей, необходимая для обеспечения тепловой нагрузки теплотребляющих установок, входящих в систему теплоснабжения, но не потребляющих тепловой энергии, теплоносителя.

**Режим потребления тепловой энергии** – процесс потребления тепловой энергии, теплоносителя с соблюдением потребителем тепловой энергии обязательных характеристик этого процесса в соответствии с нормативными правовыми актами, в том числе техническими регламентами, и условиями договора теплоснабжения.

**Розничные рынки электрической энергии** – сфера обращения электрической энергии вне оптового рынка с участием потребителей электрической энергии.

**Система газоснабжения** – имущественный производственный комплекс, состоящий из технологически, организационно и экономически взаимосвязанных и централизованно управляемых производственных и иных объектов, предназначенных для добычи, транспортировки, хранения, поставок газа.



**Система теплоснабжения** – совокупность источников тепловой энергии и теплопотребляющих установок, технологически соединённых тепловыми сетями.

**Социальная норма потребления электрической энергии (мощности)** – определённое количество (объём) электрической энергии (мощности), которое потребляется населением и приравненными к нему категориями потребителей, в пределах которого и сверх которого поставки электрической энергии (мощности) осуществляются по различным регулируемым ценам (тарифам).

**Субъекты оптового рынка** – юридические лица, получившие в установленном настоящим федеральным законом порядке право участвовать в отношениях, связанных с обращением электрической энергии и (или) мощности на оптовом рынке, в соответствии с утверждаемыми Правительством Российской Федерации правилами оптового рынка.

**Субъекты электроэнергетики** – лица, осуществляющие деятельность в сфере электроэнергетики, в том числе производство электрической, тепловой энергии и мощности, приобретение и продажу электрической энергии и мощности, энергоснабжение потребителей, оказание услуг по передаче электрической энергии, оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, сбыт электрической энергии (мощности), организацию купли-продажи электрической энергии и мощности.

**Схема теплоснабжения** – документ, содержащий предпроектные материалы по обоснованию эффективного и безопасного функционирования системы теплоснабжения, её развития с учётом правового регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

**Тарифы в сфере теплоснабжения** – система ценовых ставок, по которым осуществляются расчёты за тепловую энергию (мощность), теплоноситель и за услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя.

**Тепловая мощность** – количество тепловой энергии, которое может быть произведено и(или) передано по тепловым сетям за единицу времени.

**Тепловая нагрузка** – количество тепловой энергии, которое может быть принято потребителем тепловой энергии за единицу времени.

**Тепловая сеть** – совокупность устройств (включая центральные тепловые пункты, насосные станции), предназначенных для передачи тепловой энергии, теплоносителя от источников тепловой энергии до теплопотребляющих установок.

**Тепловая энергия** – энергетический ресурс, при потреблении которого изменяются термодинамические параметры теплоносителей (температура, давление).

**Теплопотребляющая установка** – устройство, предназначенное для использования тепловой энергии, теплоносителя для нужд потребителя тепловой энергии.

**Теплосетевая организация** – организация, оказывающая услуги по передаче тепловой энергии (данное положение применяется к регулированию сходных отношений с участием индивидуальных предпринимателей).

**Теплоснабжающая организация** – организация, осуществляющая продажу потребителям и(или) теплоснабжающим организациям произведённых или приобретённых 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 (данное положение применяется к регулированию сходных отношений с участием индивидуальных предпринимателей).

**Теплоснабжение** – обеспечение потребителей тепловой энергии тепловой энергией, теплоносителем, в том числе поддержание мощности.

**Территориальная сетевая организация** – коммерческая организация, оказывающая услуги по передаче электрической энергии с использованием объектов электросетевого хозяйства, не относящихся к единой национальной (общероссийской) электрической сети, а в случаях, установленных настоящим федеральным законом, – с использованием объектов электросетевого хозяйства или части указанных объектов, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть.

**Технологически изолированные территориальные электроэнергетические системы** – энергетические системы, находящиеся на террито-

риях, которые определяются Правительством Российской Федерации и технологическое соединение которых с Единой энергетической системой России отсутствует.

**Топливо-энергетический баланс** – документ, содержащий взаимосвязанные показатели количественного соответствия поставок энергетических ресурсов на территорию субъекта Российской Федерации или муниципального образования и их потребления, устанавливающий распределение энергетических ресурсов между системами теплоснабжения, потребителями, группами потребителей и позволяющий определить эффективность использования энергетических ресурсов.

**Точка учёта тепловой энергии, теплоносителя** – место в системе теплоснабжения, в котором с помощью приборов учёта или расчётным путём устанавливаются количество и качество производимых, передаваемых или потребляемых тепловой энергии, теплоносителя для целей коммерческого учёта.

**Услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике** – оперативно-диспетчерское управление, осуществляемое в целях обеспечения надёжного энергоснабжения и качества электрической энергии, соответствующих обязательным требованиям.

**Услуги по передаче электрической энергии** – комплекс организационно и технологически связанных действий, в том числе по оперативно-технологическому управлению, обеспечивающих передачу электрической энергии через технические устройства электрических сетей в соответствии с обязательными требованиями.

**Установленная генерирующая мощность** – электрическая мощность объектов по производству электрической и тепловой энергии на момент введения в эксплуатацию соответствующего генерирующего объекта.

**Ценовые зоны оптового рынка** – территории, которые определяются Правительством Российской Федерации, и в границах которых происходит формирование равновесной цены оптового рынка в порядке, установленном настоящим федеральным законом и правилами оптового рынка.

**Цены (тарифы) в электроэнергетике** – система ценовых ставок, по которым осуществляются расчёты за электрическую энергию (мощность), а также за услуги, оказываемые на оптовом и розничных рынках.

**Электроэнергетика** – отрасль экономики Российской Федерации, включающая в себя комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, сбыта и потребления электрической энергии с использованием производственных и иных имущественных объектов (в том числе входящих в Единую энергетическую систему России), принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики или иным лицам. Электроэнергетика является основой функционирования экономики и жизнеобеспечения.

**Энергосбытовые организации** – организации, осуществляющие в качестве основного вида деятельности продажу другим лицам произведённой или приобретённой электрической энергии.

**Энергетическая безопасность** – состояние защищённости страны, её граждан, общества, государства и экономики от угроз надёжному топливо- и энергообеспечению.

**Энергетическая эффективность электроэнергетики** – отношение поставленной потребителям электрической энергии к затраченной в этих целях энергии из невозобновляемых источников.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

---

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // РГ РФ. – 1993. – 25 декабря.
2. Арбитражный процессуальный Кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
3. Об электроэнергетике : федер. закон РФ от 26.03.2003 № 35-ФЗ (ред. от 18.12.2006) // СЗ РФ. – 2003. – № 13. – Ст. 1177.
4. О несостоятельности (банкротстве) : федер. закон РФ № 127-ФЗ от 26.10.2002 г. (ред. 18.07.2006) // СЗ РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4190.
5. О недрах : закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 25.10.2006) // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.
6. Об энергосбережении : федер. закон от 3 апреля 1996 г. № 28-ФЗ // СЗ РФ от 8 апреля 1996 г. – № 15. – Ст. 1551.
7. О газоснабжении в Российской Федерации : федер. закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ от 5 апреля 1999 г. – № 14. – Ст. 1667.
8. Об электроэнергетике : федер. закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ // СЗ РФ от 31 марта 2003 г. – № 13. – Ст. 1177.
9. Распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2003 г. № 1234-р // СЗ РФ от 8 сентября 2003 г. – № 36. – Ст. 3531.
10. Об энергоснабжении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ // Российская газета 27 ноября 2009.
11. Об энергосбережении : федер. закон от 3 апреля 1996 г. № 28-ФЗ // СЗ Р. – 1996. – № 15. – Ст. 1551.
12. Василевская, Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах / Д.В. Василевская. – М., 2011. – 376 с.
13. Кокин, В.Н. Недропользование: теоретико-правовой анализ / В.Н. Кокин. – М., 2005. – 224 с.
14. Бушуев, В.В. Энергетика России: ожидания и возможности / В.В. Бушуев // Энергетическая политика. – Ноябрь, 1999. – С. 3.
15. Юсуфов, И.Х. К читателям и издателям журнала «Мировая энергетика» / И.Х. Юсуфов // Мировая энергетика. – 2003. – № 3. – С. 3.
16. Лахно, П.Г. Энергетическое законодательство Российской Федерации «Нефтегаз, Энергетика и Законодательство» / П.Г. Лахно. – М., 2001–2002. – С. 23–24.
17. Салиева, Р.Н. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Р.Н. Салиева. – Тюмень, 2003.

18. Клеандров, М.И. Энергетика и право. Что улучшить на базе научных исследований / М.И. Клеандров // Энергетическое право. – 2004. – № 1.
19. Интервью профессора кафедры предпринимательского права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, д-ра юрид. наук А.Г. Быкова журналу «Энергетическое право» // Энергетика и право. – М. : Изд-во «Юрист», 2008. – С. 65.
20. Клеандров, М.И. Энергетика и право: что улучшить на базе научных исследований? / М.И. Клеандров // Энергетика и право. – М. : Изд-во «Юрист», 2008. – С. 50.
21. Райхер, В.К. Общественно-исторические типы страхования / В.К. Райхер. – М.–Л., 1947. – С. 189–190.
22. Алесеев, С.С. Структура советского права / С.С. Алесеев. – М., Юридическая литература, 1975.
23. Алесеев, С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алесеев. – М. : СТАТУТ, 1999.
24. Предпринимательское право Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. – М. : Юрист, 2003. – С. 104 – 106.
25. Лахно, П.Г. Становление и развитие энергетического законодательства Российской Федерации / П.Г. Лахно // Государство и право на рубеже веков : материалы Всерос. конф. – М., 2001. – С. 274 – 284.
26. Лахно, П.Г. На пульсе ТЭКа / П.Г. Лахно. – ЭЖ-ЮРИСТ. – 2002, апрель. – № 14. – С. 11.
27. Советский энциклопедический словарь. – М. : Изд-во «Советская энциклопедия», 1980. – С. 1564.
28. Договор к Энергетической хартии и связанные с ним документы. – Брюссель : Секретариат Энергетической хартии, 2004. – С. 17–18.
29. Селиверстов, С.С. К вопросу о понятии энергетического права / С.С. Селиверстов // Энергетика и право. – М. : Изд-во «Юрист», 2008. – С. 266–267.
30. Попондопуло, В.Ф. Энергетическое право и энергетическое законодательство: общая характеристика, тенденции развития / В.Ф. Попондопуло // Энергетика и право. – М. : Изд-во «Юрист», 2008. – С. 205 – 207.
31. Брагинский, М.И. Договорное право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М., 2000. – С. 13.
32. Бушуев, В.В. Энергетика России: ожидания и возможности / В.В. Бушуев // Энергетическая политика. – 1999, ноябрь. – С. 3.
33. Ведомости. – 2005. – 23 декабря. – С. 3.
34. Витрянский, В.В. Договор купли-продажи и его отдельные виды / В.В. Витрянский. – М. : Статут, 1999. – С. 158.

35. Вихорева, Ю. Законопроект об энергосбережении: проблемы и перспективы / Ю. Вихорева // Новое законодательство и юридическая практика. – 2009. № 2, февраль.

36. Выступление Президента Российской Федерации В. Путина // [www.eur.gu](http://www.eur.gu).

37. Гамбаров, Ю.С. Гражданское право. Общая часть / Ю.С. Гамбаров. – М., 2003. – С. 587.

38. Гражданское и торговое право зарубежных государств. Т. 1. – М. : Международные отношения, 2004. – С. 314.

39. Гражданское право. Актуальные проблемы теории и практики (автор очерка Р.С. Бевзенко). – С. 341.

40. Гражданское право. Актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. д-ра юрид. наук В.А. Белова (автор очерка Р.С. Бевзенко). – М. : Юрайт, 2009. – С. 341–342.

41. Гражданское право. Т. 2. Полутом 1 / отв. ред. Е.А. Суханов. – М. : БЕК, 1999. Автор параграфа 3 гл. 32 проф. С.М. Корнеев. – С. 306.

42. Джосткоу, П. Специфичность активов и структура вертикальных отношений: эмпирические свидетельства / П. Джосткоу // Природа фирмы. – М. : Дело, 2001. – С. 175 – 205.

43. Дозорцев, В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе / В.А. Дозорцев // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. Сборник памяти С.А. Хохлова. – М., 1998. – С. 233–234.

44. Жусупов, А.А. Энергия как специфический объект гражданских прав / А.А. Жусупов // Энергетическое право. – 2007. – № 2.

45. Клеандров, М.И. Энергетика и право. Что улучшить на базе научных исследований / М.И. Клеандров // Энергетическое право. – 2004. – № 1.

46. Кожухова, А.А. К вопросу о становлении энергетического права как комплексной отрасли / А.А. Кожухова // Митна справа № 4(64). – 2009. – С. 86 – 92.

47. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. – М. : Статут, 2009.

48. Корнеев, С.М. Договор о снабжении электроэнергией между социалистическими организациями / С.М. Корнеев. – М. : Госюриздат, 1956. – С. 30.

49. Корнеев, С.М. Юридическая природа договора энергоснабжения / С.М. Корнеев // Закон. – 1995. – № 7. – С. 118.

50. Эволюционный подход к формированию системы государственного регулирования нефтегазового сектора экономики / В. Крюков, А. Севастьянова, А. Токарев, В. Шмат. – Новосибирск : Изд-во ИЭ и ОПП СО РАН, 2002. – С. 6.

51. Лахно, П.Г. Программа спецкурса «Энергетическое право и политика в XXI веке» / П.Г. Лахно // Энергетическое право. – 2008. – № 1. – С. 45.
52. Лахно, П.Г. Энергетическое законодательство Российской Федерации «Нефтегаз, Энергетика и Законодательство» / П.Г. Лахно. – М., 2001–2002. – С. 23–24.
53. Лахно, П.Г. Энергетическому бизнесу – надёжную правовую основу / П.Г. Лахно // Энергетика и право. – Вып. 2. – М., 2001–2002. – С. 386 – 392.
54. Лахно, П.Г. Энергия, энергетика и право / П.Г. Лахно // Энергетическое право. – 2006. – № 1
55. Львов, Д.С. Экономика развития / Д.С. Львов. – М. : Экзамен, 2002. – С.51.
56. Мурзин, Д.В. Ценные бумаги – бестелесные вещи. Правовые проблемы современной теории ценных бумаг / Д.В. Мурзин. – М. : Статут, 1998. – С. 67–68.
57. Олейник, О. Правовые проблемы энергоснабжения / О. Олейник // Хозяйство и право. – 2000. – Прил. к № 5. – С. 22.
58. Перчик, А.И. Правовые проблемы развития трубопроводного транспорта в России / А.И. Перчик // Нефть, Газ и Право. – 2005. – № 5.
59. Об электроэнергетике : постатейный научно-практический комментарий к Федер. закону / под общ. ред. канд. юрид. наук В.Ю. Синюгина. – М. : Деловой экспресс, 2003. – С. 27 – 30.
60. Об электроэнергии : постатейный научно-практический комментарий к федер. закону / под общ. ред. В.Ю. Синюгина. – М., 2003. – С. 27–28.
61. Правила поставки газа в Российской Федерации. Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. № 162 // СЗ РФ. – 1998. – № 6. – Ст. 770.
62. Правовой режим минеральных ресурсов : словарь / под ред. А.А. Арбатова, В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина, Л.А. Тропко. – М. : ООО «Геоинформцентр», 2002. – С. 247.
63. Саватье, Р. Теория обязательств. Юридический и экономический очерк / Р. Саватье. – М. : Прогресс, 1972. – С. 86.
64. Салиева, Р.Н. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Р.Н. Салиева. – Тюмень, 2003.
65. Свирков, С.А. Договорные обязательства в электроэнергетике / С.А. Свирков. – М. : Статут, 2006. – С. 51 – 53.
66. Сейнаров, Б.М. Договор энергоснабжения / Б.М. Сейнаров // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2000. – № 6. – С. 51 – 53.



67. Теория государства и права : учебник / под ред. С.С. Алексеева. – М. : Изд-во «Юридическая литература», 1985.
68. Термины и понятия отечественного недропользования : словарь-справочник / А.И. Кривцов, Б.И. Беневольский, В.М. Минаков, И.В. Морозов ; под ред. Б.А. Яцкевича. – М. : ЗАО «Геоинформмарк», 2000. – С. 150.
69. Шаблова, Е.Г. Нематериальный результат и предмет договора возмездного оказания услуг / Е.Г. Шаблова // Российский юридический журнал. – 2002. – № 2. – С. 50 – 59.
70. Шаблова, Е.Г. Проблемы гражданско-правового регулирования отношений возмездного оказания услуг / Е.Г. Шаблова. – ГОУ ВПО УГТУ-УПИ. – 2004. – С. 164 – 189.
71. Шестой обобщающий доклад по Энергетическому диалогу Россия – ЕС. – Москва – Брюссель, октябрь 2005.
72. Энергосбережение в жилищной и коммунальной сфере : учебник / под общ. ред. проф. Л.Н. Чернышова. – Москва–Екатеринбург, 2008. – С. 66–67.
73. Яковлев, В.Ф. Гражданско-правовые средства реального и надлежащего исполнения хозяйственных договоров / В.Ф. Яковлев // Гражданское право, эффективность и качество. – Вып. 60. – Свердловск, 1977. – С. 83
74. Яковлев, В.Ф. Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России / В.Ф. Яковлев ; под ред. П.Б. Лахно // Теория и практика энергетического права : материалы междунар. конф. – Вып. 2. – М., 2008.
75. Яковлев, В.Ф. Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России / В.Ф. Яковлев ; под ред. П.Г. Лахно // Энергетика и право. – Вып. 2. – М., 2009. – С. 9–10.
76. Яковлев, В.Ф. Россия: экономика, гражданское право / В.Ф. Яковлев. – М., 2000. – С. 32 – 35.
77. Яковлев, В.Ф. Экономическое правосудие : в 4 т. / В.Ф. Яковлев, Е.Ю. Семигин. – М. : Мысль, 2004.

# ПРИЛОЖЕНИЕ

---

## **ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ РОССИИ на период до 2030 года (извлечения)**

### **I. Введение**

Целью энергетической политики России является максимально эффективное использование природных энергетических ресурсов и потенциала энергетического сектора для устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения страны и содействия укреплению её внешнеэкономических позиций.

Настоящая Стратегия определяет цели и задачи долгосрочного развития энергетического сектора страны на предстоящий период, приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной энергетической политики на отдельных этапах её реализации, обеспечивающие достижение намеченных целей.

Настоящая Стратегия обеспечивает расширение временного горизонта до 2030 года в соответствии с новыми задачами и приоритетами развития страны.

Настоящая Стратегия базируется как на оценке опыта реализации Энергетической стратегии России на период до 2020 года, так и на анализе существующих тенденций и новых системных вызовов развитию энергетики, учитывает возможные колебания внешних и внутренних условий экономического развития России.

### **II. Текущие результаты реализации Энергетической стратегии России на период до 2020 года, цели и задачи настоящей Стратегии**

Главными векторами перспективного развития отраслей топливно-энергетического комплекса, предусмотренными Энергетической стратегией России на период до 2020 года, являются:

- переход на путь инновационного и энергоэффективного развития;
- изменение структуры и масштабов производства энергоресурсов;
- создание конкурентной рыночной среды;
- интеграция в мировую энергетическую систему.

Одним из главных приоритетов является развитие рыночной инфраструктуры энергетики (рыночные механизмы, институты открытой торговли энергоресурсами, инфраструктура их транспорта). Особое значение придаётся программе повышения цен на газ и механизмам минимизации негативных социально-экономических последствий общего роста цен на энергоресурсы. Поддержка и стимулирование стратегических инициатив в энергетике являются основой для реализации крупных энергетических проектов в будущем.

Большинство представленных в Энергетической стратегии России на период до 2020 года направлений реализуются на практике, при этом задействованы все предусмотренные ею механизмы государственной энергетической политики. В частности, осуществлена реформа электроэнергетики, происходит либерализация рынка электроэнергии и реформа атомной энергетики, созданы более благоприятные налоговые условия в нефтегазовом комплексе, стимулируется развитие нефтеперерабатывающих и нефтехимических предприятий, развивается биржевая торговля энергоресурсами, устраняются избыточные административные барьеры в деятельности энергетических компаний. Активно реализуются инфраструктурные проекты, являющиеся основой развития отечественной энергетики.

Вместе с тем пока не в полной мере обеспечивается достижение запланированных Энергетической стратегией России на период до 2020 года итоговых качественных результатов первого этапа её реализации, а именно – создания базы для устойчивого поступательного развития энергетического сектора, включающей:

- формирование целостной и апробированной нормативно-законодательной базы, создание энергетических рынков с высоким уровнем конкуренции и справедливыми принципами организации торговли;
- завершение преобразований, выводящих смежные секторы экономики на новый уровень энергоэффективности;
- переход от лидирующей роли топливно-энергетического комплекса в экономике страны к естественной функции эффективного и стабильного поставщика топливно-энергетических ресурсов для нужд экономики и населения.

С учётом принципа преемственности необходимо обеспечить достижение этих качественных ориентиров в рамках настоящей Стратегии.

За время, прошедшее с начала реализации Энергетической стратегии России на период до 2020 года, российский энергетический сектор развивался преимущественно в рамках основных прогнозных тенденций, предусмотренных указанным документом, несмотря на существенные откло-

нения базовых экономических индикаторов развития страны и внешне-экономических условий от их значений, прогнозирувавшихся в 2003 году.

Цели настоящей Стратегии определяются основными внутренними и внешними вызовами предстоящего долгосрочного периода.

Главный внутренний вызов заключается в необходимости выполнения энергетическим сектором страны своей важнейшей роли в рамках предусмотренного Концепцией перехода на инновационный путь развития экономики. Гарантированное удовлетворение внутреннего спроса на энергоресурсы должно быть обеспечено с учётом следующих требований:

- обеспечение Россией стандартов благосостояния, соответствующих развитым странам мира;
- достижение научного и технологического лидерства России по ряду важнейших направлений, обеспечивающих её конкурентные преимущества и национальную, в том числе энергетическую, безопасность;
- трансформация структуры экономики страны в пользу менее энергоёмких отраслей;
- переход страны от экспортно-сырьевого к ресурсно-инновационному развитию с качественным обновлением энергетики (как топливной, так и нетопливной) и смежных отраслей;
- рациональное снижение доли топливно-энергетического комплекса в общем объёме инвестиций в экономику страны при увеличении абсолютных объёмов инвестиций в энергетику, необходимых для развития и ускоренной модернизации этого сектора и роста масштабов его деятельности;
- необходимость повышения энергоэффективности и снижения энергоёмкости экономики до уровня стран с аналогичными природно-климатическими условиями (Канада, страны Скандинавии);
- последовательное ограничение нагрузки топливно-энергетического комплекса на окружающую среду и климат путём снижения выбросов загрязняющих веществ, сброса загрязнённых сточных вод, а также эмиссии парниковых газов, сокращения отходов производства и потребления энергии.

Энергетический сектор должен содействовать воспроизводству человеческого капитала (через развитие энергетической инфраструктуры и предоставление энергетических товаров и услуг по социально доступным ценам, обеспечение устойчивого воспроизводства высококвалифицированных кадров и повышение качества жизни граждан страны, в том числе занятых в энергетическом и смежных секторах), а также способствовать переходу к новой модели пространственного развития, опи-

рающей на сбалансированное развитие энергетической и транспортной инфраструктуры.

Главный внешний вызов заключается в необходимости преодоления угроз, связанных с неустойчивостью мировых энергетических рынков и волатильностью мировых цен на энергоресурсы, а также обеспечения вклада энергетического сектора страны в повышение эффективности её внешнеэкономической деятельности и усиление позиций России в мировой экономической системе. Это означает, что должны быть обеспечены:

- достижение устойчивых результатов внешнеэкономической деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса в условиях усиления глобальной конкуренции за ресурсы и рынки сбыта;
- минимизация негативного влияния глобального экономического кризиса и его использование для коренного обновления и диверсификации структуры экономики в пользу менее энергоёмких отраслей, стимулирования перехода российского энергетического сектора на ускоренное инновационное развитие и новый технологический уклад;
- увеличение стратегического присутствия России на рынках высокотехнологичной продукции и интеллектуальных услуг в сфере энергетики, в том числе за счёт развёртывания глобально ориентированных специализированных производств;
- географическая и продуктовая диверсификация российского энергетического экспорта в условиях стабильных и расширяющихся поставок энергоресурсов крупнейшим мировым потребителям;
- рациональное снижение доли топливно-энергетических ресурсов в структуре российского экспорта, переход от продажи первичных сырьевых и энергетических ресурсов за рубеж к продаже продукции их глубокой переработки, а также развитие продажи нефтепродуктов, выпускаемых на зарубежных нефтеперерабатывающих заводах, принадлежащих российским нефтяным компаниям;
- развитие крупных узлов международной энергетической инфраструктуры на территории России, осуществляемое с использованием новых энергетических технологий.

Необходимость адекватного ответа на важнейшие внутренние и внешние вызовы долгосрочного развития в сочетании с имеющимися проблемами в энергетической сфере формирует цели и задачи настоящей Стратегии. Соответствующие риски подлежат учёту в системе стратегических приоритетов и ориентиров, а также в рамках процесса поэтапной реализации настоящей Стратегии.

Главной целью настоящей Стратегии является создание инновационного и эффективного энергетического сектора страны, адекватного как потребностям растущей экономики в энергоресурсах, так и внешнеэкономическим интересам России, обеспечивающего необходимый вклад в социально ориентированное инновационное развитие страны.

Достижение указанной цели требует последовательного продвижения в решении следующих основных задач:

- повышение эффективности воспроизводства, добычи и переработки топливно-энергетических ресурсов для удовлетворения внутреннего и внешнего спроса на них;
- модернизация и создание новой энергетической инфраструктуры на основе масштабного технологического обновления энергетического сектора экономики страны;
- формирование устойчиво благоприятной институциональной среды в энергетической сфере;
- повышение энергетической и экологической эффективности российской экономики и энергетики, в том числе за счёт структурных изменений и активизации технологического энергосбережения;
- дальнейшая интеграция российской энергетики в мировую энергетическую систему.

### **III. Государственная энергетическая политика**

#### *1. Основы государственной энергетической политики и этапы её реализации*

Проведение долгосрочной государственной энергетической политики для защиты прав и законных интересов граждан и хозяйствующих субъектов, обеспечения обороны и безопасности государства, эффективного управления государственной собственностью, достижения качественно нового состояния энергетического сектора осуществляется на следующих неизменных принципах:

- последовательность действий государства по реализации важнейших стратегических ориентиров развития энергетики;
- заинтересованность в создании сильных и устойчиво развивающихся энергетических компаний, достойно представляющих Россию на внешних рынках и способствующих успешному функционированию конкурентных внутренних рынков;
- обоснованность и предсказуемость государственного регулирования, направленного на стимулирование частной предпринимательской

инициативы в области реализации целей государственной политики, в том числе в инвестиционной сфере.

Главными стратегическими ориентирами долгосрочной государственной энергетической политики являются:

- энергетическая безопасность;
- энергетическая эффективность экономики;
- бюджетная эффективность энергетики;
- экологическая безопасность энергетики.

К числу основных составляющих государственной энергетической политики относятся:

- недропользование и управление государственным фондом недр;
- развитие внутренних энергетических рынков;
- формирование рационального топливно-энергетического баланса;
- региональная энергетическая политика;
- инновационная и научно-техническая политика в энергетике;
- социальная политика в энергетике;
- внешняя энергетическая политика.

Главными механизмами осуществления государственной энергетической политики служат:

- создание благоприятной экономической среды для функционирования топливно-энергетического комплекса (включая согласованное тарифное, налоговое, таможенное, антимонопольное регулирование и институциональные преобразования в топливно-энергетическом комплексе);
- введение системы перспективных технических регламентов, национальных стандартов и норм, повышающих управляемость и стимулирующих реализацию важнейших приоритетов и ориентиров развития энергетики, включая повышение энергоэффективности экономики;
- стимулирование и поддержка стратегических инициатив хозяйствующих субъектов в инвестиционной, инновационной, энергосберегающей, экологической и других имеющих приоритетное значение сферах;
- повышение эффективности управления государственной собственностью в энергетике.

Реализацию государственной энергетической политики предусматривается осуществлять в **3 этапа** с целью обеспечения:

последовательного продвижения по пути достижения целей и решения задач настоящей Стратегии;

координации указанной политики с социально-экономическим развитием страны в целом;

учёта качественных различий во внешних и внутренних условиях развития и параметрах состояния энергетического сектора, а также в характере и направленности мероприятий государственной энергетической политики в разные периоды её осуществления.

**Первый этап** – это этап выхода из кризиса и формирования основ новой экономики. В соответствии с этим главной задачей является скорейшее преодоление кризисных явлений в экономике и энергетике с целью достижения устойчивых темпов экономического и энергетического развития, предусмотренных Концепцией, а также использования открываемых в период кризиса возможностей для качественного обновления и модернизации российского топливно-энергетического комплекса.

Основные риски первого этапа заключаются в возможности более тяжёлых, чем ожидалось, последствий кризиса, а также его большей продолжительности, в недостаточном темпе и эффективности тех преобразований в топливно-энергетическом комплексе, которые должны к концу этапа создать основу для устойчивого посткризисного развития.

В этой связи на первом этапе должны быть созданы необходимые условия и сняты основные барьеры (как на внутреннем рынке, так и во взаимодействии с зарубежными партнёрами) для обеспечения ускоренного продвижения по всем важнейшим составляющим государственной энергетической политики. Одновременно необходимо скорректировать и синхронизировать планы и программы развития энергетического сектора с мероприятиями, предусмотренными Концепцией (с учётом вероятной корректировки сроков и параметров реализации последних в результате влияния глобального экономического кризиса).

В этот период планируется осуществить работы по развитию и обновлению основных производственных фондов и инфраструктуры энергетического сектора (в том числе по завершению наиболее важных из ранее начатых проектов), выделить территории и регионы, в которых необходимо обеспечить опережающее развитие энергетической инфраструктуры и перелом негативных тенденций в развитии сырьевой базы энергетики, завершить формирование базовых рыночных институтов, стабильной и эффективной нормативной правовой базы и системы государственного регулирования в энергетике.

На этом этапе российский топливно-энергетический комплекс также будет активно способствовать скорейшему выходу из кризиса и последующему активному инновационному развитию смежных отраслей промышленности (машиностроение, трубная промышленность и др.) за счёт размещения заказов на необходимые энергетике виды материалов и оборудования.



Внешними условиями для развития российского энергетического сектора в этот период будут сначала последствия глобального экономического кризиса, а затем переход к вероятному посткризисному росту мировой экономики, что будет характеризоваться нестабильностью и непредсказуемостью динамики мировых финансовых, фондовых и энергетических рынков. В этих условиях возрастёт роль государственного участия в развитии российского энергетического сектора, в том числе в обеспечении необходимыми ресурсами для строительства и модернизации энергетической инфраструктуры, предоставлении бизнесу государственных гарантий под реализацию приоритетных долгосрочных инвестиционных проектов, поддержке финансово-экономической устойчивости системообразующих компаний энергетического сектора.

Временные рамки окончания первого этапа (ориентировочно 2013 – 2015 гг.) будут определяться масштабами последствий кризиса и скоростью их преодоления экономикой и энергетическим сектором.

**Второй этап** – это этап перехода к инновационному развитию и формированию инфраструктуры новой экономики. В соответствии с этим доминантой второго этапа будет общее повышение энергоэффективности в отраслях топливно-энергетического комплекса и экономике в целом как результат проведённых на первом этапе мероприятий по модернизации основных производственных фондов и соответствующих нормативно-правовых и институциональных преобразований, а также реализация инновационных и новых капиталоемких энергетических проектов в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, на континентальном шельфе арктических морей и полуострове Ямал.

Основные риски второго этапа связаны с возможностью отставания российского энергетического сектора от ускоренного посткризисного развития передовых стран, с отсутствием к концу этапа необходимых условий для последующего перехода к инновационной энергетике будущего.

На этом этапе должно быть развёрнуто широкое инновационное обновление отраслей топливно-энергетического комплекса за счёт отечественных технологий, материалов и оборудования, полученных в результате активного взаимодействия топливно-энергетического комплекса и промышленности на первом этапе, а также международного сотрудничества.

Внешними условиями развития российского энергетического сектора в этот период будет стабилизация мирового энергетического рынка в преддверии перехода на новую технологическую волну, связанную с расширенным использованием неуглеводородной энергетики в экономике, а также общее уменьшение зависимости российской экономики и бюджета от деятельности топливно-энергетического комплекса страны. Именно в

этот период, как ожидается, топливно-энергетический комплекс сможет уступить своё лидирующее положение в российской экономике и формировании бюджетных поступлений в пользу новых инновационных источников роста на базе обрабатывающего производства и сектора высокотехнологичных наукоёмких услуг.

В этих условиях прямое государственное участие в развитии энергетического сектора будет постепенно ослабевать и заменяться на различные формы частно-государственного партнерства, особенно в части строительства и модернизации энергетической инфраструктуры, развития инноваций. При этом государство усилит своё регулирующее влияние в сфере совершенствования и оптимизации институциональной среды в российском энергетическом секторе.

**Третий этап** – это этап развития инновационной экономики. В соответствии с этим основным содержанием этого этапа станет постепенный переход к энергетике будущего с принципиально иными технологическими возможностями дальнейшего развития, с опорой на высокоэффективное использование традиционных энергоресурсов и новых неуглеводородных источников энергии и технологий её получения.

Инновационное развитие российской энергетики будет при этом обеспечено заложенным на предыдущих этапах инвестиционным и инновационным фундаментом в виде новых технологий, оборудования и принципов функционирования топливно-энергетического комплекса России и смежных отраслей.

Основные риски третьего этапа связаны с обеспечением необходимого уровня качества и эффективности инноваций в энергетическом секторе.

Внешними условиями развития энергетического сектора на третьем этапе будут значительное снижение доли энергетического сектора в экономике России за счёт его вытеснения неэнергетическими источниками инновационного экономического роста и активное развитие неуглеводородной энергетики в мире.

В этих условиях роль государственного участия в развитии энергетического сектора будет заключаться преимущественно в поддержке инновационных направлений развития энергетического сектора (неуглеводородная энергетика и др.), а также в регулировании и обеспечении устойчивой институциональной среды для эффективного функционирования энергетического сектора.

Срок окончания третьего этапа – 2030 год.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

---

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА</b> .....	5
1.1. Развитие правового регулирования отношений в топливно- энергетической сфере .....	5
1.2. Оценка ситуации в сфере правового регулирования топливно-энергетического комплекса и основные результаты деятельности Торгово-промышленной палаты Российской Федерации .....	13
1.3. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года и основные факторы развития топливно-энергетического комплекса .....	17
<b>2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	29
2.1. Основные проблемы в сфере правового регулирования топливно-энергетического комплекса России .....	29
2.2. Предложения по совершенствованию законодательства в сфере топливно-энергетического комплекса .....	41
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	52
<b>ГЛОССАРИЙ</b> .....	55
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	69
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ</b> .....	74

Учебное издание

МЕЩЕРЯКОВА Светлана Владимировна,  
ОРЛОВА Елена Евгеньевна,  
ФРОЛОВ Сергей Анатольевич

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО  
КОМПЛЕКСА В РОССИИ  
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И  
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Учебное пособие

Редактор И.В. Калистратова  
Инженер по компьютерному макетированию Т.Ю. Зотова

Подписано в печать 04.06.2013  
Формат 60 × 84/16. 4,88 усл. печ. л. Тираж 100 экз. Заказ № 303  
Издательско-полиграфический центр ФГБОУ ВПО «ТГТУ»  
392000, г. Тамбов, ул. Советская, д. 106, к. 14