

№ 3 (67)  
2020

# ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть  
искусство добра  
и справедливости

*Jus est ars  
boni et aequi*

В номере

## Выпуск ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ПРАВО

### АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

- 24** *Романова В. В.*  
Проблемы и тенденции  
правового регулирования  
рынка тепловой энергии  
в Российской Федерации  
и правового обеспечения конкуренции  
на рынке тепловой энергии
- 31** *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.*  
Энергетическая стратегия — 2035:  
правовые проблемы  
инновационного развития  
и экологической безопасности

### 135 ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

*Отческая Т. И., Афанасьева Т. И.*  
Правовая природа предостережения  
о недопустимости нарушения требований в ТЭК

### 195 ИЗ ПЕРИОДИКИ ПРОШЛОГО

План ГОЭЛРО — советское экономическое чудо



№ 3 (67)  
2020

# ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск  
**ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ  
И ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ПРАВО**

Издается с 2014 года  
Выходит один раз в месяц

## Председатель редакционного совета:

*БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович* — ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

## Заместитель председателя редакционного совета:

*Грачева Елена Юрьевна* — первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

## Главный редактор:

*ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич* — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

## Ответственный секретарь:

*СЕВРЮГИНА Ольга Александровна* — эксперт отдела научно-издательской политики Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

## Редакционный совет:

*АФНАСЬЕВ Сергей Федорович* — заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, г. Саратов, Россия

*БЕЗВЕРХОВ Артур Геннадьевич* — декан юридического факультета Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева, доктор юридических наук, профессор, г. Самара, Россия

*БИРЮКОВ Павел Николаевич* — заведующий кафедрой теории государства и права, международного права и сравнительного правоведения Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

*БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна* — заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского государственного университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ВОЛКОВ Геннадий Александрович* — профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, г. Москва, Россия

*ВОСКОБИТОВА Лидия Алексеевна* — заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ДЮФЛО Ален* — эксперт-практик международного класса в области права, основатель адвокатского бюро «Дюфло и партнеры» преподаватель Университета Лион III имени Жана Мулена, г. Лион, Франция

*ЕГОРОВА Мария Александровна* — профессор кафедры конкурентного права, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

*ЕРШОВА Инна Владимировна* — заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЕФИМОВА Людмила Георгиевна* — заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна* — заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЗРАЖЕВСКАЯ Татьяна Дмитриевна* — профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

*ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович* — заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ИЩЕНКО Евгений Петрович* — заведующий кафедрой криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ИЩЕНКО Нина Сергеевна* — заведующий кафедрой правоведения Гомельского филиала Международного университета «МИТСО», кандидат юридических наук, профессор, г. Гомель, Республика Беларусь

*КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич* — заведующий кафедрой теории и истории государства и права Государственного университета управления, доктор философских наук, профессор, г. Москва, Россия



Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.  
Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2020

*КОМАРОВА Валентина Викторовна* — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЛАПИНА Марина Афанасьевна* — профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юридических наук, г. Москва, Россия

*ЛЮТОВ Никита Леонидович* — заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*МИРОШНИЧЕНКО Владимир Михайлович* — ректор Академии безопасности и специальных программ, доктор экономических наук, профессор, г. Москва, Россия

*НИКИТИН Сергей Васильевич* — заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*НОВОСЕЛОВА Людмила Александровна* — заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ПЛЮЩИКОВ Вадим Геннадьевич* — директор Аграрно-технологического института Российского университета дружбы народов, доктор сельскохозяйственных наук, профессор, г. Москва, Россия

*РАССОЛОВ Илья Михайлович* — профессор кафедры информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

*РОЗА Фабрис* — профессор кафедры трудового права Университета Реймс Шампань-Арденны, Франция.

*РОМАНОВА Виктория Валерьевна* — заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, г. Москва, Россия

*РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна* — директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Уни-

верситета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*РЫЛЬСКАЯ Марина Александровна* — директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

*СИНЮКОВ Владимир Николаевич* — проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*СОКОЛОВА Наталья Александровна* — заведующий кафедрой международного права, научный руководитель Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

*УСТЮКОВА Валентина Владимировна* — и.о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЦАЙ ЦЗЮНЬ* — директор Юридического института Хэнаньского университета, доктор юридических наук, профессор, г. Кайфэн, КНР

*ЦОПАНОВА Индира Георгиевна* — декан юридического факультета Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

*ШИЛЬСТЕЙН Давид* — профессор права, заведующий кафедрой уголовного права Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна, г. Париж, Франция

*ШЕГОЛЕВ Виталий Валентинович* — начальник Управления содействия международному развитию и взаимодействию с международными организациями Федерального агентства по делам СНГ, соотечественникам, проживающим за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству, доктор политических наук, г. Москва, Россия

#### **Ответственный редактор выпуска:**

*ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич* — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

<b>РЕГИСТРАЦИЯ СМИ</b>	Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.
ISSN	2311-5998
<b>ПЕРИОДИЧНОСТЬ</b>	12 раз в год
<b>УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ</b>	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
<b>АДРЕС РЕДАКЦИИ</b>	Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993 Тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 687). E-mail: vestnik@msal.ru
<b>ПОДПИСКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ</b>	Свободная цена Журнал распространяется через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис» Подписной индекс 40650. Подписка на журнал возможна с любого месяца
<b>ТИПОГРАФИЯ</b>	Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
<b>ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ</b>	Дата выхода в свет: 00.00.2020 Объем 24,15 усл. печ. л. (14,55 а. л.), формат 84×108/16 Тираж 150 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная
<i>При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» обязательна. Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией. Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.</i>	
<b>Редактор</b>	<i>М. В. Баукина</i>
<b>Компьютерная верстка</b>	<i>Д. А. Беляков</i>

# COURIER

## OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

№ 3 (67)  
2020

Edition  
**ECOLOGICAL AND ENERGY LAW**

Published from the year of 2014  
Monthly journal

### Chairperson of the Council of Editors:

*BLAZHEEV Victor Vladimirovich* — Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

### Vice-Chairperson of the Council of Editors:

*GRACHEVA Elena Yurievna* — First Vice-Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Financial Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

### Chief Editor:

*SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorievich* — Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

### Executive Secretary Editor:

*SEVRYUGINA Olga Alexandrovna* — expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

### Council of editors

*AFANASIEV Sergey Fedorovich* — Head of the Department of Arbitrazh Procedure of Saratov State Academy of Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Saratov, Russia

*BEZVERKHOV Arthur Gennadevich* — Dean of the Law Faculty of the National Research University named after Academician Sergey P. Korolev, Dr. Sci. (Law), Professor, Samara, Russia

*BIRIUKOV Pavel Nikolaevich* — Head of the Department of Theory of the State and Law, International Law and Comparative Law of Voronezh State University, Dr. Sci. (Law), Professor, Voronezh, Russia

*BUKALEROVA Ludmila Alexandrovna* — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich* — Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

*VOSKOBITOVA Lidia Alekseevna* — Head of the Department of Criminal Procedure Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*DUFLOT Alain* — an expert practitioner in the field of law, founder of the law firm «Dufлот & Partners», Lecturer at the Jean Moulin Lyon 3 University, Lyon, France.

*EGOROVA Maria Alexandrovna* — Professor of the Department of Business and Corporate Law, Head of the Department of International Cooperation of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ERSHOVA Inna Vladimirovna* — Head of the Department of Business and Corporate Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*EFIMOVA Lyudmila Georgievna* — Head of the Department of Banking Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ZHAVORONKOVA Natalya Grigorevna* — Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ZRAZHEVSKAYA Tatyana Dmitrievna* — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Voronezh State University, Commissioner for Human Rights in the Voronezh Region, Dr. Sci. (Law), Professor, Voronezh, Russia

*ZUBAREV Sergey Mikhailovich* — Head of the Department of Administrative Law and Procedure of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ISHCHENKO Evgeniy Petrovich* — Head of the Department of Criminalistics of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ISHCHENKO Nina Sergeevna* — PhD in Law, Professor, Head of the Department of Jurisprudence of the Gomel Branch of the International University «MITSO», Gomel, Republic of Belarus

*KISELEV Sergey Georgievich* — Head of the Department of Theory and History of the State and Law of the State University of Management, Dr. Sci. (Philosophy), Professor, Moscow, Russia

*KOMAROVA Valentina Viktorovna* — Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses.  
Materials included in the journal Russian Science Citation Index



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2020

*LAPINA Marina Afanasyeva* — Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity of the Financial University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

*LYUTOV Nikita Leonidovich* — Head of the Department of Labor and Social Security Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*MIROSHNICHENKO Vladimir Mikhailovich* — Rector of the Academy of Security and Special Programs, Dr. Sci. (Economics), Professor, Moscow, Russia

*NIKITIN Sergey Vasilyevich* — Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Russian State University of Justice, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*NOVOSELOVA Lyudmila Alexandrovna* — Head of the Department of Intellectual Property Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*PLYUSHCHIKOV Vadim Gennadyevich* — Director of Agrarian and Technological Institute of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Agr. Sc.), Professor, Moscow, Russia

*RASSOLOV Ilya Mikhailovich* — Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

*ROSA Fabrice* — Professor of the Department of Labour Law at the University of Reims Champagne-Ardenne, France

*ROMANOVA Victoria Valeryevna* — Head of the Department of Energy Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

*ROSSINSKAYA Elena Rafailovna* — Director of the Forensic Examination Institute, Head of the Department of Forensic Examination of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*RYLSKAYA Marina Alexandrovna* — Director of the Institute of Problems of the Efficient State and Civil Society of the Financial

University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

*SINYUKOV Vladimir Nikolaevich* — Vice-Rector for Science of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Theory of the State and Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*SOKOLOVA Natalya Alexandrovna* — Head of the Department of International Law, Academic Director of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

*USTYUKOVA Valentina Vladimirovna* — Acting Head of the Sector of Environmental, Land and Agricultural Law of the Institute of the State and Law of the RAS, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*TSAY TSYUN* — Director of the Law Institute of Henan University, Dr. Sci. (Law), Professor, Kaifen, the PRC

*TSOPANOVA Indira Georgievna* — Dean of the Law Faculty of the Russian Customs Academy, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

*CHILSTEIN David* — Professor of Law, Head of the Department of Criminal Law at the University of Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, France

*SHCHEGOLEV Vitaliy Valentinovich* — Head of the Department of International Development Assistance and Interaction with International Organizations of the Federal Agency for the Commonwealth of Independent States, Compatriots Living Abroad and International Humanitarian Cooperation, Dr. Sci. (Polit.), Moscow, Russia

#### **Editor-in-Chief of the Issue:**

*SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorievich* — Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law).

THE CERTIFICATE OF MASS MEDIA REGISTRATION	The journal was registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media (Roskomnadzor) on 5 October 2016. The Certificate of Mass Media Registration: PI No. FS77-67361
ISSN	2311-5998
PUBLICATION FREQUENCY	12 issues per year
FOUNDER AND PUBLISHER	Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Kutafin Moscow State Law University (MSAL)". 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993
EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS	9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993 Tel.: +7 (499) 244-88-88 (ext. 687) E-mail: vestnik@msal.ru
SUBSCRIPTION AND DISTRIBUTION	Free price The journal is distributed through "Press of Russia" joint catalogue and the Internet catalogue of "Kniga-Servis" Agency Subscription index: 40650. Journal subscription is possible from any month
PRINTING HOUSE	Printed in Publishing Center of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993
SIGNED FOR PRINTING	00.00.2020 Volume: 24,15 conventional printer's sheets (14,55 author's sheets). Format: 84×108/16. An edition of 150 copies. Digital printing. Offset paper
<i>When using published materials of the journal, reference to "Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)" is obligatory. Full or partial use of materials is allowed only with the written permission of the authors or editors. The point of view of the Editorial Board may not coincide with the point of view of the authors of publications.</i>	
Editor	<i>M. V. Baukina</i>
Computer layout	<i>D. A. Belyakov</i>

# СОДЕРЖАНИЕ

Слово к читателю .....	6
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА .....	8
АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ	
<b>Романова В. В.</b> Проблемы и тенденции правового регулирования рынка тепловой энергии в Российской Федерации и правового обеспечения конкуренции на рынке тепловой энергии .....	24
<b>Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.</b> Энергетическая стратегия — 2035: правовые проблемы инновационного развития и экологической безопасности .....	31
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Правовое регулирование недропользования в ТЭК	
<b>Салиева Р. Н.</b> Нормативное обеспечение проектирования разработки нефтяных месторождений .....	48
<b>Романова О. А.</b> Особенности и правовые проблемы территориального планирования в сфере энергетики .....	56
Экологическая безопасность ТЭК	
<b>Выпханова Г. В.</b> Правовые проблемы обеспечения экологической и энергетической безопасности угольной отрасли .....	66
<b>Рыженков А. Я.</b> Правовое регулирование возмещения экологического вреда: проблемы теории и практики .....	77
Энергетическая безопасность	
<b>Молчанов Н. А., Матевосова Е. К.</b> Энергетическая безопасность в эпоху дигитализации .....	86
Правовое регулирование функционирования ТЭК	
<b>Елисеев В. С.</b> Влияние «технологического единства электроэнергетики» на формирование структуры договорных связей в электроэнергетике России .....	96
<b>Семенович К. С.</b> Ответственность сторон по договорам технологического присоединения к электрическим сетям .....	106
<b>Шафир А. М.</b> Рынок энергоресурсов: общая теория правового регулирования .....	116

Зарубежный опыт

**Брославский Л. И.**

Энергетическое право США: возобновляемые источники энергии .... 125

Ответственность в сфере энергетики

**Отческая Т. И., Афанасьева Т. И.**

Правовая природа предостережения  
о недопустимости нарушения требований в ТЭК ..... 135

Трибуна молодого ученого

**Акимов Н. А.**

Особенности корпоративного управления в компаниях  
с государственным участием в сфере энергетики  
по законодательству Китайской Народной Республики ..... 151

**Ким В. В.**

Развитие минерально-сырьевой базы России до 2035 года:  
контроль на уровне федеральных округов ..... 158

**Кравцова А. С.**

Эколого-правовые проблемы технического регулирования  
при строительстве и эксплуатации линейных объектов  
нефтегазового комплекса ..... 165

**Кологерманская Е. М.**

Особенности договорного регулирования отношений  
при использовании возобновляемых источников энергии ..... 174

**Масилович Л.**

Реструктуризация должника как средство предупреждения  
банкротства по европейскому законодательству ..... 179

КНИЖНАЯ ПОЛКА КАФЕДРЫ ..... 187

ИЗ ПЕРИОДИКИ ПРОШЛОГО

План ГОЭЛРО — советское экономическое чудо ..... 195

**Кржижановский Г. М.**

К 35-летию плана ГОЭЛРО ..... 199

Памятники права

Декрет Совета Народных Комиссаров Р.С.Ф.С.Р.  
«Об управлении электрическими станциями  
общественного пользования Р.С.Ф.С.Р.» ..... 203

ПОСТСКРИПТУМ

Март месяц в мировой истории ..... 206

### Уважаемые читатели!

Вашему вниманию представлен очередной тематический выпуск журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», подготовленный совместно кафедрой энергетического права и кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Тема номера выбрана не случайно.

Во-первых, энергетическая и экологическая безопасность являются составными элементами национальной безопасности Российской Федерации. При этом обеспечение энергетической безопасности во многих проявлениях имеет для России острый взаимосвязанный экологический характер.

Во-вторых, согласно Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, в качестве лимитирующих показателей в экономической сфере предложено считать уровни потребления энергии и природных ресурсов. В этом случае для общества в XXI в. важным остается вопрос: чему общество и государство должно отдать предпочтение в развитии, особенно в условиях дефицита финансовых ресурсов и экономической нестабильности, — энергетике или экологии? Ведь важным лимитирующим фактором развития энергетического комплекса выступают правовые требования, направленные на охрану окружающей среды, а основой устойчивого энергетического и социального развития становится экологическая эффективность и отказ общества от стереотипов энергозатратного образа жизни.

Это послужило лейтмотивом при подготовке научных статей для настоящего номера журнала.

В представленном выпуске публикуются научные статьи, посвященные актуальным проблемам энергетического и экологического права. Читатель будет иметь возможность ознакомиться с научными статьями, отражающими вопросы правового регулирования недропользования в ТЭК, экологической и энергетической безопасности, правового регулиро-



вания функционирования и ответственности в сфере энергетики, а также зарубежный опыт развития энергетического права.

В журнале представлены научные публикации не только ведущих ученых, но и их молодых коллег, чье мнение также интересно читателям.

Публикуемые в настоящем выпуске журнала труды и информационные материалы, полагаем, вызовут интерес у широкого круга представителей юридической науки и практики.

**Ю. Г. Шпаковский,**  
*главный редактор журнала «Вестник  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,  
доктор юридических наук, профессор*

### ГЛАВНЫЕ СОБЫТИЯ МЕСЯЦА

#### **Ректор Университета Виктор Блажеев вошел в состав Общественного совета МВД России**



Ректор Университета Виктор Блажеев выбран заместителем председателя Общественного совета Министерства внутренних дел Российской Федерации на ближайшие три года.

Пост председателя вновь занял адвокат Анатолий Кучерена. В состав Общественного совета при МВД России также вошли известные правозащитники, представители общероссийских объединений и конфессий.

Удостоверения членам совета вручил глава ведомства Владимир Колокольцев. Он напомнил, что с момента создания Совет постоянно развивался, реагируя на происходящие в обществе изменения: уточнялись задачи, расширялись полномочия, совершенствовалась нормативная правовая база. Каждого из участников Совета отличают активная гражданская позиция, желание внести вклад в развитие партнерских отношений между полицией и населением.

*«Уровень доверия граждан во многом зависит от их личного опыта общения с сотрудниками органов внутренних дел. Как правило, люди приходят к нам, когда им требуется помощь. И добиться уважения можно только при условии внимательного отношения к проблемам каждого человека. Необходима дальнейшая системная и качественная работа по защите гарантированных го-*

<sup>1</sup> URL: <https://msal.ru/news/>

*сударством прав и свобод, противодействию преступности, профилактике правонарушений», — отметил Владимир Колокольцев.*

В планах Совета на ближайшие три года — обсудить актуальные темы, дать экспертные оценки различным инициативам ведомства, принять участие в реализации всероссийских акций и социально значимых проектов. В том числе направленных на патриотическое воспитание молодого поколения, тем более что в России объявлен Год памяти и славы.

## АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

### Обеспечительные меры в арбитражном процессе: мнение эксперта



Ректор Университета дал интервью «Вестнику Арбитражного суда Московского округа» и ответил на вопросы о правах судьи Верховного Суда РФ, о Спортивном арбитражном суде при Олимпийском комитете РФ и о создании Научно-образовательного центра по правам человека в МГЮА.

— **Тема нашего номера — обеспечительные меры. Судебная практика по этому вопросу бросалась из крайности в крайность. Был период, когда заявления об обеспечительных мерах удовлетворялись очень часто. Затем наступило время, когда получить обеспечительные меры стало практически невозможно, даже несмотря на наличие достаточных к тому оснований.**

Верховный Суд предложил новый подход к принятию обеспечительных мер: для их применения достаточно подтвердить разумные подозрения о наличии предусмотренных ч. 2 ст. 90 АПК РФ оснований, а отсутствие в заявлении о принятии обеспечительных мер указания на конкретное имуще-



ство не является достаточным основанием для отказа. Многие суды стали довольно широко толковать предложенный подход.

**Статистика удовлетворения заявлений о принятии обеспечительных мер значительно выросла. На Ваш взгляд, такой подход обоснован? Позволит ли он сохранять баланс интересов истцов и ответчиков, в том числе субсидиарных ответчиков, до момента окончания разрешения спора по существу?**

— Вопрос применения обеспечительных мер в отношении ответчика (потенциального ответчика) действительно весьма сложный. Обеспечительные меры призваны гарантировать принудительное исполнение решения арбитражного суда, принятого в пользу истца (заявителя). Однако до или после возбуждения дела в арбитражном суде наличие у истца (заявителя) материально-правовой заинтересованности лишь презюмируется. Только в ходе судебного разбирательства можно подтвердить или опровергнуть правомерность заявленного истцом материально-правового требования. Если решение будет принято в пользу ответчика, принятые обеспечительные меры (например, наложение ареста на денежные средства) могут причинить существенный вред его интересам. Поэтому судьи крайне осторожно подходили к удовлетворению ходатайства (заявления) истца (заявителя) об обеспечении иска (имущественных интересов). По сути, этот институт эффективно не применялся.

Указанная позиция Верховного Суда РФ представляет собой попытку обосновать, как определить затруднительность или невозможность исполнения судебного акта.

Предлагается для этого использовать критерий разумных подозрений. Насколько это удачно? Думается, что критерий все равно крайне размытый. Более того, он не исключает нарушение прав обеспечительными мерами в этом процессе, если решением арбитражного суда будет отказано в удовлетворении искового требования. Представляется, что действенным процессуальным средством защиты интересов ответчика является предусмотренное ст. 94 АПК РФ встречное обеспечение. Истец (заявитель), который просит арбитражный суд обеспечить иск (имущественный интерес), обязан предоставить обеспечение возмещения возможных для ответчика убытков одним из способов, предусмотренных ч. 1 ст. 94 АПК РФ. В этом случае будет обеспечен необходимый баланс интересов истца (заявителя) и ответчика (потенциального ответчика). Как видится, практика применения этого института должна идти по этому пути.

**— Должна ли нести ответственность сторона, попросившая применение обеспечительных мер, если ей будет полностью/частично отказано в удовлетворении заявленных требований?**

— Безусловно. Согласно ч. 1 ст. 98 АПК РФ ответчик, чьи права и законные интересы нарушены обеспечительными мерами, после вступления судебного акта в законную силу вправе требовать возмещения убытков или выплаты компенсации. Необходимо лишь иметь в виду, что это он уже сможет сделать путем предъявления самостоятельного искового требования о возмещении убытков (компенсации). Тем самым защита нарушенных прав и интересов принятыми обеспечительными мерами сдвигается по времени, заинтересованному лицу предстоит доказывать причинение ему убытков обеспечительными мерами и т. д. Согласитесь, желательно, чтобы защита интересов ответчика была обеспечена

своевременно при рассмотрении дела, в ходе рассмотрения которого применены обеспечительные меры.

**— Вправе ли судьи Верховного Суда РФ принимать меры обеспечения на стадии рассмотрения кассационной жалобы в Верховном Суде до вынесения определения о передаче кассационной жалобы в судебную коллегия?**

— С моей точки зрения, законодательных преград для применения обеспечительных мер на стадии рассмотрения кассационной жалобы в Верховном Суде не существует.

Согласно ч. 2 ст. 90 АПК РФ обеспечительные меры допускаются на любой стадии арбитражного процесса. Другое дело, что речь идет о пересмотре судебного акта, вступившего в законную силу, к которому вполне можно применить меры обеспечения исполнения судебного акта.

**— Глава Совета судей России, судья Верховного Суда РФ Виктор Момотов на заседании Комитета Совета Федерации призвал не критиковать судебные решения и оспаривать выводы, изложенные в судебных актах, исключительно процессуальными способами — с помощью подачи жалоб в вышестоящие инстанции. Как Вы относитесь к подобному предложению?**

— Согласен с ним. Нет никакого смысла внепроцессуально обсуждать принятое по делу судебное решение. Особенно если речь идет о гражданском или арбитражном процессе, где обязательно будет проигравшая сторона, которая считает решение несправедливым. Законность и обоснованность принятых по делу судебных актов должны проверяться путем подачи соответствующих жалоб в проверочные инстанции.

В этом смысле АПК РФ предусматривает достаточно полную систему пересмотра судебных актов, которой может воспользоваться лицо, участвовавшее в деле и не согласное с решением арбитражного суда.

**— Как Вы полагаете, будет ли эффективен институт судебных примирителей? Какие еще меры, на Ваш взгляд, могли бы способствовать примирению сторон и снижению нагрузки на судей?**

— Слабо верю в скорую эффективность примирительных процедур в целом и института судебных примирителей в частности. Несомненно, гражданам и хозяйствующим субъектам надо прививать культуру примирения. Но на это уйдет немало времени.

К сожалению, сейчас преобладает подход, в соответствии с которым необходимо идти в государственный суд и судиться до конца, используя весь процессуальный инструментарий. Поиск компромисса между спорящими сторонами не является приоритетным. Нужна система мер, в том числе и процессуальных, которые сделают примирение более выгодным по сравнению с судебным разбирательством.

**— Расскажите, пожалуйста, про Спортивный арбитражный суд при Олимпийском комитете РФ. Когда он начнет полноценно функционировать и каковы ожидания от его работы?**

— Спортивный арбитражный суд (САС) был реорганизован в соответствии с поправками к Закону о физической культуре и спорте [Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»].

Целью его являлось среди прочего создание национальной юрисдикции, обеспечивающей доступность и эффективную защиту прав и законных интересов



наших спортсменов, тренеров и других субъектов спортивной деятельности. До этого необходимо было обращаться в Спортивный арбитражный суд в Лозанне (Швейцария), что требовало продолжительного времени и предполагало существенные судебные издержки. Кроме того, развитие спортивного права немыслимо без правоприменительной практики. В этом смысле необходим национальный арбитраж, который сформирует судебную практику и, следовательно, даст толчок развитию доктрины спортивного права и законодательства в области спорта.

В настоящее время САС прошел все процедуры легитимации, предусмотренные Законом об арбитраже (третейском разбирательстве). Принципиальным было отнесение к подведомственности САС индивидуальных трудовых споров, учитывая, что контракты со спортсменами, тренерами и др. носят, как правило, комплексный характер (трудовое, гражданское, административное, финансовое право). К тому же в компетенцию КАС входит рассмотрение трудовых споров. Тем самым получается, что мы выталкиваем наших спортсменов по такого рода спорам из национальной в международную юрисдикцию. Необходимые поправки в ТК и ГПК РФ касательно возможности рассмотрения САС индивидуальных трудовых споров согласованы с профсоюзами и уже направлены в Государственную Думу. Полагаю, что после их принятия САС заработает в полную силу.

**— Устраивает ли Вас качество существующей в настоящее время юридической периодики? Может быть, издателям и редакциям следует дополнительно обратить на что-то внимание?**

— Нельзя сказать, что меня в полной мере устраивает качество юридической периодики. Главная проблема состоит в отсутствии системы отбора публикуемых материалов. Безусловно, я далек от введения какой-либо цензуры. Напротив, материал должен быть злободневным, актуальным, пусть спорным, но всегда хорошо проработанным.

Вот последнего как раз во многих изданиях и не хватает. Хотелось бы побольше читать глубоко аналитических материалов.

**— Какая тема в настоящее время наиболее интересует Вас как ученого?**

— Предметом моих научных интересов традиционно является арбитражный процесс. В частности, давно и основательно занимаюсь механизмом судебной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. С появлением цифровых технологий предметом особого изучения является влияние, которое они оказывают на процесс эффективной защиты прав лиц, участвующих в деле, в арбитражном суде.

В последнее время меня занимают споры в сфере спортивной деятельности, в частности антидопинговые споры. В целом работаю над совершенствованием спортивного законодательства. МГЮА совместно с Ассоциацией юристов России и МГИМО учредили автономную некоммерческую организацию «Центр спортивного права». Задачей Центра является аналитическая деятельность в этой сфере, мониторинг российского и зарубежного законодательства, а также оказание содействия в защите прав и законных интересов конкретных спортсменов.

**— В январе 2019 г. было объявлено о планах открытия Научно-образовательного центра по правам человека в МГЮА. Можете подробнее рассказать, на какой стадии сейчас реализация этих планов и каким образом Центр будет способствовать развитию прав и свобод человека в России?**

— Центр создан 1 февраля 2019 г. при поддержке Уполномоченного по правам человека в РФ. Его миссия состоит в продвижении прав человека как высшей ценности, в организации научных исследований в этой области, проведении мероприятий образовательного характера. В середине мая 2019 г. Центр провел большое мероприятие в Казани, которое включало в себя организацию переподготовки уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

В планах на этот год — многочисленные образовательные и научные мероприятия, встречи, круглые столы и дискуссии, организуемые для правозащитников. Планируется открытие филиалов Центра в других субъектах РФ. Это очень важная и полезная работа.

### Меры, связанные с предупреждением распространения коронавируса, абсолютно правильные



*«Домашний карантин создает все необходимые условия для предупреждения заражения коронавирусом. Это абсолютно разумная мера, потому что эта категория граждан в большей степени подвержена коронавирусу. Поэтому меры, связанные с предупреждением распространения коронавируса, абсолютно правильные»,* — заявил ректор Университета, член Общественной палаты Москвы **Виктор Блажеев**, комментируя введение домашнего режима для москвичей старше 65 лет и страдающих хроническими заболеваниями.

Он напомнил, что на днях в Москве умерла 79-летняя женщина, у которой ранее выявили коронавирус и ряд других хронических болезней. *«У нас, к сожалению, уже есть печальный опыт, когда умерший относится к этой категории риска. Поэтому нужно принять максимальные меры, чтобы исключить заражение пожилых людей. Домашний карантин и разовая матпомощь создают для этого все необходимые условия»,* — отметил общественный деятель.



По его словам, в МГЮА приняты аналогичные меры. *«Пожилые сотрудники работают дистанционно, их физическое присутствие в Университете исключается. Мы понимаем, что они могут потенциально заразиться не только в Университете, но и по пути к месту работы во время проезда в общественном транспорте»*, — сказал Блажеев.

## КОНФЕРЕНЦИИ, ТОРЖЕСТВЕННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

### Институту судебных экспертиз — 15 лет



В Университете состоялось торжественное мероприятие, приуроченное к юбилею Института судебных экспертиз.

Концерт прошел в традиционной для Института теплой и домашней атмосфере. С приветственным словом к участникам концерта обратился проректор по научной работе **Владимир Синюков**, который отметил, что Институт судебных экспертиз внес значительный вклад в подготовку экспертов различных направлений деятельности:

— *Если бы не Елена Рафаиловна, то Института судебных экспертиз в МГЮА не было. Она — крупнейший ученый, криминалист, судебный эксперт, практик. Без преувеличений — выдающийся организатор высшей школы. Она сумела убедить, что в гражданском вузе нужна подготовка таких высочайших специалистов. Именно Елена Россинская убедила Олега Емельяновича создать институт и кафедру судебных экспертиз*, — резюмировал проректор.



Директор Института, заведующий кафедрой Института судебных экспертиз **Елена Россинская** рассказала об истории возникновения и становления ИСЭ, а также поздравила коллег — судебных экспертов с их профессиональным праздником.

— *Институт судебных экспертиз начинался с кафедры, и в профессорско-преподавательском составе было только два человека — я и профессор Александр Зинин, а первый набор студентов — 4 человека, — вспоминала Елена Рафаиловна.*

Заместитель начальника Московского университета МВД имени В. Я. Кикотя **Василий Юрьевич Федорович** отметил, что Институт и кафедра судебных экспертиз — это не только прекрасный профессорско-преподавательский состав, но и всесторонне подготовленные выпускники.

**Надежда Майлис**, профессор кафедры оружиеведения и трасологии, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, присоединилась к словам Василия Федоровича, отметила высокую подготовку студентов института и пожелала представителям Института и кафедры дальнейших успехов.

Со сцены звучали поздравления от представителей Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, Следственного комитета Российской Федерации, Генеральной прокуратуры, друзей, коллег и бывших выпускников.



## Вышел в свет глоссарий понятий по цифровому праву

С приходом цифровой экономики представлялось, что наше законодательство готово к адекватному реагированию на современные вызовы при минимальных уточнениях нормативных актов. Однако уже сегодня известно, что необходимы изменения в различные отрасли законодательства.

В марте 2020 г. в издательстве «Проспект» вышло в свет новое и актуальное научное издание — **«Цифровое право : глоссарий понятий / под общ. ред. В. В. Блажева, М. А. Егоровой. — М. : Проспект, 2020. — 64 с. — ISBN 978-5-392-31086-9».**

Глоссарий подготовлен коллективом Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) совместно с ведущими российскими вузами: Санкт-Петербургским государственным университетом, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Российским государственным университетом правосудия и Уральским государственным юридическим университетом.

В числе авторов книги — ректор Университета, заслуженный юрист РФ **Виктор Блажеев**, проректор по научной работе, заслуженный деятель науки РФ **Владимир Синюков**, проректор по учебной и методической работе, доцент кафедры международного частного права **Мария Мажорина**, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права **Инна Ершова**, заведующий кафедрой банковского права **Людмила Ефимова**, доцент кафедры гражданского права **Олег Гринь**, а также начальник Управления международного сотрудничества, профессор кафедры конкурентного права **Мария Егорова** и др.



*«Глоссарий является продолжением работы коллектива авторов, подготовивших первый в России учебник по цифровому праву, определивший дальнейшее развитие юридической науки, в рамках которой в настоящее время формируется междисциплинарная научная школа цифрового права»,* — подчеркнул ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Виктор Блажеев**.

Глоссарий содержит определения более 280 понятий, используемых в сфере применения цифрового права и направленных на развитие информационного общества, формирование цифровой экономики в Российской Федерации, а также в Евразийском экономическом союзе в части, определяемой цифровой повесткой. Издание предназначено для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, научных работников, сотрудников органов государственной власти, практикующих юристов, а также всех интересующихся проблемами цифрового права и информационных технологий.

Законодательство приведено по состоянию на 1 января 2020 г.

### **Компенсация — новый механизм защиты прав граждан в сфере законодательства о персональных данных**



В Университете в рамках заседания Комиссии по правовому обеспечению цифровой экономики Московского отделения Ассоциации юристов России состоялся круглый стол «Компенсация субъектам персональных данных как новый механизм защиты прав граждан от нарушения их прав в сфере законодательства о персональных данных».

С приветственным словом к участникам круглого стола обратилась модератор дискуссии, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Международного комитета цифровой эконо-

мики (БРИКС), заместитель председателя Московского отделения Ассоциации юристов России **Мария Егорова**.

Говоря об актуальности заявленной темы, Мария Александровна акцентировала внимание участников круглого стола на том, что информация во всех странах является основным средством общества, а социальные сети — наиболее популярная площадка для получения новостей, особенно среди молодежи. Основная негативная сторона, заявляет модератор круглого стола, — размещение неправомерной информации, в том числе на личных информационных ресурсах.

*«В последние годы защита персональных данных стала особенно острой — социальными сетями и информационными платформами пользуется огромное количество людей по всему миру, предоставляя свою личную информацию в обмен на возможность воспользоваться определенными услугами»,* — подчеркивает **Мария Егорова**.



Эксперт напоминает, что, предоставляя свои данные крупным IT-компаниям, пользователи рискуют столкнуться с неправомерными действиями представителей компаний, а их личные данные могут быть доступны широкому кругу лиц из-за утечки.

Модераторами круглого стола также выступили **Александр Журавлев** — член исполкома, председатель Комиссии по правовому обеспечению цифровой экономики Московского отделения Ассоциации юристов России, управляющий партнер юридической компании ЭБР, и **Александр Савельев** — заместитель председателя Комиссии, доцент кафедры информационного права, старший научный сотрудник НИУ ВШЭ.

В заседании и дискуссии приняли участие члены Комиссии, представители Государственной Думы Российской Федерации, международных и российских ассоциаций, государственных органов, юристы, адвокаты, представители бизнеса и научного сообщества.



Главной темой обсуждения стало распространение недостоверного и противоправного контента в сети Интернет, пропаганда идей экстремистского характера как явление, способное повлечь существенные негативные последствия для общества, в том числе нанести значительный вред развитию интернет-индустрии в России. Негативный контент способен подорвать авторитет добросовестных граждан и компаний, в ряде случаев — привести к оттоку пользователей с платформ. Отдельной проблемой является распространение персональных данных, а также недостоверной информации в Сети. По мнению экспертов, в России для борьбы с противоправным контентом следует рассмотреть возможность разработать механизмы саморегулирования, направленные на создание общего стандарта взаимодействия с пользователями площадок.

В ходе мероприятия были рассмотрены подготовленные Комиссией поправки в Федеральный закон от 27.06.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных». Предложения Комиссии будут переданы органам государственной власти и организаторам распространения информации в сети Интернет.

### **Противодействие экстремистской деятельности: опыт, проблемы, перспективы. Онлайн круглый стол**



В формате видеосвязи состоялось заседание круглого стола «Противодействие экстремистской деятельности: опыт, проблемы, перспективы».

Мероприятие организовано кафедрой конституционного и муниципального права при поддержке Государственной Думы Федерального Собрания РФ и было посвящено одному из ключевых направлений обеспечения государственной и общественной безопасности в России на современном этапе общественно-политического и социально-экономического развития государства.

Открыл заседание круглого стола доцент кафедры конституционного и муниципального права **Андрей Будаев**.

*«Подобные научные мероприятия кафедры стали уже традиционными и являются неотъемлемой компонентой формирования профессиональных компетенций современного юриста», — отметил он.*

Гостями круглого стола стали депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ **Анатолий Выборный**, начальник Управления безопасности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Олег Чайка**, а также начальник Военно-учебного центра Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Роман Даниленко**.

В своем выступлении Анатолий Выборный раскрыл основные направления деятельности Государственной Думы в сфере законодательного регулирования противодействия экстремизму и терроризму, отметил важность совместных усилий парламентариев государств — участников СНГ, направленных на выработку адекватных мер, препятствующих распространению данной угрозы.

*«За последние 15 лет было принято 25 федеральных законов в данной сфере. В настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находятся 6 проектов, направленных на совершенствование законодательства о противодействии финансированию терроризма.»*

*В мире почти не осталось стран, не затронутых терроризмом. Помимо совершения самих актов насилия, террористические группировки занимаются сбором и аккумуляцией средств, вербовкой сторонников и исполнителей. Эти вызовы требуют комплексных действий на основе единого и равноправного международного сотрудничества.»*

*В рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) иницирован процесс гармонизации и сближения законодательства стран-участниц. Например, договорились о создании единого списка организаций, признанных террористическими. Это даст возможность исключить ситуации, когда террористическая организация, запрещенная в одном государстве — члене ОДКБ, будет являться легальной в другом.»*

*Между тем угроза терроризма не иллюзорна. В последние годы нашему государству удастся эффективно противостоять этому злу. В 2019 г. было предотвращено 57 преступлений террористической направленности. В России накоплен большой опыт борьбы с экстремизмом. И мы видим, что власти других государств все чаще обращаются к Москве за помощью в вопросах обеспечения безопасности», — отметил Выборный.»*

*Депутат также отметил, что в связи с последними событиями вокруг пандемии коронавируса в мире Россия начала подготовку к «взрывному» развитию ситуации. «Это еще один вызов — не менее опасный, чем экстремизм. Но я уверен, наша страна в очередной раз докажет, что является достойным гарантом обеспечения безопасности. Россия победила террористический хаос. На очереди — пандемический.»*

Выступление начальника Управления безопасности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Олега Чайки** было посвящено профилактике распространения экстремистских идей в молодежной среде, в том числе среди студентов, а также недопущения вовлечения юношей и девушек в противоправную деятельность.

Начальник Военно-учебного центра Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) **Роман Даниленко** охарактеризовал роль и степень участия Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе против международных террористических формирований.

Доклад заведующего кафедрой конституционного и муниципального права **Валентины Комаровой** был посвящен противодействию такой новой угрозе современного государства и общества, как биоэкстремизм и терроризм.

В рамках онлайн круглого стола состоялись подведение итогов одноименного конкурса студенческих работ и выступления студентов — победителей и участников конкурса: **Вадима Чиркова**, студента 5-го курса Института публичного права и управления, с работой на тему «Противодействие экстремистской деятельности в сети Интернет» и **Романа Чеботарёва**, студента 2-го курса Института публичного права и управления, с работой на тему «Юридическая ответственность за осуществление экстремистской деятельности».



## РАЗВИТИЕ УНИВЕРСИТЕТА

### МГЮА — в числе лучших вузов по версии QS

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) признан одним из лучших юридических вузов России в рейтинге QS World University Rankings (направление — Law and Legal Studies).

*«Присутствие МГЮА в топ-300 рейтинга QS — результат совместной работы преподавателей и студентов Университета, их упорного труда, любви к праву и колоссальной самоотдачи»,* — отметил ректор **Виктор Блажеев**.

Примечательно, что помимо Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в отраслевые рейтинги в этом году впервые попали Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте России, Российский государственный аграрный университет — МСХА имени К. А. Тимирязева и Первый Санкт-Петербургский государственный медицинский университет имени академика Павлова.

### RAEX: МГЮА — в числе влиятельных вузов России

Университет вошел в топ-20 высших учебных заведений, оказывающих наибольшее влияние на общество, — на это указывает рейтинг, проведенный впервые агентством RAEX.

Рейтинг определяет список вузов, обладающих наибольшим влиянием на общество, а именно на формирование элит, научное сообщество, молодежь и интернет-аудиторию.

*«В настоящее время Университет — это один из ведущих центров подготовки профессиональных кадров в области юриспруденции в нашей стране, авторитетная научно-исследовательская площадка, где проводятся самые передовые правовые исследования, формируются инновационные результаты, закладывается будущее юридической науки.*

*Приоритетами развития Университета выступают синергия науки и образования, внедрение новых образовательных технологий при сохранении принципов фундаментального юридического образования.*

*Соответствующая образовательная политика, осуществляемая руководством Университета и нашими уважаемыми коллегами — выдающимися учеными и практиками, — является основой для ожидаемой и закономерной оценки нашего Университета в рейтинге RAEX»,* — подчеркнула проректор по учебной и методической работе **Мария Мажорина**.

Всего агентством заявлено 15 критериев, источниками информации для которых являлись анкеты вузов и данные независимых источников: Мониторинг трудоустройства выпускников Минобрнауки РФ, база Web Of Science Core Collection, интернет-энциклопедия Wikipedia, компания веб-аналитики Alexa, социальные сети VK и Facebook и собственные данные агентства RAEX.

## Патриотические песни — богатство нашего народа



В Университете состоялся Межвузовский фестиваль патриотической песни. Мероприятие приурочено к празднованию дня всех героев страны — Дню защитника Отечества.

Проректор по учебной и методической работе **Мария Мажорина**, обращаясь к участникам фестиваля с приветственным словом, напомнила, что патриотические песни — это богатство нашего народа:

*«Когда я задаюсь вопросом, что такое патриотическая песня, мне видится, что это песня, в которой звучит душа народа, — эти песни поют, когда людям тяжело и, наоборот, когда люди объединены общей радостью. У этих песен нет национальности, они дороги каждому из нас. Это действительно народное достояние, богатство нашего народа. Эти слова известны человеку любого поколения и передаются из поколения в поколение». Отдельного внимания и слов благодарности, по мнению проректора, заслуживают коллективы, исполняющие патриотические песни: «Эти песни объединяют наших сограждан не только внутри страны, но еще больше объединяют и наших соотечественников, которых жизнь разбросала по всему миру».*

«На Кургане», «Щит», «Флаг моего государства», «Пропавшие без вести», «Мы вас ждем» — эти и многие другие композиции, отражающие духовное богатство нашей страны, прозвучали со сцены во время фестиваля. В качестве исполнителей выступили студенты российских вузов.



## На базе Университета начал работу Добровольческий корпус



В связи со сложной эпидемиологической ситуацией на базе Университета начинает работу Добровольческий корпус.

*«Решение о создании Добровольческого корпуса принято в связи с тем, что молодежь является движущей силой в поддержке социальных инициатив, которые находят свое отражение в помощи лицам старше 65 лет и оказавшимся в трудной жизненной ситуации. В нашем случае — это наши коллеги из числа работников, преподавателей, выпускников. Основной упор мы делаем на социальное направление — а именно оказание дистанционной помощи в вызове медицинских работников, покупке продуктов, работу с сайтами государственных услуг и другими»,* — отмечает координатор корпуса **Станислав Колмаков**.

## УНИВЕРСИТЕТ В ВИРТУАЛЬНОМ ПРОСТРАНСТВЕ

**Мария Мажорина: «Университет заботится о здоровье и благополучии наших студентов и коллег и временно переходит на дистанционный формат обеспечения образовательного процесса»**



Университет в условиях существования риска распространения коронавирусной инфекции в Российской Федерации с 17 марта 2020 г. временно переходит на дистанционную форму обучения, следуя рекомендациям Минобрнауки РФ.

Проректор по учебной и методической работе **Мария Мажорина** отметила, что Университет имеет все технические возможности для организации образовательного процесса в электронной образовательной среде. Принятие такого решения — это актуальная и временная мера, нацеленная на минимизацию рисков и оптимизацию работы в цифровой среде.

*«Хочу подчеркнуть, что в Университете не введен карантин! Это добрая воля Университета — следовать рекомендациям Минобрнауки РФ и временно перейти в электронную образовательную среду. Тем самым мы стремимся максимально обезопасить наших коллег и обучающихся от рисков распространения*



*инфекции с учетом того, что Университет обладает всеми возможностями для эффективного применения форматов электронного обучения и дистанционных образовательных технологий».*

Мария Мажорина заявила также, что в ближайшие дни Университетом будет выработан подробный алгоритм действий, определены все форматы электронного обучения с тем, чтобы обеспечить реализацию образовательных программ в полном объеме.

*«Мы понимаем обеспокоенность наших коллег, членов профессорско-преподавательского состава, студентов и их родителей складывающейся ситуацией, но просим всех проявить спокойствие, благоразумие и личную ответственность, консолидировать свои усилия, направив их на конструктивную работу, поиск оптимальных решений. Просим быть терпеливыми и уверенными в том, что вся администрация Университета работает в режиме повышенной ответственности и нацеленности исключительно на обеспечение интересов наших сотрудников и обучающихся. Это нестандартная ситуация, это определенный жизненный вызов, с которым мы непременно справимся! Он потребует от нас совершенствования наших компетенций в цифровой сфере, а также проявления лучших человеческих качеств».*



**Виктория Валерьевна  
РОМАНОВА,**

заведующий кафедрой  
энергетического права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
директор Центра  
энергетического права  
Санкт-Петербургского  
экономического  
университета, доктор  
юридических наук  
[branchmp99@yandex.ru](mailto:branchmp99@yandex.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ТЕПЛОВОЙ ЭНЕРГИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКЕ ТЕПЛОВОЙ ЭНЕРГИИ

**Аннотация.** Несмотря на, казалось бы, активное развитие правового регулирования рынка тепловой энергии на сегодняшний день имеются пробелы и противоречия в правовом регулировании, в правовом обеспечении конкуренции на рынке тепловой энергии, на что обращают внимание представители экспертного сообщества, государственных органов. О проблемах в правовом регулировании свидетельствует и значительное количество судебных споров в сфере теплоснабжения, акты Конституционного Суда Российской Федерации. По результатам правового анализа правового регулирования и правоприменительной практики сделаны предложения по внедрению в модель правового регулирования в том числе следующих положений: ведение реестра компаний, осуществляющих продажу тепловой энергии, с включением данных о финансовом, технологическом, кадровом состоянии; лицензирование деятельности компаний, осуществляющих продажу тепловой энергии; лицензирование деятельности компаний, осуществляющих обслуживание тепловых сетей, объектов теплоснабжения, включая теплопринимающее оборудование потребителей; внедрение системы интеллектуального учета потребляемой тепловой энергии.  
**Ключевые слова:** энергетическое право, правовое регулирование рынка тепловой энергии, альтернативная котельная, правовое обеспечение конкуренции на рынке тепловой энергии.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.024-030

**V. V. ROMANOVA,**

Head of the Department of energy law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Director of the energy law Center Saint Petersburg University of Economics, doctor of law  
[branchmp99@yandex.ru](mailto:branchmp99@yandex.ru)  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

### PROBLEMS AND TRENDS OF LEGAL REGULATION OF THE HEAT ENERGY MARKET IN THE RUSSIAN FEDERATION AND LEGAL SUPPORT OF COMPETITION IN THE HEAT ENERGY MARKET

**Abstract.** Despite the seemingly active development of legal regulation of the heat energy market, there are gaps and contradictions in the legal regulation, in the legal provision of competition in the heat energy market, which draw

*the attention of representatives of the expert community and government agencies. A significant number of legal disputes in the field of heat supply and acts of the constitutional Court of the Russian Federation also indicate problems in legal regulation. Based on the results of legal analysis of legal regulation and law enforcement practice, proposals were made to introduce the following provisions into the model of legal regulation: maintaining a register of companies that sell heat energy, including data on the financial, technological, and personnel status; licensing the activities of companies that sell heat energy; licensing of companies that provide services to heat networks and heat supply facilities, including heat-receiving equipment for consumers; introduction of a system for intelligent accounting of heat consumption.*

**Keywords:** *energy law, legal regulation of the heat energy market, alternative boiler house, legal support of competition in the heat energy market.*

**П**оследние несколько лет заметна тенденция к активному формированию и развитию законодательства в сфере теплоснабжения.

Согласно Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216, энергетика Российской Федерации, основой которой является топливно-энергетический комплекс, вносит значительный вклад в национальную безопасность и социально-экономическое развитие страны. Топливо-энергетический комплекс Российской Федерации включает в себя нефтяную, газовую, угольную, торфяную отрасли, электроэнергетику, теплоснабжение, играет ключевую роль в формировании доходов бюджетной системы Российской Федерации. К задачам по совершенствованию государственного управления в области обеспечения энергетической безопасности отнесены в том числе совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам обеспечения безопасного, надежного и устойчивого функционирования инфраструктуры и объектов энергетики; долгосрочное и сбалансированное регулирование цен (тарифов) на товары и услуги субъектов естественных монополий и субъектов, осуществляющих регулируемые виды деятельности; совершенствование ценовой политики в сфере энергетики на внутреннем рынке; планомерный переход к рыночным механизмам ценообразования в этой сфере с учетом социальной ответственности организаций топливно-энергетического комплекса; развитие конкуренции в отраслях топливно-энергетического комплекса на внутреннем рынке.

В правовом регулировании общественных отношений в сфере теплоснабжения задействованы различные источники энергетического права, в том числе Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», Федеральный закон 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Фе-



деральный закон 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», Федеральный закон 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», иные федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты и т. д.

Ключевую роль в правовом регулировании общественных отношений в теплоэнергетике играет Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении». В июне 2017 г. в него были внесены изменения, предусматривающие переход на целевую модель рынка тепловой энергии — метод альтернативной котельной (Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О теплоснабжении” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения»).

Статья 4.2 Федерального закона «О теплоснабжении» посвящена антимонопольному регулированию и контролю в сфере теплоснабжения. *Закрепленные нормы позволяют контролирующим органам эффективнее следить за работой единой теплоснабжающей организации (ЕТО), которая стала центром ответственности за закупку тепла у производителей и доставки его потребителям. Таким образом, указанная инициатива была направлена на защиту интересов как бизнеса, так и населения.*

Законом предусмотрено, что целевая модель будет внедряться исключительно на добровольной основе на территории отдельных поселений и городских округов. Конечное решение о внедрении модели остается за Правительством Российской Федерации.

Работа по дальнейшему развитию правового регулирования в сфере теплоснабжения проводится и в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 29 ноября 2017 г. № 2655-р, которым утвержден план первоочередных мероприятий («дорожная карта») по внедрению целевой модели рынка тепловой энергии, направленных на реализацию Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ. Приняты подзаконные нормативные правовые акты, направленные на развитие конкуренции в сфере теплоснабжения.

Обосновывая необходимость принятия положений об альтернативной котельной, представители экспертного сообщества, государственных органов отмечали, что метод альтернативной (эталонной) котельной следует рассматривать как первый шаг к созданию рынка тепловой энергии. Применение данного метода будет способствовать решению двух задач. Во-первых, будет дан четкий ценовой ориентир инвесторам о целесообразности вхождения в бизнес и определении эффективности рассматриваемых проектов. Во-вторых, снизится нагрузка на органы государственного регулирования, что позволит переключиться на решение других задач. На заседании рабочей группы Госсовета Российской Федерации по направлению «Энергетика» в мае 2019 г. отмечалось, что этот закон принимался в надежде на то, что в стране начнется модернизация сферы теплоснабжения, однако на сегодняшний день принятые нормы пока активно не применяются<sup>1</sup>.

По данным Минэнерго России, на модернизацию объектов теплоснабжения необходимы огромные средства — более 2,5 трлн руб., или 250—300 млрд руб.

<sup>1</sup> URL: <https://lenta.ru/articles/2019/05/29/altkotelnaya/>.

в год. Однако бюджетных средств для этого недостаточно, необходимо привлекать частные инвестиции. При этом существующая система не в состоянии стимулировать вложение средств энергокомпаниями, поскольку частным инвесторам необходимы гарантии окупаемости вложений и понятные тарифы. Регионы не спешат внедрять на местах новую модель, объясняя это внутренними причинами и особенностями региональных систем теплоснабжения, которые отличаются от субъекта к субъекту. На сегодняшний день новая модель рынка тепла была внедрена в субъектах лишь двух российских регионов — город Рубцовск Алтайского края и поселок Линево Новосибирской области<sup>2</sup>. В апреле 2019 г. администрация Барнаула и Сибирская генерирующая компания (СГК) подписали совместное обращение в Правительство РФ о присвоении городу статуса ценовой зоны теплоснабжения. Это позволит городу перейти на новую модель рынка тепловой энергии с ценообразованием по методу альтернативной котельной. Общий объем инвестиций, который СГК на сегодняшний день рассчитала в регионах своего присутствия, — свыше 60 млрд руб. О готовности внедрить альтернативную в регионах присутствия ранее заявляли также «Квадра» и «Т Плюс»<sup>3</sup>.

*ФАС России проанализировала рынок услуг по теплоснабжению конечного потребителя с целью установить доминирующее положение теплоснабжающих и теплосетевых организаций в России и сделала вывод о том, что в большинстве регионов конкуренция на этом рынке практически отсутствует.* Среди исследованных административных центров с численностью населения более 100 тыс. жителей установлено, что в 2018 г. рынки характеризовались высоким уровнем концентрации и неразвитой конкуренцией, что обусловлено технологическими особенностями процесса теплоснабжения, так как предоставление услуги теплоснабжения возможно только в рамках присоединенных тепловых сетей<sup>4</sup>.

*Кроме того, имеются факты нарушений органами власти Закона о защите конкуренции. Это говорит о том, что на рынке теплоснабжения необходимо искать решения и принимать меры по развитию конкуренции, при этом нельзя не согласиться с позицией ФАС России о том, что должны быть выработаны концептуальные подходы в сфере теплоснабжения, которые необходимо осуществлять на всей территории России<sup>5</sup>.*

На ненадлежащее состояние правового обеспечения в сфере теплоснабжения справедливо указывают представители государственных органов, научного, экспертного сообщества, энергетических компаний. Проблемы правового регулирования характерны как для регулирования частноправовых, так и публично-правовых отношений. Пробелы, противоречия, неопределенность в правовом регулировании общественных отношений в сфере теплоснабжения стали причиной уже систематического признания Конституционным Судом РФ норм законодательства в сфере теплоснабжения не соответствующими Конституции Российской Феде-

<sup>2</sup> URL: <https://lenta.ru/articles/2019/05/29/altkotelnaya/>.

<sup>3</sup> URL: <https://minenergo.gov.ru/node/14432>.

<sup>4</sup> URL: <http://geosts.ru/glavnyie-novosti/konkurencsiya-na-ryinke-teplosnabzheniya/>.

<sup>5</sup> URL: <https://fas.gov.ru/documents/685117/>.



рации<sup>6</sup>. При этом нельзя не отметить, что на пробелы и противоречия в правовом регулировании в сфере теплоснабжения регулярно обращают внимание судебные инстанции. Основная проблема заключается в противоречивости положений Федерального закона «О теплоснабжении», подзаконных актов, принятых в его развитие, и положений жилищно-коммунального законодательства. При этом в наиболее невыгодном положении оказываются и теплогенерирующие компании, и потребители. Отсутствие норм, определяющих четкое правовое положение теплоснабжающих компаний, не только не способствует какой-либо конкуренции, а приводит к невозможности оказания надлежащих услуг потребителям, с одной стороны, с другой — к постоянно растущим задолженностям перед ресурсоснабжающими организациями. В этой связи в настоящее время приобретают особую актуальность системное проведение мониторинга правоприменения в сфере теплоснабжения, упорядочение государственного управления, введение реестра теплоснабжающих организаций. В противном случае закрепленные в Федеральном законе «О теплоснабжении» положения об антимонопольном регулировании останутся не вполне работоспособными, поскольку отсутствует определенность в правовом положении самих участников, в порядке их взаимодействия, в государственном управлении в сфере теплоснабжения.

Правовых исследований, посвященных проблемам правового регулирования общественных отношений на рынке тепловой энергии, на сегодняшний день не очень много<sup>7</sup>.

Проведенный анализ показал, что рынок тепловой энергии в Российской Федерации находится в критическом состоянии. Потребители недовольны соотношением цена — качество тепловой энергии, демонстрируют низкую платежную дисциплину и низкую платежеспособность. Теплоснабжающие организации являются убыточными и совершенно непривлекательными для частных инвесторов, несмотря на острую необходимость в инвестициях: из года в год растет число аварий на источниках и в сетях, растет доля потерь при передаче, устаревает оборудование. При этом имеется большой запас неиспользуемых мощностей и мощностей, используемых «вынужденно».

Для выхода из критического состояния необходимо привлечение частных инвестиций в отрасль. Необходимыми условиями привлечения являются долгосрочная

<sup>6</sup> Романова В. В. Задачи дальнейшего развития правового регулирования в сфере теплоснабжения и защита прав участников рынка тепловой энергии в Конституционном Суде Российской Федерации // Правовой энергетический форум. 2019. № 2. С. 19—28.

<sup>7</sup> См., например: Актуальные проблемы энергетического права : учебник / под ред. д. ю. н. В. В. Романовой. М. : Юрист, 2015. С. 345—352 ; Матияшук С. В. Возмещение убытков в виде стоимости потерь тепловой энергии: вопросы теории и судебной практики // Законодательство и экономика. 2013. № 12. С. 42—46 ; Шевченко Л. И. Договорные отношения в сфере энергетики. М. : МГИМО-Университет, 2015. С. 133—156 ; Салиева Р. Н., Салиев И. Р., Попов А. А., Фаткудинов З. М., Чижиков Ю. Н. Правовое регулирование в сфере энергетики : учебник. Казань : Изд-во АН РТ, 2015. С. 188—190 ; Романова В. В. Задачи дальнейшего развития правового регулирования в сфере теплоснабжения и защита прав участников рынка тепловой энергии в Конституционном Суде Российской Федерации // Правовой энергетический форум. 2019. № 2. С. 19—28.

прозрачная политика государства, в первую очередь в области ценообразования, и создание стимулов для эффективного распределения ресурсов. Модернизация отрасли вместе с эффективным управлением внутри организаций может привести к снижению издержек для потребителя вместе с ростом качества тепловой энергии, снижению необходимости финансирования со стороны государства<sup>8</sup>.

Долгосрочная прозрачная политика государства в сфере теплоснабжения должна быть достигнута посредством изменения законодательства. Например, в ценообразовании необходимо снижение частоты пересмотра тарифов (кроме поправок на инфляцию); либо установление тарифов на уровне, достаточном для окупаемости инвестиций; либо понимание, что данный способ организации системы централизованного теплоснабжения не является оптимальным, и переход на альтернативный способ организации.

Стимулы для эффективного распределения ресурсов могут быть получены вместе с развитием конкуренции на рынке. При этом конкуренция может быть двух видов — конкуренция между теплоснабжающими организациями, использующими различные источники топлива, и конкуренция между теплоснабжающими организациями, использующими одни и те же источники топлива.

Выявленные проблемы правового регулирования в сфере теплоснабжения, которые отрицательно влияют на дальнейшее развитие конкуренции в этой сфере, можно условно классифицировать на несколько групп:

1. Неэффективное государственное управление.
2. Противоречия в правовом регулировании между отраслевым законодательством в сфере тепловой энергии и законодательством, регулирующим отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства.
3. Отсутствие определенности правового регулирования деятельности теплоснабжающих компаний.

Представителями Комитета Государственной Думы по энергетике справедливо отмечается, что многие теплоснабжающие организации не в состоянии обеспечить надежное, бесперебойное, качественное теплоснабжение, поскольку не имеют необходимой техники, квалифицированных кадров, что обуславливает необходимость ужесточать требования к теплоснабжающим компаниям<sup>9</sup>.

Проработка указанных вопросов и внесение изменений в действующее регулирование будут прямым образом влиять на развитие рынка теплоснабжения и развитие конкуренции согласно поставленным государственным задачам.

На основании проведенного исследования представляется возможной постановка вопроса о внедрении в модель правового регулирования в том числе следующих положений: ведение реестра компаний, осуществляющих продажу тепловой энергии, с включением данных о финансовом, технологическом, кадровом состоянии; лицензирование деятельности компаний, осуществляющих продажу тепловой энергии; лицензирование деятельности компаний, осуществляющих обслуживание тепловых сетей, объектов теплоснабжения, включая теплопринимающее оборудование потребителей; внедрение системы интеллектуального учета потребляемой тепловой энергии.

<sup>8</sup> URL: [https://www.rosteplo.ru/Tech\\_stat/stat\\_shablon.php?id=3140](https://www.rosteplo.ru/Tech_stat/stat_shablon.php?id=3140).

<sup>9</sup> URL: <http://www.mief-tek.com/1083.php>.



В этой связи программа по совершенствованию законодательной базы в сфере теплоснабжения в идеальном варианте должна включать следующие этапы:

- 1) мониторинг правоприменения законодательства в теплоснабжении (включая правовой анализ досудебной и судебной практики разрешения споров в сфере теплоснабжения). На сегодняшний день мониторинг правоприменения законодательства фактически не проводится. Существенную помощь в этом окажет введение электронной базы результатов досудебного урегулирования споров по тарифам в сфере теплоснабжения, которое осуществляется ФАС России. Определение уполномоченного органа, который будет осуществлять мониторинг правоприменения законодательства в сфере теплоснабжения. Представляется, что такими полномочиями целесообразно наделить Минэнерго России;
- 2) правовой анализ результатов мониторинга;
- 3) подготовка и утверждение отраслевого для тепловой энергетики документа стратегического планирования — по аналогии с генеральными схемами развития нефтяной, газовой отрасли, электросетевого комплекса;
- 4) проведение работы по правовому наполнению отраслевого документа стратегического планирования. Предлагаемая последовательность позволит также существенно минимизировать возможные правовые риски спорных ситуаций и внести дальнейшие коррективы в правовую модель регулирования.



## ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ — 2035: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Аннотация.** В статье анализируется проект Энергетической стратегии России на период до 2035 года, ее связь в иными документами стратегического планирования. Авторы делают акцент на проблемах инновационного развития ТЭК на планируемый период и отражение в проекте новой энергетической стратегии вопросов экологической безопасности.

**Ключевые слова:** энергетическая стратегия, экологическая безопасность, инновационное развитие, ТЭК, стратегическое планирование.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.031-047

### **N. G. ZHAVORONKOVA**

*Doctor of Law, Associate professor, Head of Ecological and Natural Resources Law  
Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
gavoron49@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9*

### **Yu. G. SHPAKOVSKII,**

*Doctor of Law, Professor, Ecological and Natural Resources Law Department of the  
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
yurii-rags@yandex.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9*

### **ENERGY STRATEGY-2035: LEGAL PROBLEMS OF INNOVATION DEVELOPMENT AND ENVIRONMENTAL SAFETY**

**Abstract.** The article analyzes the draft energy strategy of Russia for the period up to 2035, its relationship to other strategic planning documents. The authors focus on the problems of innovative development of the fuel and energy sector for the planned period and the reflection of environmental safety issues in the draft of the new energy strategy.

**Keywords:** energy strategy, environmental safety, innovative development, fuel and energy sector, strategic planning.



### **Наталья Григорьевна ЖАВОРОНКОВА,**

*заведующий кафедрой  
экологического  
и природоресурсного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
профессор  
gavoron49@mail.ru  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9*



### **Юрий Григорьевич ШПАКОВСКИЙ,**

*профессор кафедры  
экологического  
и природоресурсного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
профессор  
yurii-rags@yandex.ru  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9*

Энергетическая стратегия России, без всякого сомнения, является важнейшим документом в системе стратегического планирования. Следует заметить, что Россия — один из лидеров мировой энергетики и в ее экономике топливно-энергетический комплекс (ТЭК) с экспортом его продукции играет веду-

© Н. Г. Жаворонкова,  
Ю. Г. Шпаковский, 2020

щую роль. Поэтому развитие экономики и особенно энергетики России во многом определяется перспективами мировой экономики и энергетики. В Российской Федерации в ТЭК формируется более четверти валового внутреннего продукта, практически 30 % бюджета страны, более 2/3 доходов от экспорта и четверть общего объема инвестиций. От того, как работает ТЭК, напрямую зависит положение в других отраслях экономики и состояние окружающей среды.

Энергетическая стратегия России на период до 2030 года<sup>1</sup> была принята в кризисном 2009 г. и теперь явно не соответствует условиям развития мировой экономики и энергетики мира и России.

Таким образом, мировые энергетические рынки проходят активный процесс трансформации, связанной с изменением рыночной конъюнктуры. На сегодняшний день вопрос рационального выбора стратегии, способной ответить на глобальные вызовы, представляется наиболее актуальным для компаний ТЭК нашей страны.

Напомним, что трансформация мирового энергетического сектора стала одной из наиболее обсуждаемых тем в рамках повестки прошедшего в июне 2019 г. Петербургского международного экономического форума.

Кроме того, ситуация в мире за последние месяцы 2020 г. претерпела серьезные изменения. Россия в марте 2020 г. вышла из соглашения ОПЕК+, после чего цены на мировую нефть значительно упали.

Сегодня на повестке дня принятие Энергетической стратегии России до 2035 года. Проект этого документа существует уже около 6 лет, но его принятие Правительством Российской Федерации постоянно откладывается.

Главная причина: основное содержание документа — прогнозы производства, потребления и экспорта разных энергетических товаров и даже прогнозы до 2035 г. В Стратегии-2035 отсутствуют содержательные изменения в подходах к регулированию. Именно регулирование (в условиях рыночной экономики Правительство РФ действительно может за это отвечать) — единственное, что представляет интерес в документе. В документе эти вопросы отражены расплывчато.

При формировании проекта Энергостратегии-2035 разработчики опираются на тот потенциал, который накоплен в энергетической сфере. Сегодня, когда ТЭК и вся экономика развивались только за счет постоянного увеличения добычи на освоенных месторождениях и за счет экспорта энергоресурсов, это уже не работает в полной мере. Далее, Стратегия ориентирована преимущественно на развитие углеводородной энергетики, а четких целей по развитию низкоуглеродных источников энергии в документе не ставится. И в самом тексте Стратегии также очевиден перекос в сторону приоритетного развития отраслей ТЭК, основанных на использовании ископаемых видов топлива (прежде всего нефти, природного газа и угля).

И наконец, в проекте Стратегии не в полной мере учтены экологические аспекты. Это и представляет интерес для исследований, проведенных авторами настоящей статьи.

ТЭК всегда (и в условиях планового хозяйства СССР, и в условиях рыночной экономики России) был стержнем экономики и основным субъектом деградации

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года».

природной среды, начиная с известного плана ГОЭЛРО, принятого в начале прошлого века.

На наш взгляд, анализ основных параметров проекта Энергостратегии-2035 крайне важен, особенно в ретроспективе целей и задач, т. к. он позволяет с эколого-правовых позиций оценить не только и даже не столько энергетическую политику на десятилетия, но и экономическое развитие, т. к. сами авторы утверждают, что именно энергетика будет «локомотивом» и становым хребтом экономики России в следующем десятилетии.

Отметим, что, по официальным сведениям Минэнерго России, Энергостратегия-2035 сбалансирована с 12 стратегическими документами разного уровня — Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, долгосрочным планом социально-экономического развития Российской Федерации, семью отраслевыми документами — Генеральными схемами развития газовой, нефтяной отрасли, объектов электроэнергетики, Долгосрочной программой развития угольной отрасли, Государственной программой развития атомной и энергомашиностроительной отрасли, Государственной программой нефтеперерабатывающей и нефтегазохимической отрасли, с тремя региональными программами — Восточной газовой программой, Государственной программой по изучению и освоению континентального шельфа, Программой долгосрочного развития ТЭК Дальнего Востока и несколькими десятками инвестиционных программ топливно-энергетических компаний.

Поскольку основной целью нашего анализа проекта Энергостратегии-2035 является определение влияния Стратегии на экологическое развитие и безопасность, необходимо проследить соответствие целей, задач, принципов экологического развития и экологической безопасности в документах стратегического планирования в области природопользования и охраны окружающей среды, таких, например, как Стратегия национальной безопасности, Экологическая доктрина, Стратегия экологической безопасности и др.<sup>2</sup>

Напомним, что одно из определений стратегии — это (вначале) выбор лучших вариантов из неопределенности будущего, а затем разработка плана действий на перспективу. При этом любые «отраслевые» и «региональные» стратегии должны быть увязаны со стратегиями высшего уровня (Программой социально-экономического развития страны, Стратегией доктрина национальной безопасности), в нашем случае — с «профильными» стратегиями: Экологической доктриной, Стратегией экологической безопасности<sup>3</sup>.

Этот подход позволяет, во-первых, показать единство целей и задач в рамках государственного подхода, во-вторых, непротиворечивость и последовательность проводимой политики, в-третьих, надежность, практичность, результативность са-

<sup>2</sup> Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р) ; Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176) ; Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

<sup>3</sup> Жворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex russica. 2016. № 6.



мого стратегического планирования, его влияние на экономику, политику, право, в-четвертых, усилить нормативно-правовой аспект стратегического планирования, его модальность как правового института.

Взятый за основу анализа проект новой Энергостратегии-2035 очень показателен, т. к. очевидными становятся все нерешенные проблемы стратегического планирования в данном виде.

1. Принципиальная сложность выполнения. Документы составлены таким образом (многословны, «научны», описательны, с огромным количеством задач), что теряется их суть, смысловой стержень.

2. Неопределенность правового и управленческого статуса. Несмотря на ряд законов и нормативных актов о стратегическом планировании, нормативность «легитимации» стратегий неясна.

3. Отсутствие методического аппарата (базы) сквозного планирования и согласования параметров между различными документами стратегического планирования.

4. Отсутствие обобщающих показателей для гармонизации (координации) параметров стратегического планирования.

5. Отсутствие утвержденных протоколов (алгоритмов) обмена информацией между документами стратегического планирования в части экологической безопасности.

6. Отсутствие системы обратной связи и постоянного мониторинга выполнения стратегических документов в экологических разделах.

7. Внутренняя и внешняя противоречивость документов.

Пример энергетической и других стратегий доказывает, что они составлялись без должного учета уже принятых документов и уже объявленных в других стратегиях целей, задач и т. д.

8. Необязательность строгого выполнения документов, как в силу неопределенности показателей, так и в силу неопределенности правового статуса.

Множественность самых различных стратегий и доктрин, отсутствие понятной и регламентированной процедуры принятия и отмены свидетельствуют о существующей на сегодняшний день роли документов стратегического планирования в системе принятия решений.

Для нашего анализа мы вынуждены цитировать положения документов стратегического планирования, т. к. пересказ целей, задач, принципов должен быть максимально точным.

Постулируем — документы стратегического планирования, согласно Закону о стратегическом планировании<sup>4</sup>, обязаны быть едиными по своей сути, гармонизированы по духу, основным целям и задачам. В ином случае, если бы это были законы или нормативные акты, суды могли бы быть завалены исками, основанными на противоречивости многих статей и положений различных стратегий.

Причины и условия подготовки новой Энергетической стратегии — 2035 очевидны и перечислены в самом начале проекта: «Замедление темпов роста россий-

<sup>4</sup> Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (принят Государственной Думой 20.06.2014 (ред. от 31.12.2017)) // Законодательство Российской Федерации. 06.28.2014.

ской экономики снижает ожидаемый объем внутреннего спроса на энергоресурсы и значительно ужесточает требования к повышению эффективности энергетического сектора, снижению операционных и особенно инвестиционных издержек».

Отметим, что разработчики Стратегии провозглашают, что основной причиной подготовки нового варианта документа должны стать два обстоятельства — переход к «ресурсно-инновационному развитию» и переход от «донора» к «локомотиву российской экономики».

Естественно, на основе существующего ТЭК для всей российской экономики. Каким путем? Путем создания «стимулирующей инфраструктуры» на базе уже существующей системы электрификации России и наличия ТЭК. Это очень серьезная заявка на формулу развития страны на десятилетия. Но возникает вопрос: «замедление темпов российской экономики» — это причина или следствие проблем ТЭК? Отсутствие инноваций, отсутствие диверсификации в экономике, монополизация отраслей ТЭК. Экспортно ориентированная энергетика — это разве не одна из основных причин замедления экономики страны?

Но в самом проекте Энергостратегии-2035 дано несколько более оптимистичное определение: «Основные целевые ориентиры взаимодействия экономики и энергетики на период до 2035 года предусматривают снижение зависимости российской экономики от ТЭК преимущественно за счет опережающего развития инновационных малоэнергоёмких секторов и реализации технологического потенциала энергосбережения. К 2035 году доля малоэнергоёмких отраслей (машиностроение, легкая, пищевая промышленность и др.) в валовом внутреннем продукте вырастет в 1,5—1,6 раза при таком же сокращении доли энергоёмких сырьевых производств».

Это положение серьезно затрагивает экологическую составляющую, т. к. «энергоёмкость», «энергосбережение», «инновационность» в энергетике — это снижение деградации окружающей среды. Но эти задачи стояли перед энергетиками и в прошлом веке, и в 2009 г.

На наш взгляд, подробный анализ (сравнение и комментарий) Энергетической стратегии 2020, 2030 гг. и проекта 2035 г. может быть интересен как пример дисбаланса деклараций и реальности, целей и практики, прогнозов и обстоятельств, политики и экономики.

Тексты новых Стратегий все более насыщаются терминами «инновационность», «эффективность», «социальность», «человеческий капитал», «устойчивое развитие», «экологическая безопасность», но по своей сути все прошлые стратегии направлены на одно — сохранение и умножение роли и положения ТЭК в стране. И об этом, например, свидетельствует выдержка из Энергетической стратегии на период до 2030 года: «За период реализации настоящей Стратегии произойдет снижение зависимости российской экономики от энергетического сектора за счет опережающего развития инновационных малоэнергоёмких секторов экономики и реализации технологического потенциала энергосбережения.

Это выразится в сокращении к 2030 году (по сравнению с уровнем 2005 года):  
— доли топливно-энергетического комплекса в валовом внутреннем продукте и доли топливно-энергетических ресурсов в экспорте — не менее чем в 1,7 раза;  
— доли экспорта топливно-энергетических ресурсов в валовом внутреннем продукте — более чем в 3 раза;



- доли капиталовложений в топливно-энергетический комплекс в процентах к валовому внутреннему продукту 2014 не менее чем в 1,4 раза, их доли в общем объеме капиталовложений — более чем в 2 раза;
- удельной энергоемкости валового внутреннего продукта — более чем в 2 раза;
- удельной электроемкости валового внутреннего продукта — не менее чем в 1,6 раза».

Нет смысла добавлять очевидный факт: ни одна из запланированных позиций не выполнена. Ни в самом тексте проекта Энергетической стратегии — 2035, ни в пояснительной записке не дается подробный и доказательный анализ причин и условий невыполнения ранее принятых программ.

Отдельная проблема стратегического планирования в энергетике — это региональный аспект. Почти половина страны находится в «инновационной» печной (дровяной) парадигме. В Энергетической стратегии — 2030 зафиксировано: «Вместе с тем в период действия настоящей Стратегии российский энергетический сектор сохранит свое определяющее значение при решении важных стратегических задач развития страны. В первую очередь это касается строительства новой энергетической инфраструктуры, которая позволит обеспечить ускоренное социально-экономическое развитие Восточной Сибири и Дальнего Востока, а также преодолеть инфраструктурную разобщенность ряда регионов Российской Федерации и сформировать новые территориально-производственные кластеры на базе развития энергообеспечивающего и перерабатывающего производства». И далее — «Снижение зависимости экономики от энергетического сектора будет сопровождаться качественным изменением роли топливно-энергетического комплекса в жизни страны. Являясь крупнейшим заказчиком для многих смежных отраслей промышленности (машиностроение, металлургия, химия и др.) и экономики (строительство, транспорт), российский энергетический сектор внесет весомый вклад в инвестиционное обеспечение инновационного развития отечественной экономики.

Российский энергетический сектор также сохранит свое влияние и на социальную обстановку в стране, поскольку уровень энергетического комфорта и степень доступности энергетических ресурсов во многом определяют и будут определять качество жизни российских граждан».

Это ключевая цель и «старых», и новых энергетических стратегий ТЭК, которая во многом определяет и будет определять качество жизни российских граждан. На деле качество жизни, в том числе качество окружающей среды, падает уже второй десяток лет.

При этом разработчики проекта новой Стратегии не скрывают, что Энергостратегия-2035 во многом является преемственной по отношению к Энергетической стратегии — 2030. Самый тщательный анализ новых разделов, и прежде всего с точки зрения экологической безопасности, показывает, что авторы не предлагают ничего принципиально и практически нового. В проекте документа появились новые разделы, которые свидетельствуют о новых подходах и новых аспектах, влияющих на показатели и задачи Стратегии. Вместе с тем дальнейшее раскрытие этих тем и детализация позиций отсутствуют, что не дает возможности говорить о глубине проработки. В Стратегии приведены лишь общие высказывания о необходимости, например, «глубокой переработки сырья» или о «вызовах для российской энергетики».

Действительно, в Энергостратегии-2035 появился раздел 3.2.9 «Охрана окружающей среды и противодействие изменениям климата», где перечислены следующие задачи: уменьшение отрицательного воздействия ТЭК на окружающую среду; снижение негативного воздействия деятельности ТЭК на климат и его адаптация к изменениям климата.

К сожалению, авторы проекта Энергетической стратегии не раскрывают механизма выполнения поставленных задач.

Особое внимание, на наш взгляд, следует обратить на закрепление в Энергостратегии-2035 экспорта как самого важного направления в энергетике: «Трансформация мировых энергетических рынков в посткризисный период. Она включает снижение перспектив глобального роста спроса на энергоносители (темп роста мирового потребления первичной энергии к 2035 году ожидается на уровне 1,2 % в год вместо 1,5 %, обозначенных в Энергостратегии-2030), ускорение сдвига мирового спроса на энергию в развивающиеся страны, где присутствие России весьма ограничено, долгосрочное торможение спроса на рынках традиционного присутствия России». С точки зрения экологической безопасности мы все экологические риски (ущербы) оставляем у себя, а выгоды и преимущества (в качестве готового энергетического продукта) — у покупателя<sup>5</sup>.

Увеличение поставок энергоресурсов в предыдущие годы и планирование увеличения в будущем — экологически провальная стратегия. В этом суть основной (новой) концепции энергетической стратегии — указать на «вызовы» и «риски» глобального снижения потребностей в ископаемом топливе<sup>6</sup>.

Конечно, предвидеть все возможные риски, угрозы, тенденции невозможно, но и выделять «очевидное» и не замечать «неудобное» не является признаком хорошего стратегирования.

Глобальные угрозы экологического характера не сводимы к климату, как это отмечено в Стратегии, есть качество жизни, есть биоразнообразие, есть региональный, природный, ландшафтный аспект. Но для нашей страны гораздо важнее «вызовы» и «угрозы» для природы и экономики государства. Необходимо в себестоимость энерготовара (разведка — обустройство — добыча — транспортировка — переработка) включить все виды экологических рисков (ущербов). Это и расходы на медицину, рекультивацию, восстановление качества среды, утилизацию отходов, потенциальное разрушение биоразнообразия и т. д. В этом случае энергетический «локомотив» экономики, особенно в экспортном варианте, будет не локомотивом, а тормозом экономики<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // Нефтяное хозяйство. 2015. № 8. С. 122—124 ; *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации.

<sup>6</sup> *Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.* Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // Юрист. 2013. № 21.

<sup>7</sup> *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // Юрист. 2019. № 4.



А еще есть угрозы от военных действий за энергоресурсы, есть угрозы блокирования энергетических трасс, есть другие технологические и политические угрозы, которые должны быть хотя бы обозначены в Стратегии.

Но разработчики проекта Стратегии настаивают на том, что по всем направлениям государственной энергетической политики была бы сохранена преемственность по направлению «Недропользование»: осуществление разработки новой классификации запасов, основанной не на технических, а на экономических показателях добычи углеводородов и гармонизированной с международной классификацией запасов.

Под «преемственностью» авторы стратегии понимают, видимо, архаичное представление о будущем как о продолжении роста промышленности, а вместе с ней и энергопотребления во все возрастающих масштабах. Ориентация на рост «углеродной экономики» может быть крайне опасной концепцией.

Повторяем, центральная идея проекта Стратегии состоит в том, что ТЭК должен стать локомотивом развития экономики страны путем перехода от ресурсно-сырьевого к ресурсно-инновационному развитию ТЭК. При этом новая роль ТЭК в экономике страны будет состоять в переходе от «локомотива развития» к «стимулирующей инфраструктуре», обеспечивающей создание условий для развития российской экономики, включая ее диверсификацию, рост технологического уровня, минимизацию инфраструктурных ограничений.

Видимо, авторы проекта Стратегии не вполне представляют смысл и механизмы этого «перехода», а это и есть ключевой пункт стратегии, т. к. при ее одобрении будет закреплена именно сырьевой характер экономики страны, как бы красиво ни говорилось об «инновационности» и «стимулирующей инфраструктуре».

Рассмотрим главные цели и задачи Энергостратегии-2035. Главными стратегическими ориентирами в проекте являются: «энергетическая безопасность»; «энергетическая эффективность»; «бюджетная эффективность энергетики»; «экономическая эффективность энергетики». Отметим, что эти ориентиры обозначены без экологической эффективности, без оценки комплексного и долгосрочного влияния энергетики на качество жизни и окружающей среды. С точки зрения обеспечения экологической безопасности говорить о главных ориентирах Стратегии не имеет глубокого практического смысла.

Для сравнения подходов обратимся к краеугольному документу стратегического планирования — Доктрине энергетической безопасности<sup>8</sup>, где сказано: «Главными стратегическими угрозами национальной безопасности в области экономики являются ее низкая конкурентоспособность, сохранение экспортно-сырьевой модели развития и высокая зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры, отставание в разработке и внедрении перспективных технологий, ухудшение состояния и истощение сырьевой базы, неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения». Сохранение экспортно-сырьевой модели развития, а не снижение спроса является главной угрозой энергетической безопасности.

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации».



Можно сравнить и ключевые понимания безопасности: экологической и энергетической.

В Доктрине энергетической безопасности выделяются отдельно «угрозы», «риски», «проблемы». К «рискам» относятся:

- избыточность требований, касающихся обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности в отраслях топливно-энергетического комплекса, рост затрат организаций топливно-энергетического комплекса на обеспечение выполнения таких требований;
- необоснованная монополизация в отраслях топливно-энергетического комплекса и неравные условия конкуренции в конкурентных видах деятельности в сфере энергетики;
- высокий уровень износа основных производственных фондов организаций топливно-энергетического комплекса, низкая эффективность использования и недостаточные темпы обновления этих фондов;
- нерациональное потребление энергоресурсов.

Трансграничным вызовом энергетической безопасности являются развитие и распространение прорывных технологий в сфере энергетики, в том числе технологий использования возобновляемых источников энергии, распределенной генерации электрической энергии, накопителей энергии, добычи углеводородного сырья из трудноизвлекаемых запасов, цифровых и интеллектуальных технологий, энергосберегающих и энергоэффективных технологий на транспорте, в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и промышленности.

Кроме того, в вышеупомянутой Доктрине к рискам энергетической безопасности относится тезис об «избыточности» требований, касающихся обеспечения экологической безопасности, что вступает в некоторое смысловое противоречие с иными документами стратегического планирования, такими как Стратегия национальной безопасности, Стратегия экологической безопасности, Стратегия устойчивого развития. На наш взгляд, экологическая безопасность в условиях нарастающего экологического кризиса и возрастающего ущерба экономике и здоровью населения не может быть избыточной. Более того, во всем мире требования по обеспечению экологической безопасности не снижаются, а только возрастают.

Разработчики Энергостратегии-2035 к основным проблемам в сфере энергетической безопасности относят: высокую степень износа основных фондов топливно-энергетического комплекса (в электроэнергетике и газовой промышленности — почти 60 %, в нефтеперерабатывающей промышленности — 80 %); несоответствие производственного потенциала ТЭК мировому научно-техническому уровню, включая экологические стандарты.

И далее: «Стратегической целью государственной энергетической политики в сфере обеспечения энергетической безопасности является последовательное улучшение ее следующих главных характеристик:

- способность топливно-энергетического комплекса надежно обеспечивать экономически обоснованный внутренний спрос на энергоносители соответствующего качества и приемлемой стоимости;
- устойчивость энергетического сектора к внешним и внутренним экономическим, техногенным и природным угрозам надежному топливно- и энергообес-



спечению, а также его способности минимизировать ущерб, вызванный проявлением различных дестабилизирующих факторов».

Отметим — «внутренний спрос» и «устойчивость». С точки же зрения экологической безопасности энергоэффективность, энергосбережение, инновационные технологии, цифровизация и другие факторы, обеспечивающие энергетическую безопасность, являются основными факторами экологической безопасности.

Это ярко просматривается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>9</sup>:

«В целях противодействия угрозам в области экологической безопасности и рационального природопользования необходимо стимулирование внедрения инновационных технологий и развития экологически безопасных производств; развитие индустрии утилизации и вторичного использования отходов производства и потребления; минимизацию ущерба, причиняемого окружающей среде при разведке и добыче полезных ископаемых, и рекультивацию нарушенных земель».

Возвращаясь к анализу проекта Энергостратегии-2035, отметим, что основными стратегическими ориентирами на период до 2035 г. должны стать энергетическая безопасность, энергетическая эффективность, экономическая эффективность и устойчивое развитие энергетики.

Мы считаем, что принципиально задачи энергетической и экологической безопасности, хотя бы в центральных вопросах, обязаны совпадать.

Следует обратить внимание и на новые ключевые задачи проекта Энергостратегии-2035:

- модернизация и развитие энергетики (комплексная модернизация нефтепереработки, Единой энергетической системы, развитие «умных сетей», децентрализованной генерации, комплексная модернизация теплоснабжения и др.);
- повышение энергетической эффективности экономики страны;
- развитие внутренних энергетических рынков (снижение степени монополизации, повышение эффективности регулирования, развитие конкуренции и биржевой торговли);
- повышение эффективности воспроизводства запасов, добычи и переработки ТЭР для удовлетворения внутреннего и внешнего спроса;
- повышение доступности (по цене, наличию и надежности) и качества энергетических товаров и услуг (за счет внедрения технологических стандартов, снижения издержек компаний энергетического сектора, эффективного госрегулирования, модернизации инфраструктуры);
- внедрение принципов устойчивого развития (социальной и экологической ответственности, использования и развития человеческого капитала для инновационного развития и энергоэффективности) в управление энергетическими компаниями и государственное регулирование развития энергетики. По сути, если рассматривать энергетические проблемы в долгосрочном разрезе, перечисленные «ключевые» задачи Энергетической стратегии — 2035 можно одновременно назвать и ключевыми задачами экологии.

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Например, одним из основных трендов в механизме обеспечения экологической безопасности становится переход на систему НТД. В настоящее время утверждены более 50 показателей (39 отраслевых и 12 межотраслевых), в том числе по энергоэффективности, загрязнению, новым технологиям. Постепенное внедрение системы ППЭЭ (протокол повышения энергетической эффективности) и другие направления экологической политики требуют своего отражения в документах стратегического планирования, в том числе в сфере энергетики. Именно в документах энергетического стратегического планирования должно быть отражено генеральное направление экологического планирования, его форм, методов, перспектив<sup>10</sup>.

Следует отметить, что к внутренним вызовам экологической безопасности относятся<sup>11</sup>:

- преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики;
- высокая степень износа основных производственных фондов и низкий уровень технологической модернизации экономики;
- низкий уровень затрат на охрану окружающей среды;
- большое число опасных производственных объектов;
- неликвидированные объекты накопленного экологического ущерба.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что необходимо провести глубокий анализ и сравнение документов стратегического планирования (прежде всего Энергетических стратегий 2030 и 2035 гг.) по ряду определенных критериев (маркеров). К ним можно отнести:

- непротиворечивость и консолидированность целей Стратегии национальной безопасности, Доктрины энергетической безопасности, Стратегии экологической безопасности, Экологической стратегии Российской Федерации, Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и других документов стратегического планирования;
  - реализуемость и практичность целей и задач Энергетических стратегий 2030 и 2035 гг.;
  - влияние документов стратегического планирования на конкретных экономических агентов;
  - возможности рассматривать документы стратегического планирования в качестве источника права и потенциального двигателя изменений в экономике и экологии. Эти документы должны трансформироваться в систему мер, правовые нормы, правила, стандарты, тренды, механизмы управления и т. д.
- Существуют «разночтения» касательно экологических проблем в тексте Энергетических стратегий 2030 и 2035 гг.

Так, в тексте Энергостратегии-2030 говорится, что «стратегическими целями использования возобновляемых источников энергии и местных видов топлива являются:

<sup>10</sup> Жворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2017.

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».



- снижение темпов роста антропогенной нагрузки на окружающую среду и противодействие климатическим изменениям при необходимости удовлетворения растущего потребления энергии;
- рациональное использование и снижение темпов роста потребления имеющихся ресурсов ископаемого топлива в условиях неизбежного истощения его запасов;
- сохранение здоровья населения и качества жизни путем замедления темпов роста загрязнения окружающей среды при использовании ископаемого топлива, а также снижение общегосударственных расходов на здравоохранение;
- повышение уровня энергетической безопасности и надежности энергоснабжения за счет увеличения уровня его децентрализации».

Но в проекте Энергостратегии-2035 акценты расставлены несколько по-иному, хотя, на наш взгляд, эти положения должны быть усилены и дополнительно акцентированы. Нехватка социально ориентированных целей и задач, регионального компонента, акцента на повышение качества жизни через энергоэффективность — эти и другие показатели и задачи должны быть отображены в проекте новой Энергетической стратегии.

Комплексный анализ законодательства и правоприменения в сфере энергетики выделяет три вопроса, необходимость решения которых тесно связана с пониманием сущности правового регулирования отношений, возникающих с усложнением и появлением качественно новых аспектов в современной глобальной экономике, инновационной среде, техногенном обществе.

Во-первых, российское законодательство в области энергетики очень многолико и разрозненно и представляет собой преимущественно отраслевую специфику, мало отражая комплексное воздействие энергетики на все сферы жизни страны.

Во-вторых, тесная связь между природопользованием и энергетикой хотя известна очень давно, все еще не носит органичного, комплексного характера. В этом смысле необходимо создание базового, межотраслевого, комплексного законодательного акта, формирующего основы национальной политики в области обеспечения эколого-экономической эффективности и безопасности, не только адекватно регулирующего полномочия органов государственной власти, но и создающего условия и гарантии реальной защищенности личности и окружающей среды от отрицательных последствий энергетических проектов.

В-третьих, реализация энергетических проектов в наше время постулируется как основная «квазиэкономическая» и в целом государственная политика, а следовательно, современная законодательная инициатива и практика направлены прежде всего на решение и обслуживание текущих государственно-энергетических задач, но никак не экологических проблем<sup>12</sup>.

Отметим, что авторы новой концепции энергетического развития страны не зря используют термин «ресурсно-инновационное развитие», где на первом месте стоит «ресурсно-» и на его основе «инновационное развитие», которое якобы создает мультипликаторы экономического роста благодаря распространению

<sup>12</sup> Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов.

инноваций внутри страны, модернизации используемых технологий и реструктуризации добывающих и перерабатывающих отраслей.

Представляет интерес и обзор энергетических стратегий важнейших стран мира, который показывает, что они нацелены на значительный рост энергоэффективности, самообеспечение энергоресурсами, диверсификацию структуры ТЭБ за счет развития ВИЭ и добычи нетрадиционных углеводородов, а для экспортеров ТЭР — на наращивание объемов экспорта и выход на новые географические и продуктовые рынки.

Для сравнения — некоторые выдержки из энергостратегии в европейских странах. На первом месте в энергостратегиях стоят следующие показатели: безопасность, кризисы; экология; механизмы координации и гармонизации законодательства (модели)<sup>13</sup>.

Перечни конкретных мер, которые необходимо принять для выполнения стандартов в области инфраструктуры и в области поставок, закрепляются в планах предотвращения кризисных ситуаций (preventive action plans) и планах действий при чрезвычайных ситуациях (emergency plans).

Данные планы (структура которых приведена соответственно в приложениях VI и VII к Регламенту 2017/1938) утверждаются на национальном уровне компетентными органами, но при этом вводится новое требование: планы должны включать «региональные главы», описывающие меры, согласованные в рамках соответствующих региональных групп риска<sup>14</sup>.

Планы должны быть представлены Комиссии, опубликованы и подлежат обновлению каждые четыре года. По содержанию данных планов Комиссия вправе высказывать рекомендации, которым компетентные органы должны уделять «максимальное внимание», а в случае отклонения от них — публиковать соответствующую мотивировку.

Регламент 2017/1938, как и его предшественник, предусматривает три возможных уровня кризисных ситуаций, о каждом из которых компетентный орган затронутого государства-члена должен незамедлительно сообщить Комиссии.

Первый уровень — раннее предупреждение (early warning), когда есть конкретные и серьезные основания полагать, что произойдет перебой в поставках газа.

Второй уровень — тревога (alert), когда перебой в поставках газа уже произошел, но с ним можно справиться с помощью рыночных мер.

Третий, самый опасный уровень — чрезвычайная ситуация (emergency), когда перебой в поставках газа невозможно устранить с помощью рыночных мер и необходимо задействовать нерыночные меры.

<sup>13</sup> Гудков И. В. Новый Регламент ЕС о надежности поставок газа: очередная мера по реализации стратегии Энергетического союза // Международное экономическое право. 2017. № 4.

<sup>14</sup> Европейский Парламент и Совет ЕС 25 октября 2017 г. приняли Регламент 2017/1938 «О мерах по обеспечению надежности поставок газа», который вступил в силу 1 ноября 2017 г. Регламент 2017/1938 стал очередной законодательной мерой, принятой в рамках реализации инициативы Энергетического союза на базе предложений, опубликованных Европейской комиссией в феврале 2016 г.



Когда чрезвычайной ситуацией затронуты два или более государства-члена, Комиссия по их запросу объявляет ее (в зависимости от масштаба) региональной или общекоммунитарной, созывает Газовую координационную группу и осуществляет координацию действий компетентных органов затронутых государств-членов.

Эти положения, несомненно, могут найти отражение и в проекте Энергостратегии-2035.

Таким образом, в рамках Стратегии определяются не конкретные мероприятия, а модель поэтапного перспективного развития энергетического сектора, учитывающая объективно существующие риски. Ключевое значение при этом имеет не столько прогнозирование меняющихся рисков, сколько готовность к их преодолению.

Подводя итоги рассмотрения проекта Энергостратегии-2035, можно отметить:

1. Концептуально и фактически новая редакция Энергетической стратегии практически повторяет базисные положения прошлых энергостратегий. Проект новой Стратегии практически не содержит ни новых финансово-экономических, ни экологических показателей, позволяющих прогнозировать изменения. Все предложенные в проекте Стратегии сценарии находятся в одной парадигме интенсификации всех прошлых тенденций по добыче и переработке ресурсов. Тезис о том, что ТЭК станет основой «инновационной» экономики, безусловно, правильный, но никак не раскрыт и вызывает многочисленные вопросы.

2. Концепция Энергостратегии-2035 — это концепция (несмотря на различные слова об инновациях и устойчивом развитии), которая закрепляет сырьевой характер экономики России и ее зависимость от ТЭК.

3. В проекте новой Стратегии не нашли отражения тренды ни на использование новых технологий, ни на изменение показателей качества жизни, ни на экологическую безопасность, ни социальный аспект энергетики. Необходимо отразить эколого-ориентированный подход, вбирающий в себя долгосрочное планирование, пролонгированные действия (бездействие), концентрирующий внимание не только на самом факте потребности в дешевой энергетике, но и долгосрочных экологических последствиях реализации энергопроектов, возможности предупреждения (профилактики) потенциальных последствий нежелательных событий.

4. Проект новой Стратегии относит снижение удельного энергопотребления, особенно углеродного топлива (включая по цепочке его добычу, транспортировку, обработку), к «вызовам», иногда «угрозам», «рискам», тем самым не допуская принципиальное изменение экономической политики в сторону принципиально новых направлений развития.

5. Ни в прошлых документах стратегического планирования, ни в проекте Энергостратегии-2035 не отмечено, что ТЭК наносит основной ущерб здоровью нации и окружающей среде. Не отмечено, какая доля затрат на восстановление окружающей среды и ликвидацию прошлого ущерба лежит непосредственно на ТЭК и в какой пропорции эта доля возрастет к 2035 г. при условии реализации поставленных целей и задач. Новая Стратегия, как и предыдущие, не устраняет, но углубляет противоречия между критериями экологического развития, экологической безопасности, биоразнообразия, создания благоприятной окружающей среды. Проект хотя и включает раздел «Охрана окружающей среды», но не затра-

гивает основных проблем экологической безопасности, экологических технологий, «зеленой энергетики», тенденций по сокращению добычи природных ресурсов, рециклинга и других крайне важных вопросов. В документе должен быть полноценный раздел по экологической безопасности и влиянию энергетики на качество окружающей среды в долгосрочной перспективе и в глобальном контексте.

6. Энергостратегия-2035 должна прежде всего ориентироваться не на заказчиков, а на интересы и возможности потребителей. К потребителям, кроме государства, относятся предприниматели, муниципалитеты, граждане. Главная, на наш взгляд, задача новой Стратегии — дать «неотзывные» финансово-экономические параметры и неизменные правила игры на энергорынке, позволяющие всем заинтересованным лицам прогнозировать свои действия. Нет смысла прогнозировать уровни «добычи — потребления — использования», т. к. это конкурентная среда. Необходимо указать параметры и экономические механизмы энергоэффективности и энергосбережения на перспективу.

7. В проекте Стратегии не нашел отражения мировой тренд на децентрализацию энергетики и диверсификацию источников. Например, возможность создания на местах микроэнергохозяйств, экологоэнергокооперативов, ассоциаций, объединений.

8. Энергостратегия-2035 должна не только декларировать переход на НТД, но и показать путь и намерения по использованию наилучших безотходных технологий по всей цепочке «разведка — добыча — транспортировка — переработка — использование» ресурсов как непосредственно в ТЭК, так и в домохозяйствах. Не отражены позиции, взгляды, потребности регионов, населения, домохозяйств на перспективы энергетики. Представляется, что отражение их позиции может полностью или частично поменять цели и задачи, «вызовы» и «угрозы». Почти полное отсутствие коммуникации между простыми (наиболее массовыми) потребителями и разработчиками проекта Стратегии прослеживается во всем. В проекте практически не затронуты наиболее «тяжелые» вопросы подключения потребителей к сетям, тарифов, энергосбережения, региональной специфики и многое иное.

9. В Энергостратегии-2035 должен быть устранен «конфликт интересов», когда стратегия выражает мнение энергетиков, а не населения, в том числе гражданского общества. На наш взгляд, в тексте должны быть отражены корреляции между предполагаемыми объемами добычи ресурсов, переработки, направлениями и объемами капиталовложений и повышением качества жизни как регионов, так и населения в целом.

10. Поскольку энергетическая сфера экономики в подавляющем большинстве представлена крупнейшими энергетическими компаниями, необходимо показать в самой Стратегии преимущества такого способа хозяйствования и доказать невозможность или ненужность демополизации отрасли. В том числе с точки зрения экологической безопасности, соблюдения стандартов качества окружающей среды.

11. Проект Энергостратегии-2035 должен поставить точку в практике «анонимного» законотворчества. Текст проекта Стратегии написан конкретными людьми и коллективами. Ответственность за цифры, выводы, предложения, рекомендации должна быть персональной и открытой. Очень странно — про-



цедура подготовки и принятия нормативных актов тщательно прописана, даже научные статьи и доклады имеют своих авторов. Только документы стратегического планирования, по идее закладывающие основы для жизни на десятилетия, анонимны. Никто не знает, кто, когда, с какой целью готовил документ, чьи взгляды и концепции он выражает, какова доля «спорности», «доказательности» в тексте документа.

12. На наш взгляд, целесообразно одновременно с обсуждением (до принятия документа) ввиду его особой актуальности и влияния на окружающую среду подготовить и обсудить в едином пакете экологические основы Энергостратегии-2035. По сути, такой доклад (экологические основы) будет отражать требование закона об обязательной экологической экспертизе проектов и планов развития. Все без исключения проекты документов стратегического планирования должны проходить общественные слушания и экологическую экспертизу, т. к. это документы публичного характера.

13. Проект Энергостратегии-2035 принципиально не затрагивает вопросы экономического механизма рационального природопользования и экологической безопасности, оставляя эту тему для специальных органов власти и управления. Но, не имея механизма контроля за эффективным использованием огромных сумм, уплаченных в виде платы за недропользование, экологических платежей и штрафов, предприятия ТЭК и вся энергетическая отрасль не смогут рассчитывать на решение экологических проблем в отрасли. В Стратегии должны быть обозначены финансово-экономические механизмы обеспечения экологической безопасности и отдельно «гармонизации» европейского и национального экологического нормирования.

14. В условиях глобализации проект Энергостратегии-2035 — это прежде всего конкурентная модель рационального природопользования, максимизация результата при минимизации ущерба (убытков). Экологическое нормирование в рамках Европейского Союза и других международных объединений может быть фактором, как положительно, так и отрицательно влияющим на энергобезопасность.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гудков И. В.* Новый Регламент ЕС о надежности поставок газа: очередная мера по реализации стратегии Энергетического союза // *Международное экономическое право.* — 2017. — № 4.
2. *Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.* Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // *Юрист.* — 2013. — № 21.
3. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2016. — 160 с.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // *Нефтяное хозяйство.* — 2015. — № 8. — С. 122—124.



5. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Теоретико-методологические проблемы формирования риск-ориентированного подхода при государственном надзоре в экологическом законодательстве // Юридическое образование и наука. — 2019. — № 3.
6. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // Юрист. — 2019. — № 4.
7. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 170—183.
8. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности России // Право и безопасность. — 2012. — № 1 (41).
9. *Лахно П. Г.* Правовые основы государственной энергетической политики России, Европейского Союза, Шанхайской организации сотрудничества, государств — членов Европейско-Азиатского экономического сообщества // Бизнес, менеджмент и право. — 2010. — № 1 (21). — С. 24—33.





**Роза Наильевна  
САЛИЕВА,**

заведующий лабораторией  
правовых проблем  
недропользования,  
экологии и топливно-  
энергетического  
комплекса Института  
проблем экологии  
и недропользования  
Академии наук Республики  
Татарстан, доктор  
юридических наук,  
профессор  
**sargus6@yandex.ru**  
420087, Россия, Республика  
Татарстан, г. Казань,  
ул. Даурская, д. 28

### НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЕКТИРОВАНИЯ РАЗРАБОТКИ НЕФТЯНЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ

**Аннотация.** Излагаются результаты анализа законодательства и практики его применения в сфере правового регулирования отношений по проектированию разработки нефтяных месторождений, включая месторождения с трудноизвлекаемыми полезными ископаемыми. Отмечается, что в нормативных документах не закреплено определение понятия «трудноизвлекаемые полезные ископаемые». Для определения содержания понятия «трудноизвлекаемые месторождения полезных ископаемых» необходимо привлечение специальных знаний из области геологии, экономики геологической отрасли. Признаки месторождений нефти (как и других полезных ископаемых), расположенных в специфических геологических условиях, например в сланцевых формациях, на больших глубинах в недрах земли, и, соответственно, требующих специальных технологических и технических решений для их извлечения, целесообразно закрепить на уровне закона. В связи с этим наряду с общими правилами проектирования необходимы специальные правила проектирования по месторождениям, содержащим трудноизвлекаемые полезные ископаемые. В целях реализации основных положений Энергетической стратегии со стороны государства необходимо обеспечить системное и комплексное правовое регулирование хозяйственных (предпринимательских) отношений в сфере нефтедобычи путем принятия специального закона. **Ключевые слова:** проектирование разработки нефтяных месторождений, Правила проектирования, хозяйственные (предпринимательские) отношения в сфере нефтедобычи, энергетическое законодательство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.048-055

**R. N. SALIEVA,**

*doctor of law, Professor, head of the laboratory of legal problems of subsoil use, ecology and fuel and energy complex of the Institute of ecology and subsoil use of the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan*

**sargus6@yandex.ru**

*420087, Russia, Republic of Tatarstan, Kazan, Daur'skaya ul., 28*

## **REGULATORY SUPPORT FOR THE DESIGN AND DEVELOPMENT OF OIL FIELDS**

**Abstract.** *The article presents the results of the analysis of legislation and practice of its application in the sphere of legal regulation of relations on the design of oil field development, including fields with hard-to-recover minerals. It is noted that the definition of «hard-to-recover minerals» is not fixed in the regulatory documents. To develop the concept of «hard-to-recover mineral deposits», it is necessary to attract special knowledge from the field of Geology, Economics of the geological industry. Signs of oil deposits (as well as other minerals) located in specific geological conditions, for example, in shale formations; at great depths in the earth's interior, and therefore requiring special technological and technical solutions for their extraction, it is advisable to fix at the level of law. In this regard, special design rules are required for deposits containing hard-to-recover minerals. In order to implement the main provisions of the Energy strategy, the state should ensure systematic and comprehensive legal regulation of economic (business) relations in the field of oil production by adopting a special law.*

**Keywords:** *design of oil field development, Design rules, economic (business) relations in the field of oil production, energy legislation.*

**В** сфере хозяйственной (предпринимательской) деятельности компаний по разработке месторождений важное место занимают работы по подготовке технических проектов и иной проектной документации, связанной с использованием недр. Как показывает анализ нормативных правовых актов, правоприменительной практики, нормативное правовое регулирование отношений в сфере проектирования разработки нефтяных месторождений необходимо развивать и совершенствовать. Это обусловлено необходимостью обеспечения внедрения научно-технических результатов, применения новых технологий разработки нефтяных месторождений. В целом нормативное регулирование должно быть направлено на обеспечение рационального недропользования, а также направлено на обеспечение модернизации и технологического развития компаний, гармонизации интересов государства — собственника недр — и организаций нефтяного бизнеса. Исходя из значения энергоресурсов для экономики России важно обеспечить комплексную и системную правовую основу, способствующую эффективному правовому регулированию отношений во всех сферах хозяйственной (предпринимательской) деятельности с использованием энергоресурсов, в первую очередь углеводородов. Особую актуальность приобретают вопросы



правового регулирования отношений по проектированию разработки месторождений с трудноизвлекаемыми запасами.

Предварительно стоит отметить, что вопросы правового регулирования как в целом хозяйственной (предпринимательской) деятельности в нефтяной отрасли, так и отношений в области проектирования разработки месторождений, включая месторождения с трудноизвлекаемыми запасами, являются узкоспециальными. На фоне отсутствия системного законодательного обеспечения хозяйственной (предпринимательской) деятельности в нефтегазовом секторе экономики достаточно сложно раскрыть правовой аспект в столь специфичной сфере общественных отношений. По существу, можно предложить отдельные подходы к решению существующих проблем правового регулирования. Эти предложения могут при необходимости в дальнейшем получить развитие, например, при доработке проекта федерального закона «О государственном регулировании деятельности в нефтяной отрасли Российской Федерации»<sup>1</sup>. Представляется, в частности, целесообразным включение в проект необходимых терминов и определений по проектированию разработки месторождений, а также дополнение главы о правилах проектирования разработки, обустройства месторождений.

В соответствии со ст. 23.2 Закона «О недрах» разработка месторождений полезных ископаемых (за исключением добычи подземных вод, которые используются для целей питьевого водоснабжения или технического водоснабжения и объем добычи которых составляет не более 100 куб. м в сутки) осуществляется в соответствии с утвержденными техническими проектами и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием недрами, а также правилами разработки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых.

Следует отметить, что с 31.05.2020 вступают в силу изменения, вносимые в ч. 1 ст. 23.2 Закона «О недрах»<sup>2</sup> в связи с необходимостью законодательного закрепления положений о разработке технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых.

В части 1 ст. 23.2 Закона «О недрах» будет закреплено, что разработка технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых должна осуществляться в соответствии с утвержденной проектной документацией на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, а также в соответствии с правилами подготовки проектной документации по разработке технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, устанавливаемыми федеральным органом управления государственным

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 886989-7 «О государственном регулировании деятельности в нефтяной отрасли Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 22.01.2020) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/>.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.12.2019 № 396-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части совершенствования правового регулирования отношений в области геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых» // СЗ РФ. 2019 (ч. V). № 49. Ст. 6955.

фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти<sup>3</sup>.

В соответствии с изложенными новыми положениями по составлению проектной документации на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых потребуются разработка и принятие соответствующих правил подготовки проектной документации разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых (далее — новые Правила). Очевидно, что в новых Правилах необходимо отразить особенности осуществления работ, связанных с разработкой технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых.

Сложность заключается в том, что до настоящего времени в нормативных документах не закреплено определение понятия «трудноизвлекаемые полезные ископаемые».

В специальной литературе, посвященной вопросам разработки нефтяных месторождений, добычи и переработки нефти (углеводородного сырья), в программных документах о приоритетных направлениях развития в сфере воспроизводства и использования природных ресурсов, а также в нормативных правовых актах, регламентирующих отношения в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, и в материалах судебной практики в последнее время часто встречаются такие термины, как: «трудноизвлекаемые запасы»<sup>4</sup>, «нетрадиционные ресурсы углеводородов»<sup>5</sup>, «запасы трудноизвлекаемой нефти»<sup>6</sup>, «нетрадиционные источники углеводородов»<sup>7</sup>, «разработка нефти и газа из уплотненных образований»<sup>8</sup>, «разработка некондиционных запасов (остаточных запасов пониженного качества)»<sup>9</sup>. Такое разнообразие терминов не способствует установлению эффективного правового регулирования отношений в сфере разработки месторождений с трудноизвлекаемыми (нетрадиционными, некондиционными) запасами.

<sup>3</sup> Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 27.12.2019) «О недрах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.05.2020) // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>4</sup> Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.economy.gov.ru> по состоянию на 30.04.2013.

<sup>5</sup> Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014—2015 годов (разработан Минэкономразвития России) // Законодательные и нормативные документы в ЖКХ. 2012. № 10.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 322 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Уайзман Х. Дж. Опыт США по разработке нефти и газа из уплотненных образований: правовые аспекты // Энергетическое право. 2014. № 1. С. 42—47.

<sup>9</sup> Ст. 342 Налогового кодекса Российской Федерации (ред. от 08.06.2015) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.



ми углеводородов. Для разработки понятия «трудноизвлекаемые месторождения полезных ископаемых» необходимо привлечение специальных знаний из области геологии, экономики геологической отрасли. Специалисты в области геологии отмечают, что «новые месторождения углеводородов будут открываться в более сложных условиях (большие глубины бурения на суше и море, географически труднодоступные районы, сложные природно-климатические условия), а сами месторождения будут более сложными для освоения в связи с преобладанием в них труднооткрываемых и трудноизвлекаемых запасов (ТЗН)»<sup>10</sup>. Экономисты подчеркивают, что «необходим новый подход к управлению и госрегулированию освоения залежей “бедных”, “трудных”, “тяжелых” — низкорентабельных, трудноизвлекаемых полезных ископаемых (в случае нефти — с низкой проницаемостью и нефтеотдачей)»<sup>11</sup>. В США, например, осуществляется соответствующее правовое регулирование в области добычи нефти из образований сланца, плотного песчаника, угольных пластов, при этом применяется термин «разработка нефти и газа из уплотненных образований»<sup>12</sup>.

Отдельные признаки трудноизвлекаемых запасов были определены в приказе МПР РФ от 13.02.1998 № 41 «О временных критериях отнесения запасов нефти к категории трудноизвлекаемых»<sup>13</sup>, в развитие которого предполагалось разработать и принять соответствующие регламентирующие и нормативные документы. Однако до настоящего времени в нормативных документах нет определения трудноизвлекаемых запасов, хотя фактически существует необходимость включения в правовой оборот единого определения трудноизвлекаемых запасов, объединяющего геолого-экономический, технологический, налоговый аспекты этого термина. Например, в распоряжении Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года»<sup>14</sup> отмечено, что постоянно увеличивается доля трудноизвлекаемых запасов, составляющая для основных нефтедобывающих компаний от 30 до 65 %. В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанном Минэкономразвития России, также подчеркивается, что только треть всех разведанных запасов являются активными, при этом 67 % — трудноизвлекаемые запасы, в том числе высоковязкие нефти — 13 %, малопроницаемые коллектора — 36 %, малые толщины пластов — 4 %, подгазовые зоны — 14 %. В распоряжении Правительства РФ от 03.05.2012 № 700-р «О классификации проектов по разработке участков недр, содержащих запасы трудноизвлекаемой нефти, определенных на основе

<sup>10</sup> Муслимов Р. Х. Нефтеотдача: прошлое, настоящее, будущее (оптимизация добычи, максимизация КИН) : учебное пособие. Казань : Фэн АН РТ, 2014. С. 9.

<sup>11</sup> Крюков В. А. Недропользование в меняющемся мире // Экологическое право. 2016. № 2. С. 33—39.

<sup>12</sup> Уайзман Х. Дж. Указ. соч. С. 42.

<sup>13</sup> Приказ МПР РФ от 13.02.1998 № 41 «О временных критериях отнесения запасов нефти к категории трудноизвлекаемых» (вместе с «Временными критериями...», утв. МПР РФ 30.12.1997) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

показателей проницаемости коллекторов и вязкости нефти»<sup>15</sup> содержится соответствующая классификация проектов. Как видно из приведенных примеров, термин «трудноизвлекаемые запасы» применяется в целях регламентации как экономических отношений, так и отношений производственно-технологических (проектных), налоговых.

На наш взгляд, применяемые термины — «углеводороды сланцевых формаций», «трудноизвлекаемые и нетрадиционные запасы углеводородов» — отражают отдельные признаки месторождений нефти (как и других полезных ископаемых), расположенных в специфичных геологических условиях, например в сланцевых формациях, на больших глубинах в недрах земли, и, соответственно, требующих специальных технологических и технических решений для их извлечения. В связи с этим и необходимы специальные правила проектирования по месторождениям, содержащим трудноизвлекаемые полезные ископаемые.

Общие требования к составу и содержанию технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых определяются правилами подготовки технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых<sup>16</sup>. А состав и содержание проектной документации на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых в соответствии с дополненными положениями в ст. 23.2 Закона «О недрах» должны будут определяться отдельными правилами подготовки проектной документации на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, устанавливаемыми федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.

Приказом Минприроды России от 20.09.2019 № 639 утверждены Правила подготовки технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья<sup>17</sup>. Правила устанавливают общие требования к составу и содержанию технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья.

Правила распространяются на проекты пробной эксплуатации месторождений (залелей), технологические схемы разработки, технологические проекты разработки и дополнения к ним.

В Правилах содержатся требования к подготовке технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья. В целом проектная техническая документация представляется для согласования в соответствии с постановле-

<sup>15</sup> Распоряжение Правительства РФ от 03.05.2012 № 700-р «О классификации проектов по разработке участков недр, содержащих запасы трудноизвлекаемой нефти, определенных на основе показателей проницаемости коллекторов и вязкости нефти» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Приказ Минприроды России от 14.06.2016 № 356 (ред. от 20.09.2019) «Об утверждении Правил разработки месторождений углеводородного сырья» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 39. 26.09.2016.

<sup>17</sup> Приказ Минприроды России от 20.09.2019 № 639 «Об утверждении Правил подготовки технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 03.10.2019.



нием Правительства РФ от 03.03.2010 № 118<sup>18</sup> в виде документа, состоящего из текстовой части, табличных и графических приложений. Важную часть проектной документации составляет раздел, предусматривающий мероприятия по охране недр при эксплуатации скважин, а также раздел «Мероприятия по обеспечению требований в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами». В соответствии с абз. 4 п. 6.18.4 указанных Правил в рамках данных мероприятий проводятся в том числе мероприятия по организации природоохранной деятельности и осуществлению производственного экологического мониторинга. При этом содержание понятия «производственный экологический мониторинг» не раскрывается в действующем законодательстве в области охраны окружающей среды, но раскрывается в документах по стандартизации<sup>19</sup>.

К основному содержанию в Правилах имеются 5 приложений (содержание, отчет, перечень таблиц (78 таблиц), перечень графических приложений и определение рекомендуемого варианта разработки).

Исходя из анализа содержания Правил, полагаем, что в данном документе целесообразно было бы регламентировать положения о том, в какой момент и где завершается технологический процесс добычи нефти. В Правилах лишь в таблице 46 «Экономические показатели» сказано об учете расходов по транспорту от коммерческого узла учета нефти до порта и о расходах по транспортировке до коммерческого узла учета нефти. Четкое определение момента завершения технологического процесса добычи нефти важно при определении фактических расходов по добыче углеводородного сырья.

Целесообразно также предусмотреть в рассматриваемых Правилах необходимость включения в проект разработки положений о размещении в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд, при разведке и добыче углеводородного сырья. Тем более что в постановлении Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 (ред. от 27.12.2019)<sup>20</sup> предусмотрено, что проектная документация на добычу подземных вод согласовывается в составе проектной документации на разработку соответствующего вида полезного ископаемого или в виде самостоятельного проекта.

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 (ред. от 27.12.2019) «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1100.

<sup>19</sup> Письмо Роснедр от 25.11.2019 № ОК-03-37/19760 «О разработке мероприятий по организации природоохранной деятельности в составе технического проекта разработки месторождений углеводородного сырья» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

<sup>20</sup> Постановление Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 (ред. от 27.12.2019) «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1100.



В целом анализ нормативного обеспечения проектирования разработки показал, что основные термины целесообразно определить на уровне Закона РФ «О недрах». В целях реализации основных положений Энергетической стратегии со стороны государства необходимо обеспечить системное и комплексное правовое регулирование хозяйственных (предпринимательских) отношений в сфере нефтедобычи посредством развития энергетического законодательства. В целом представляются необходимыми разработка и принятие специального закона, регламентирующего хозяйственные (предпринимательские) отношения в нефтяной промышленности, являющейся составной частью топливно-энергетического комплекса.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Крюков В. А.* Недропользование в меняющемся мире // Экологическое право. — 2016. — № 2. — С. 33—39.
2. *Муслимов Р. Х.* Нефтеотдача: прошлое, настоящее, будущее (оптимизация добычи, максимизация КИН) : учебное пособие. — Казань : Фэн АН РТ, 2014. — 750 с.
3. *Уайзман Х. Дж.* Опыт США по разработке нефти и газа из уплотненных образований: правовые аспекты // Энергетическое право. — 2014. — № 1. — С. 42—47.





**Ольга Александровна  
РОМАНОВА,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
**Romanova\_85@inbox.ru**  
 125993, Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

## ОСОБЕННОСТИ И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ

**Аннотация.** В статье рассмотрена система территориального планирования в сфере энергетики, определено место и значение территориального планирования в системе стратегического планирования энергетической отрасли. Показано, что основная задача территориального планирования в сфере энергетики заключается в долгосрочном резервировании территорий, необходимых для будущего размещения запланированных к строительству и реконструкции объектов энергетики. К основным проблемам территориального планирования в сфере энергетики автор относит высокий уровень техногенной и экологической опасности большинства планируемых энергетических объектов, необходимость установления зон с особыми условиями территорий, ограничивающих использование земель и земельных участков, отсутствие правовых механизмов, обеспечивающих соблюдение экологических требований при определении мест размещения объектов энергетики.

**Ключевые слова:** территориальное планирование, объекты энергетики, схемы территориального планирования в области энергетики, стратегическое планирование, экологическая безопасность, градостроительная деятельность, схемы территориального планирования в сфере энергетики, объекты федерального значения, линейные объекты, объекты трубопроводного транспорта, зоны с особыми условиями использования территорий.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.056-065

**O. A. ROMANOVA,**

Associate Professor of the Department of Environmental and Natural Resources of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

**Romanova\_85@inbox.ru**

125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya str., 9

### FEATURES AND LEGAL PROBLEMS OF TERRITORIAL PLANNING IN THE POWER INDUSTRY

**Abstract.** In the article system of territorial planning in the power industry are examined, territorial planning within the system of strategic planning of the power industry is situated. It's shown that the main objective of territorial planning in the power industry is the long-term reservation areas necessary for the next location of energy facilities planned for construction and renovation. The author considers main problems of territorial planning in the power

*industry are the high level of technological and environmental hazards of the majority of planned energy facilities, the necessity to establish areas with special circumstances, when the use of land and plots of land is restricted, the lack of legal mechanism ensuring compliance with environmental requirements when the location of energy facilities are determined.*

**Keywords:** *territorial planning, energy facilities, outline plans in the power industry, strategic planning, environmental security, town-planning activity, objects of federal importance, pipeline transportation facilities, zones with special use conditions of territories, restrict the use of plots of land.*

Территориальное планирование в сфере энергетики является важнейшим инструментом реализации градостроительной и земельной политики российского государства в целом, а также необходимым условием устойчивого развития энергетической отрасли в частности. В процессе территориального планирования должны определяться оптимальные с учетом различных факторов места будущего строительства или реконструкции объектов энергетики, необходимых для обеспечения энергетической безопасности России в запланированном будущем.

Решается данная задача посредством подготовки и утверждения уполномоченными органами власти документов территориального планирования в виде территориальных схем, в которых определяются границы функциональных зон для последующего размещения объектов энергетики федерального, регионального и местного значения.

Утвержденные в установленном порядке документы территориального планирования имеют конкретное юридическое значение для определения дальнейшей судьбы земель и земельных участков, оказавшихся в границах функциональных зон и в непосредственной близости от них, тем самым оказывая существенное влияние на права и интересы правообладателей соответствующих земельных участков и других объектов недвижимости, местного населения, различных заинтересованных лиц.

По существу, основная задача территориального планирования в сфере энергетики заключается в долгосрочном (до 20 лет) резервировании территорий, необходимых для будущего размещения запланированных к строительству и реконструкции объектов энергетики.

Юридическое значение документов территориального планирования состоит в том, что они являются обязательными для органов государственной власти и местного самоуправления при принятии ими решений, связанных с реализацией данных документов, и осуществлении действий, направленных на реализацию таких решений. В том числе утвержденные документы территориального планирования являются основанием и, одновременно, обязательным условием принятия уполномоченными органами власти следующих решений с целью последующего размещения объектов энергетики, предусмотренных данными документами:

- о резервировании земель;
- об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд;



- о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую при необходимости;
- о предоставлении земельных участков, предназначенных для размещения указанных объектов, в целях их строительства или реконструкции.

Реализация документов территориального планирования в сфере энергетики сопряжена с различными ограничениями возможного использования земель и земельных участков различными лицами, оказанием существенного негативного воздействия на окружающую среду, повышением уровня техногенной опасности на соответствующих территориях. Для целей минимизации указанных негативных последствий особое значение приобретают обоснованность и качество документов территориального планирования в сфере энергетики, что должно обеспечиваться порядком их подготовки.

Основная специфика территориального планирования в сфере энергетики состоит в том, что энергетические объекты, являясь весьма разнообразными по своему составу, видам и значению, в целом составляют единый инфраструктурный энергетический комплекс государства, направленный на решение как общегосударственных задач, так и задач на региональном и местном уровнях. При этом многие объекты энергетики технологически связаны друг с другом, что влияет на определение уровня их планирования. Исходя из указанных факторов, большая часть объектов энергетики градостроительным законодательством отнесена к объектам федерального значения, соответственно, их размещение и реконструкция определяются в федеральных документах территориального планирования. Следует отметить, что до 2018 г. территориальное планирование в сфере энергетики осуществлялось только на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ возможность подготовки самостоятельных схем территориального планирования в данной сфере была впервые предусмотрена Федеральным законом от 31.12.2017 № 507-ФЗ<sup>1</sup>. К муниципальному уровню отнесено осуществление территориального планирования объектов, обеспечивающих электро- и газоснабжение соответствующих муниципальных образований. Очевидно, что территориальное планирование в сфере энергетики на всех уровнях публичных образований должно быть непосредственно взаимосвязано между собой, при этом приоритетное значение имеют документы территориального планирования Российской Федерации.

Принципиальным для подготовки документов территориального планирования является определения видов объектов, в отношении которых осуществляется территориальное планирование. Объекты энергетики, будучи разнообразными по составу, в совокупности составляют топливно-энергетический комплекс России, состав которого определен Федеральным законом от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»<sup>2</sup>. В соответствии со ст. 2 данного Закона к топливно-энергетическому комплексу относятся объекты электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей,

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.12.2017 № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 91.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4604.

нефтехимической, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, а также объекты нефтепродуктообеспечения, теплоснабжения и газоснабжения. Отдельно выделяются линейные объекты топливно-энергетического комплекса, определенные указанным Законом как системы линейно-протяженных объектов (электрические сети, магистральные газопроводы, нефтепроводы и нефтепродуктопроводы), предназначенные для обеспечения передачи электрической энергии, транспортировки газа, нефти и нефтепродуктов. При этом такие линейные объекты, как магистральные газопроводы, нефтепроводы и нефтепродуктопроводы, российское законодательство традиционно относит еще и к объектам транспорта — трубопроводного, поскольку по ним осуществляется транспортировка соответствующих продуктов. Поэтому территориальное планирование размещения и реконструкции объектов трубопроводного транспорта выделяется в самостоятельное направление и осуществляется в рамках подготовки отдельной схемы территориального планирования объектов трубопроводного транспорта.

Виды объектов энергетики федерального значения, включая объекты трубопроводного транспорта, подлежащих отображению на схемах территориального планирования Российской Федерации, установлены в настоящее время распоряжением Правительства РФ от 09.02.2012 № 162-р «Об утверждении перечней видов объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования Российской Федерации». Согласно данному документу к таким объектам отнесены:

- атомные электростанции;
- объекты хранения, захоронения и переработки радиоактивных отходов;
- гидроэлектростанции, гидроаккумулирующие электрические станции и иные электростанции на основе возобновляемых источников энергии, установленная генерируемая мощность которых составляет 100 МВт и выше;
- линии электропередачи, электрические станции и подстанции с определенными техническими параметрами и условиями;
- магистральные трубопроводы для транспортировки жидких и газообразных углеводородов;
- сети газораспределения, предназначенные для транспортировки природного газа под давлением свыше 1,2 МПа и сжиженного углеводородного газа под давлением свыше 1,6 МПа.

Соответственно, остальные объекты энергетики с другими техническим параметрами в зависимости от своего места и значения в энергетической системе могут быть отнесены к объектам регионального и местного значения нормативными правовыми актами соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Объекты энергетики, не отнесенные в установленном порядке к объектам федерального, регионального и местного значения, не могут быть объектами территориального планирования и для их размещения не могут применяться перечисленные выше земельно-правовые средства реализации документов территориального планирования. Поэтому точность нормативного закрепления видов объектов энергетики, подлежащих территориальному планированию, имеет существенное и юридическое, и экономическое значение, обуславливая законность действий



органов власти в сфере земельных и градостроительных отношений и устанавливая рамки ограничений прав и интересов различных лиц.

Требования к порядку подготовки, утверждения и изменения документов территориального планирования, в том числе в сфере энергетики, в самом общем виде установлены гл. 3 Градостроительного кодекса РФ, для документов федерального уровня конкретизированы Положением о порядке подготовки и согласования проектов схем территориального планирования Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23.03.2008 № 198<sup>3</sup>. Однако специфические требования и методологические подходы к подготовке документов территориального планирования в сфере энергетики с учетом некоторой специфики различных объектов энергетики установлены не на законодательном уровне, а на рекомендательном — в методических рекомендациях по разработке проектов схем территориального планирования Российской Федерации в областях федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения, утвержденных уже не существующим Минрегионом России в 2013 г.<sup>4</sup> В частности, именно в этом документе определены цели подготовки документов территориального планирования в сфере энергетики на федеральном уровне, к которым отнесены:

- совершенствование производственных инфраструктур с позиции повышения эффективности добычи нефти и газа, совершенствование трассировки магистральных трубопроводов и сетей газораспределения и обслуживающих их инфраструктур с позиции удовлетворения потребностей общества в их услугах;
- совершенствование производственных инфраструктур с позиции повышения эффективности производства электроэнергии, совершенствование размещения электростанций и ЛЭП федерального значения и обслуживающих их инфраструктур с позиции удовлетворения потребностей общества в их услугах;
- совершенствование производственных инфраструктур с позиции повышения эффективности добычи угля и торфа;
- согласование использования территории объектами федерального значения в области энергетики, магистральных трубопроводов для транспортировки жидких и газообразных углеводородов и сетей газораспределения федерального значения и с другими видами ее использования.

Из перечисленных целей с земельно- и экологически-правовых точек зрения наиболее проблемной представляется последняя цель, поскольку линейные объекты энергетики в соответствии с действующим российским земельным за-

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 23.03.2008 № 198 «О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации».

<sup>4</sup> Приказ Минрегиона России от 25.10.2013 № 452 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования Российской Федерации в областях федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2014. № 1.

конодательством могут размещаться на всех категориях земель, включая земли лесного фонда, водного фонда, особо охраняемых природных территорий, сельскохозяйственных угодий, в том числе и без перевода их в земли специального назначения. При этом в любом случае, даже при соблюдении установленных экологических требований, соответствующим природным объектам (лесам, почвам, водным объектам и др.) наносится вред, который в силу естественных причин не может быть в конечном итоге возмещен. Поэтому главной задачей территориального планирования в этой части должна быть минимизация негативных экологических последствий при размещении линейных энергетических объектов путем выбора оптимального, научно обоснованного и согласованного с другими интересами использования территорий месторасположения данных объектов. Однако анализ действующего порядка подготовки, согласования и утверждения документов территориального планирования в сфере энергетики показывает отсутствие правовых механизмов, способных обеспечить решение данной задачи<sup>5</sup>, о чем свидетельствует и судебная практика<sup>6</sup>. В связи с этим представляется необходимым в целях защиты особо ценных природных объектов и экосистем на законодательном уровне установить перечень территорий, в границах которых будет запрещено размещать объекты трубопроводного транспорта.

Рассматривая вопросы территориального планирования в сфере энергетики, следует подчеркнуть, что территориальное планирование как вид деятельности уполномоченных органов власти не носит самостоятельного характера, а является формой реализации государственной политики и юридически напрямую связано с документами стратегического планирования, в нашем случае в сфере энергетики. То есть территориальное планирование является частью системы стратегического планирования в сфере энергетики, а федеральные и региональные схемы территориального планирования Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» отнесены к документам стратегического планирования, разрабатываемых в рамках деятельности по планированию и программированию. Исходя из сущности и содержания территориального планирования, можно сказать, что территориальное планирование является правовой формой реализации документов стратегического планирования в сфере энергетики в виде определения пространственного размещения объектов энергетики на планируемый период времени. Важной составляющей правового механизма реализации документов территориального планирования является также определение источника и объема финансирования

<sup>5</sup> Романова О. А. О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты // *Lex russica*. 2020. № 3 (160). С. 33—44.

<sup>6</sup> Решение Ленинградского областного суда от 27.10.2017 по делу № 3а-107/2017 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующими подпунктов 1, 2, 13, 14 и 15 пункта 4.1 Положения о государственном природном заказнике регионального значения «Кургальский», утв. постановлением Правительства Ленинградской области от 25.07.2017 № 291 «О внесении изменений в постановление Правительства Ленинградской области от 08.04.2010 № 82 «О государственном природном комплексном заказнике «Кургальский» регионального значения» // СПС «КонсультантПлюс».



ния соответствующих мероприятий, в том числе инвестиционными программами субъектов естественных монополий и т. п.

Поэтому обоснованность и содержание документов территориального планирования в сфере энергетики полностью зависят от качества социально-экономического прогнозирования и планирования, выраженного в конкретных документах стратегического планирования Российской Федерации и ее субъектов, а также отраслевых документах. При этом специалистами отмечаются серьезные проблемы в этой области, связанные как с макроэкономическими факторами, так и в целом низким уровнем экономического планирования, особенно на уровне регионов<sup>7</sup>.

Поскольку основная задача энергетики — обеспечение потребностей экономики и общества в гарантированном и стабильном энергоснабжении, документы стратегического планирования развития энергетической инфраструктуры полностью основываются на прогнозах социально-экономического развития территорий и принятых на их основе государственных программах, исходя из чего рассчитываются конкретные инвестиционные планы субъектов отраслей энергетики. На их основании осуществляется подготовка документов территориального планирования, которые после утверждения оказывают существенное влияние на развитие соответствующих территорий в долгосрочной перспективе, и любые ошибки в экономическом прогнозировании и планировании могут не только повлечь за собой негативные последствия для развития энергетических отраслей экономики, но и приводить к существенным социально-экономическим потерям, вызванным нерациональным распределением земельных ресурсов, необоснованным нарушениям законных прав и интересов физических и юридических лиц в земельно-имущественной и градостроительной сфере отношений.

В настоящее время в Российской Федерации в сфере энергетики на федеральном уровне утверждены два документа территориального планирования:

- схема территориального планирования Российской Федерации в области энергетики<sup>8</sup>;
- схема территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта)<sup>9</sup>.

Данные документы, по существу, состоят из нескольких самостоятельных частей, предусматривающих размещение однородных объектов различных отраслей энергетики.

Все сведения и материалы указанных документов размещены на сайте Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> URL: <https://peretok.ru/articles/strategy/13563/>.

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства РФ от 01.08.2016 № 1634-р (ред. от 10.11.2018) «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области энергетики» // СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5207.

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2015 № 816-р (ред. от 22.12.2018) «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта)» // СЗ РФ. 2015. № 20. Ст. 2936.

<sup>10</sup> URL: [https://fgistp.economy.gov.ru/?show\\_document=true&doc\\_type=npa&in=0002010104201910082](https://fgistp.economy.gov.ru/?show_document=true&doc_type=npa&in=0002010104201910082).



В Схеме территориального планирования Российской Федерации в области энергетики на период до 2030 года предусмотрено перспективное размещение следующих объектов энергетики федерального значения:

- 10 атомных электростанций;
- 5 гидроэлектростанций мощностью 100 МВт и выше;
- 5 ветровых электростанций мощностью 100 МВт и выше;
- тепловых электростанций мощностью 100 МВт и выше;
- подстанций с проектным номинальным классом напряжения 110 кВ и выше;
- ЛЭП с проектным номинальным классом напряжения 110 кВ;
- объектов хранения, захоронения и переработки радиоактивных отходов.

Создание перечисленных в Схеме объектов энергетики федерального значения запланировано на основании ряда документов стратегического планирования Российской Федерации и субъектов РФ, в том числе:

- Генеральной схемы размещения объектов электроэнергетики на период до 2035 года<sup>11</sup>;
- схем и программ развития Единой энергетической системы России на 2014—2020, 2015—2021, 2016—2022 годы<sup>12</sup>;
- проекта программы модернизации электроэнергетики до 2020 г.;
- стратегий социально-экономического развития федеральных округов (макро-регионов) и субъектов Российской Федерации;
- а также инвестиционных программ и проектов субъектов электроэнергетики, в том числе АО «Концерн Росэнергоатом», ПАО ФСК ЕЭС, АО СО ЕЭС, ПАО «РАО ЭС Востока» и др.<sup>13</sup>

Схема территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта) состоит из двух частей — схемы территориального планирования Российской Федерации в области газопроводного транспорта и соответствующей схемы в области нефтепроводного транспорта.

Схема территориального планирования Российской Федерации в области газопроводного транспорта была разработана на основании Генеральной схемы развития газовой отрасли на период до 2030 года, которая, в свою очередь, была разработана в рамках Комплекса мероприятий по развитию системы трубопроводного транспорта углеводородного сырья в Российской Федерации, подготовленного во исполнение поручения Президента РФ от 25.02.2004 № Пр-313 и утвержденного Минпромэнерго России 10.09.2004 с учетом показателей утвержденной Энергетической стратегии России на период до 2030 года, а также отраслевых и региональных программ развития, в том числе:

- стратегий развития ключевых отраслей промышленности России (химической и нефтехимической, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности, металлургического и машиностроительного комплексов);

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2017 № 1209-р.

<sup>12</sup> Приказы Минэнерго России от 01.08.2014 № 495, от 09.09.2015 № 627, от 01.03.2016 № 147.

<sup>13</sup> URL: [https://fgistp.economy.gov.ru/?show\\_document=true&doc\\_type=npa&in=0002010104201910082](https://fgistp.economy.gov.ru/?show_document=true&doc_type=npa&in=0002010104201910082).



— Программы создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом возможного экспорта газа на рынки Китая и других стран АТР, утвержденной приказом Минпромэнерго России от 03.09.2007 № 340.

Основным стратегическим документом, обосновывающим Схему территориального планирования Российской Федерации в области нефтепроводного транспорта, является Генеральная схема развития нефтяной отрасли на период до 2020 года, которая предусматривает комплексное развитие всех подотраслей нефтяного сектора — геологоразведки, разработки и обустройства месторождений нефти и газового конденсата, утилизации попутного нефтяного газа, реализации нефти и нефтепродуктов, переработки нефтяного сырья и транспортной инфраструктуры.

Генеральная схема развития нефтяной отрасли на период до 2020 года была синхронизирована с положениями Энергетической стратегии России на период до 2030 года и с Транспортной стратегией России до 2030 года, утвержденной и реализуемой Минтранс России.

Как заявлено в самих рассматриваемых утвержденных документах территориального планирования, в материалах по их обоснованию в соответствии с ч. 6 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ учтены положения о территориальном планировании субъектов Российской Федерации, документы территориального планирования муниципальных образований, а также обоснованные предложения государственных органов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также заинтересованных юридических лиц. Таким образом, территориальное планирование в сфере энергетики должно системно увязывать федеральные, региональные и местные социально-экономические интересы и энергетические потребности посредством подготовки согласованных юридически и технически взаимосвязанных документов.

Но при этом следует иметь в виду, что перечисленные документы стратегического и территориального планирования и другие обосновывающие программы, акты и решения далеко не всегда к настоящему времени гармонизированы, поскольку разрабатывались и утверждались в различные периоды на основании различных актов и решений. Это вызывает проблемы реализации данных документов и необходимость приведения их в соответствие между собой. Для разрешения возникающих коллизий Градостроительным кодексом РФ установлена их юридическая взаимосвязь:

- если обосновывающие документы приняты до утверждения документов территориального планирования и предусматривают создание объектов федерального, регионального и местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования, но не предусмотренных ими, в этом случае стратегические документы подлежат приведению в соответствие с документами территориального планирования;
- если соответствующие документы принимаются после утверждения документов территориального планирования и предусматривают создание объектов федерального, регионального и местного значения, подлежащих отображению в документах территориального планирования, но не предусмотренных ими, то приоритет отдается стратегическим документам и решениям. Соот-

ветственно, в этом случае документы территориального планирования подлежат приведению в соответствие со стратегическими документами.

Таким образом, к настоящему времени в России сложилась и функционирует система стратегического планирования в сфере энергетики, завершающей стадией которого является территориальное планирование, результаты которого закреплены в рассмотренных выше документах территориального планирования Российской Федерации. Юридическое и социально-экономическое значение данных документов очень велико. Схемы территориального планирования в области энергетики являются основой не только территориального планирования в данной сфере на региональном и местном уровнях, но и существенным фактором социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Поэтому любые ошибки, просчеты, недостаточная обоснованность при подготовке проектов схем территориального планирования в сфере энергетики, а также быстро изменяющиеся социальные и экономические условия современного мира, возникновение новых непредвиденных обстоятельств и глобальных угроз могут приводить к серьезным потерям в экономической, экологической и социальной сфере. От качества градостроительных решений, закрепленных в утвержденных документах территориального планирования в сфере энергетики, во многом зависит будущее развитие территорий, в отношении которых они разработаны. В связи с этим представляется необходимым дальнейшее совершенствование правового механизма территориального планирования в Российской Федерации, в том числе в сфере энергетики путем детализации и конкретизации требований к разработке, согласованию, изменению документов территориального планирования, уточнению их правового статуса, юридического значения, срока действия, способов учета экологических факторов. С учетом наличия уже утвержденных документов территориального планирования в сфере энергетики на федеральном уровне особое значение приобретает уточнение оснований и порядка корректировки документов территориального планирования различного уровня.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В.* Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // *Lex russica*. — 2020. — № 1 (158). — С. 28—42.
2. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Новая доктрина энергетической безопасности России: вопросы стратегического планирования // *Проблемы национальной стратегии*. — 2019. — № 4 (55). — С. 187—196.
3. *Романова О. А.* О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты // *Lex russica*. — 2020. — № 3 (160). — С. 33—44.

## Экологическая безопасность ТЭК



**Галина Викторовна  
ВЫПХАНОВА,**

профессор кафедры  
экологического  
и природоресурсного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
профессор  
[viphanova@mail.ru](mailto:viphanova@mail.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

### ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ И ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УГОЛЬНОЙ ОТРАСЛИ<sup>1</sup>

**Аннотация.** В условиях повышенной опасности объектов и деятельности по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) существуют объективные потребности обеспечения в угольной отрасли топливно-энергетического комплекса энергетической и экологической безопасности. В статье рассмотрены проблемы согласованности документов стратегического планирования, законодательства, федеральных норм и правил, определяющих целевые ориентиры, показатели и правовые меры, направленные на обеспечение промышленной безопасности в угольной промышленности и снижение ее негативного воздействия на окружающую среду, здоровье работников и населения.

**Ключевые слова:** энергетическая, промышленная, экологическая безопасность, охрана окружающей среды, угольная промышленность, горные работы, опасные производственные объекты.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.066-076

**G. V. VYPKHANOVA,**

Doctor of law, Professor, Professor of the Department of Environmental and Natural Resource Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

[viphanova@mail.ru](mailto:viphanova@mail.ru)

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

#### LEGAL PROBLEMS OF ENSURING ENVIRONMENTAL AND ENERGY SECURITY OF THE COAL INDUSTRY

**Abstract.** In conditions of increased danger of facilities and activities for the extraction (processing) of coal (oil shale), there are objective needs to ensure the coal industry fuel and energy complex of energy and environmental security. The article deals with the problems of consistency of strategic planning documents, legislation, Federal rules and regulations that define targets, indicators and legal measures aimed at ensuring industrial safety in the coal industry and reducing its negative impact on the environment, health of employees and the population.

**Keywords:** energy, industrial, environmental safety, environmental protection, coal industry, mining, hazardous production facilities.

Обеспечение безопасности угольной отрасли топливно-энергетического комплекса относится к числу основных задач и направлений ее развития, поскольку оно сопряжено с эксплуатацией опасных производственных объектов. Определенные положительные результаты по данному вопросу были достигнуты в процессе реструктуризации угольной промышленности, при проведении которой произошло закрытие убыточных и неперспективных угольных предприятий, а взамен в последние годы активно ведется строительство новых высокоэффективных угольных производств. Так, в 2016 г. осуществлялось строительство 128 новых угольных предприятий: 53 шахт суммарной мощностью более 54 млн т и 75 разрезов мощностью 56 млн т угля в год, большая часть из которых (115 объектов) запроектирована в Сибирском федеральном округе<sup>2</sup>. Поскольку, согласно статистике, в угольной промышленности функционируют 97 угольных шахт, 279 угольных разрезов и 107 обогатительных фабрик<sup>3</sup>, такое обновление является существенным.

Несмотря на происходящие преобразования, продолжает сохраняться опасный характер угледобывающего производства, включая техногенную аварийность. В 2018 г. на опасных производственных объектах угольной промышленности произошло 5 аварий в угольных шахтах и 17 несчастных случаев со смертельным исходом, материальный ущерб от которых составил 165,8 млн руб. Основными видами этих аварий являлись пожары, взрывы, обрушения и прорывы воды, произошедшие в том числе в результате нарушения требований безопасности при проведении работ, неудовлетворительной организации технологических процессов, неэффективности систем управления промышленной безопасностью и производственного контроля, низкой квалификации специалистов<sup>4</sup>.

Опасное воздействие угледобычи оказывается и на окружающую среду, а также здоровье населения, проживающего в регионах проведения горных работ. По данным Минприроды, угольная промышленность входит в первую десятку отраслей, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду, которое проявляется в заборе воды из природных источников, сбросе загрязненных сточных вод в водные объекты, выбросе вредных веществ в атмосферу, изъятии из землепользования и нарушении земель, образовании и размещении отходов производства во внешних породных отвалах<sup>5</sup>. В условиях наращивания объемов добычи и обогащения угля происходит увеличение техногенной нагрузки угольной промышленности на окружающую среду, которая будет расти. В то же время на большинстве предприятий угледобычи масштабы применения и эффективность природоохранных мероприятий не компенсируют в полной мере

<sup>2</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2016 и 2017 годах». М. : Минприроды, 2018. С. 69.

<sup>3</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году». М. : МЧС России, 2019. С. 29.

<sup>4</sup> Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году».

<sup>5</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году» // СПС «КонсультантПлюс».



растущее негативное воздействие на окружающую среду и не обеспечивают достижение действующих нормативных требований по ее охране<sup>6</sup>.

В этих условиях определяющее значение для дальнейшего развития угольной промышленности имеют стратегические цели, поставленные в Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р<sup>7</sup>, направленные на повышение уровня безопасности функционирования угледобывающих предприятий и снижение их вредного воздействия на окружающую среду.

В Программе развития угольной промышленности России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2014 г. № 1099-р<sup>8</sup>, предусматривается достижение этих целей в рамках обеспечения безопасности и охраны труда в угольной отрасли, а также экологической безопасности, направленной на формирование условий снижения негативного воздействия на окружающую среду от промышленной деятельности объектов угольной промышленности.

Рассмотрение и оценка указанных целевых ориентиров и задач развития угольной отрасли непосредственно связаны с понятием и соотношением энергетической и экологической безопасности. Эти вопросы в научной литературе являются дискуссионными, а в документах стратегического планирования, особенно разрабатываемых в рамках целеполагания, планирования и программирования, недостаточно согласованными (по некоторым параметрам несогласованными и даже противоречивыми).

Так, например, в научной литературе в качестве основного содержания энергетической безопасности выделяются: устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей стандартного качества, эффективное использование энергоресурсов путем повышения конкурентоспособности отечественных производителей, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей и комплектующего оборудования, обеспечение стабильности функционирования систем энерго- и теплоснабжения<sup>9</sup>.

Такой подход, предусмотренный в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683<sup>10</sup>, отражает экономическую и технологическую составляющую энергетической безопасности, необходимыми условиями обеспечения которой названы: повышение эффективности государственного управления топливно-энергетическим комплексом, надежность и бесперебойность поставок энергоресурсов потребителям, обеспечение технологического суверенитета страны на мировом

<sup>6</sup> См.: Программа развития угольной промышленности России на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2014 г. № 1099-р // СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3786.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2014. № 27. Ст. 3786.

<sup>9</sup> Романова В. В. Тенденции развития энергетического права на национальном уровне // Юридический мир. 2016. № 8. С. 57.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

энергетическом рынке, внедрение перспективных энергосберегающих и энергоэффективных технологий, повышение степени переработки энергоресурсов, недопущение дискриминации российских поставщиков энергоносителей на зарубежных рынках и российских добывающих компаний при освоении месторождений углеводородов за пределами Российской Федерации, противодействие попыткам ряда государств регулировать рынки энергоресурсов исходя из политической, а не экономической целесообразности, разработка перспективных энергосберегающих технологий и международный обмен ими.

В данном перечне отсутствуют экологические условия обеспечения энергетической безопасности. При обсуждении этих вопросов в научной среде, напротив, учеными обращается внимание на необходимость соблюдения в энергетике законодательства в области экологической безопасности, в том числе при строительстве и модернизации энергетических объектов<sup>11</sup>, экологических требований в практической деятельности в сфере энергетической безопасности<sup>12</sup>, рассматриваются вопросы формирования и реализации государственной энергетической политики в сфере обеспечения экологической безопасности энергетики<sup>13</sup>, разработки Основ законодательства Российской Федерации об экологической безопасности в энергетике<sup>14</sup>.

В рамках этих дискуссий совершенно обоснованным представляется тот факт, что в Энергетической стратегии России на период до 2030 года к обеспечению энергетической безопасности отнесена экологическая и технологическая допустимость наряду с ресурсной достаточностью (физическими возможностями бездефицитного обеспечения энергоресурсами национальной экономики и населения) и экономической доступностью (рентабельностью такого обеспечения при соответствующей конъюнктуре цен). При этом экологическая и технологическая допустимость понимается как возможность добычи, производства и потребления энергоресурсов в рамках существующих на каждом этапе технологий и экологических ограничений, определяющих безопасность функционирования энергетических объектов.

Следует отметить, что в Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216<sup>15</sup>, в числе рисков в области энергетической безопасности, связанных с внутренними вызовами и угрозами энергетической безопасности, названы избыточность требований, касающихся обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности в отраслях топливно-энергетического комплекса, рост затрат

<sup>11</sup> Романова В. В. Понятие энергетического объекта как объекта отношений по строительству и модернизации // Правовые вопросы недвижимости. 2012. № 2. С. 29.

<sup>12</sup> Бринчук М. М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 4—5.

<sup>13</sup> Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 24—29.

<sup>14</sup> Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // Юрист. 2013. № 21. С. 15—18.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2019. № 20. Ст. 2421.



организаций топливно-энергетического комплекса на обеспечение выполнения таких требований.

Выделение этих рисков энергетической безопасности (состоянию защищенности страны, ее граждан, общества, государства и экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению) является необоснованным в силу признания и нормативного закрепления потенциальной экологической опасности любой хозяйственной и иной деятельности (в том числе в сфере топливно-энергетического комплекса, включая угольную промышленность) даже на стадии планирования; допустимости ее воздействия на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды, установленных экологическим законодательством; необходимости снижения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды на основе использования наилучших доступных технологий; обязательности финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

Указанные легальные принципы составляют основу для закрепления в законодательстве экологических требований к хозяйственной и иной деятельности, в том числе в области энергетики. При этом, во-первых, эколого-правовые предписания, предъявляемые к субъектам топливно-энергетического комплекса, устанавливаются с целью обеспечения безопасности функционирования данной хозяйственной деятельности как для окружающей среды, так и для здоровья человека. Во-вторых, условия и критерии обеспечения экологической безопасности при реализации проектов в сфере энергетики должны не только содержаться в природоохранном законодательстве, но и конкретизироваться в специальных нормативных правовых актах энергетического законодательства<sup>16</sup>.

Это обусловлено особенностями эколого-правового регулирования комплексных по своему характеру и содержанию отношений в области топливно-энергетического комплекса, которое осуществляется не только правовыми нормами, содержащимися в экологическом законодательстве, но и экологизированными нормами, отражающими экологизацию хозяйственной деятельности в сфере энергетики, причем они охватывают все этапы производственного процесса (технологического цикла), начиная с геологоразведочных работ, добычи и обработки полезных ископаемых (например, добычи и обогащения угля) до их переработки, транспортировки, получения конечной продукции и поставки ее потребителям<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Агафонов В. Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами // *Lex russica*. 2016. № 6. С. 61—81.

<sup>17</sup> Агафонов В. Б., Ведышева Н. О., Выпханова Г. В. [и др.] Особенности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе : учебное пособие для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов. М. : Проспект, 2018. С. 27—28.



Вместе с тем следует отметить, что законодательство в энергетической сфере не всегда отражает экологические потребности, что прослеживается в том числе и при регулировании отношений по безопасности. Например, сфера действия Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»<sup>18</sup> ограничивается антитеррористической защищенностью таких объектов, обеспечением их безопасного функционирования, локализации и уменьшения последствий потенциальных чрезвычайных ситуаций, возникших на них в результате аварии, произошедшей в связи с совершением акта незаконного вмешательства.

Однако технические, технологические и другие особенности энергетики обуславливают необходимость обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса не только в таких случаях. Как было показано выше, существуют объективные потребности обеспечение энергетической, промышленной и экологической безопасности топливно-энергетического комплекса в целом, его отдельных отраслей, в том числе угольной, включая объекты и осуществляемую деятельность.

Важной составляющей указанных видов безопасности топливно-энергетического комплекса является ее информационное обеспечение. В связи с этим представляется обоснованным включение в государственную информационную систему топливно-энергетического комплекса наряду с информацией о безопасности и антитеррористической защищенности таких объектов, соблюдении на них требований промышленной безопасности, об инцидентах или авариях, создающих угрозу их безопасности, поддержании сил и средств в постоянной готовности к выезду на аварии и проведению работ по ликвидации их последствий, также сведений о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Наряду с перечисленными данными следует отметить важность и экологических сведений — информации о воздействии деятельности субъектов государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса на окружающую среду, климат, о мерах, принимаемых по охране окружающей среды, адаптации к изменениям климата и смягчению антропогенного воздействия на климат<sup>19</sup>.

Проблемы правового обеспечения энергетической и экологической безопасности прослеживаются и в законодательстве, регулирующем отношения в области угольной промышленности. Так, Федеральный закон от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»<sup>20</sup>, выделяя в числе особенностей, определяющих государственную политику в данной области, негативное воздействие на окружающую среду функционирования организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), а также использования рядового угля (горючих сланцев) в качестве

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4604.

<sup>19</sup> См.: п. 14 и 20 ст. 10 Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7060.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3033.



топлива, по сути, декларирует приоритет безопасности человека и окружающей среды как принципа обеспечения безопасности горных работ. В основном нормы Закона направлены на реализацию закрепленных в ст. 13 принципов государственного регулирования норм и правил безопасного ведения работ; создания безопасных и здоровых условий труда на каждом рабочем месте, обеспечения безопасного ведения технологических процессов в соответствии с нормами и правилами безопасного ведения работ по добыче (переработке) угля (горючих сланцев). Требования к обеспечению этих видов безопасности предусматриваются как в нормах Закона, так и в подзаконных нормативных правовых актах и нормативных документах.

Иной подход прослеживается в Законах Республики Таджикистан и Кыргызской Республики «Об угле», содержащих требования по рациональному использованию и охране недр, а также охране окружающей среды в процессе угледобычи, что позволяет обеспечить их исполнение также в соответствии с нормами природоресурсного и природоохранного законодательства<sup>21</sup>.

Что касается документов стратегического планирования на уровне программирования, то в угольной промышленности разделяются понятия промышленной и экологической безопасности, что наиболее выражено прослеживается в Программе развития угольной промышленности России на период до 2030 года. При этом в программных положениях констатируется повышенная опасность разрабатываемых угольных пластов — практически все из них (90,8 %) являются опасными хотя бы по одному из факторов, а 74 % шахт опасны по 2 и более факторам одновременно. Стабильно высокой (87,3 %) остается доля пластов, опасных по взрывчатости пыли.

Соответственно, в указанной программе выделяется подпрограмма «Безопасность и охрана труда в угольной промышленности», целью которой является формирование условий для повышения уровня промышленной безопасности на шахтах, разрезах и углеобогачительных фабриках, улучшения условий труда, снижения общей и профессиональной заболеваемости, уменьшения трудовых потерь по болезни, инвалидности и преждевременной смертности работников угольных предприятий.

Правила безопасности и условия безопасного ведения горных работ, обязательные для выполнения организациями по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), устанавливаются большим количеством нормативных правовых актов, принятых в соответствии с отраслевым федеральным законом в области добычи и использования угля, а также Законом о промышленной безопасности опасных производственных объектов. Эти акты включают в себя в том числе требования по предупреждению и ликвидации последствий техногенных ситуаций<sup>22</sup>, в том

<sup>21</sup> Выпханова Г. В. Проблемы и перспективы правового регулирования отношений в угольной отрасли // Энергетическое право. 2015. № 2. С. 30—33.

<sup>22</sup> Приказ Ростехнадзора от 6 ноября 2012 г. № 634 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Инструкция по локализации и предупреждению взрывов пылегазовоздушных смесей в угольных шахтах”» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 7.

числе аварий<sup>23</sup>, обеспечению пожарной безопасности<sup>24</sup> при проведении горных работ на угольных месторождениях.

Основные требования безопасности направлены на: обеспечение дегазации; формирование противоаварийной защиты, включая оснащение шахт многофункциональными системами безопасности, пунктами коллективной защиты; обеспечение безопасной эксплуатации взрывозащищенного электрооборудования; предупреждение эндогенных пожаров; локализацию распространения взрывов метановоздушной смеси; инертизацию взрывчатых свойств угольной пыли.

Проверка соблюдения этих и других требований осуществляется в порядке государственного горного надзора<sup>25</sup>, при проведении которого выявляются многочисленные нарушения. Так, в 2018 г. на объектах угольной промышленности выявлено более 50 тыс. нарушений<sup>26</sup>.

К основным проблемам в обеспечении безопасности в угольной промышленности относятся: увеличение количества шахт и разрезов, осуществляющих горные работы в особо опасных, сложных горно-геологических и горно-технических условиях; недостаток профессиональной системы образования в части практического процесса подготовки специалистов горных профессий и другие кадровые вопросы; отсутствие системы технического регулирования в части допуска материалов к применению во взрывоопасных и пожароопасных средах объектов ведения горных работ<sup>27</sup>.

Наряду с этим следует отметить проблему согласованности в угольной промышленности требований безопасности ведения горных работ, промышленной и экологической безопасности. Так, Правила безопасности в угольных шахтах<sup>28</sup>,

<sup>23</sup> Приказ Ростехнадзора от 31 октября 2016 г. № 449 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Инструкция по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, на которых ведутся горные работы»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 30.11.2016.

<sup>24</sup> Приказ Ростехнадзора от 16 декабря 2015 г. № 517 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Инструкция по предупреждению эндогенных пожаров и безопасному ведению горных работ на склонных к самовозгоранию пластах угля»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 20.01.2016.

<sup>25</sup> Приказ Ростехнадзора от 15 апреля 2014 г. № 156 «Об утверждении Положения об Управлении по надзору в угольной промышленности» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году». С. 29.

<sup>27</sup> Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году». С. 29.

<sup>28</sup> Приказ Ростехнадзора от 19 ноября 2013 г. № 550 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в угольных шахтах»» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 7.



направленные на обеспечение промышленной безопасности и безопасности при ведении горных работ, включая предупреждение аварий и инцидентов в угледобывающих организациях, готовность угледобывающих организаций к локализации и ликвидации последствий аварий, не учитывают и не содержат каких-либо экологических требований и ограничений, а также требований по охране окружающей среды.

Нормы и правила в области промышленной безопасности ограничиваются требованиями, относящимися преимущественно к организации рабочих мест на объектах угольной отрасли, например при принятии мер по борьбе с пылью в угольных шахтах, в том числе в очистных и подготовительных забоях<sup>29</sup>, при проведении производственного контроля — организации непрерывного автоматического контроля за параметрами рудничной атмосферы, содержанием пыли и расходом воздуха в горных выработках; обнаружения подземных пожаров и начальных стадий их возникновения по параметрам рудничной атмосферы; контроля и управления работой установок и оборудования для поддержания безопасного аэрогазового режима<sup>30</sup>. Несмотря на загрязнение угольной пылью не только рудничной атмосферы, но атмосферного воздуха как компонента окружающей среды, требования по его охране и обеспечения экологической безопасности в таких нормах и правилах не содержатся.

Аналогичная проблема характерна для разработанных в соответствии с этим документом норм и правил, например Инструкции по прогнозу динамических явлений и мониторингу массива горных пород при отработке угольных месторождений<sup>31</sup>, положения которой распространяются на деятельность угледобывающих организаций, осуществляющих добычу угля подземным способом, направленную на предотвращение динамических явлений в угольных шахтах (горные удары; внезапные явления — выбросы угля (породы) и газа, выдавливания угля, динамические разрушения пород почвы).

При этом в подпрограмме «Обеспечение экологической безопасности Программы развития угольной промышленности России на период до 2030 года», целью которой является формирование условий снижения негативного воздействия на окружающую среду от промышленной деятельности объектов угольной промышленности, включены такие направления, как: дегазация угольных пластов до начала их разработки и в процессе ведения горных работ с последующим использованием метана; извлечение метана из вентиляционной струи газовых

<sup>29</sup> Приказ Ростехнадзора от 14 октября 2014 г. № 462 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Инструкция по борьбе с пылью в угольных шахтах»» // Российская газета (специальный выпуск), 2015. № 24/1.

<sup>30</sup> Приказ Ростехнадзора от 1 декабря 2011 г. № 678 «Об утверждении Положения об аэрогазовом контроле в угольных шахтах» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 14.

<sup>31</sup> Приказ Ростехнадзора от 15 августа 2016 г. № 339 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Инструкция по прогнозу динамических явлений и мониторингу массива горных пород при отработке угольных месторождений»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 08.11.2016.

шахт; очистка дымовых газов котельных от газообразных загрязняющих веществ; снижение выделения в атмосферу загрязняющих веществ при массовых взрывах на разрезах; предупреждение самовозгорания и тушение породных отвалов; технологии формирования пожаробезопасных породных отвалов.

Такой подход обусловлен опасным характером горных работ не только для самих объектов угольной промышленности и работников, занятых в организациях по добыче и переработке угля (горючих сланцев), но и для окружающей среды, а также здоровья населения, проживающего на территориях угледобычи. Некоторые нормы и правила в области промышленной безопасности содержат положения, относящиеся к охране окружающей среды, но они носят формальный характер и не конкретизируются. Например, Правилами безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом<sup>32</sup> предусмотрено отнесение к опасным зонам на угольном разрезе, где ведутся горные работы, участков, площадок, в пределах которых имеются зоны, характеризующиеся наличием природных или техногенных факторов, под воздействием которых может возникнуть аварийное состояние объекта ведения горных работ, что может создать угрозу опасности для жизни людей либо нанесет значительный ущерб имуществу других лиц и окружающей природной среде. Однако природоохранное требование ограничивается лишь необходимостью применения дополнительных мер безопасности, предотвращающих собственное отравление и загрязнение окружающей среды при хранении, приготовлении, заполнении емкостей, транспортировании и использовании антипирогенов. Такие примеры не являются единичными.

Между тем объективная потребность в согласованном правовом регулировании обеспечения энергетической, промышленной и экологической безопасности очевидна. Одним из направлений решения данной проблемы являются стандарты организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) на уголь, горючие сланцы и продукты их переработки, разработка которых предусмотрена в целях обеспечения их качества угля, повышения уровня безопасности жизни и здоровья граждан, экологической безопасности<sup>33</sup>. В условиях отсутствия до настоящего времени такого национального стандарта предпринимаются попытки их разработки и внедрения организациями угольной промышленности, в частности регионального экологического стандарта развития угольной отрасли в Кузбассе, где добывается 60 % всего российского угля, в целях снизить негативное воздействие промышленности на окружающую среду. Его внедрение поддержали более 150 промышленных предприятий, относящихся к первой категории опасности, — это шахты, разрезы, обогатительные фабрики. В рамках стандарта планируется сформировать экологические паспорта всех предприятий первой категории опасности, содержащие данные о границах санитарно-защитных зон,

<sup>32</sup> Приказ Ростехнадзора от 20 ноября 2017 г. № 488 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 13.02.2018.

<sup>33</sup> См.: п. 1 ст. 9 Федерального закона от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности».



технологических нормативов и дорожные карты по повышению экологической эффективности добычи или переработки угля. Стандарт будет ранжировать предприятия отрасли в зависимости от уровня экологической эффективности применяемых природоохранных технологий. Планируется снижение вредных выбросов в атмосферный воздух в регионе не менее чем в два раза за счет применения требований экологического стандарта<sup>34</sup>.

Перспективными направлениями обеспечения экологической безопасности в угольной отрасли, тесным образом связанными с производственным процессом и безопасностью ведения горных работ, являются стимулирование применения наилучших доступных технологий в горнодобывающей промышленности, в том числе при взимании платы за негативное воздействие, принятие мер по ликвидации накопленного вреда и использованию отходов угледобычи.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агафонов В. Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами // *Lex russica*. — 2016. — № 6. — С. 61—81.
2. Агафонов В. Б., Ведышева Н. О., Выпханова Г. В. [и др.] Особенности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе : учебное пособие для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов. — М. : Проспект, 2018. — 200 с.
3. Бринчук М. М. Энергетическая безопасность и экологическое право // *Экологическое право*. — 2007. — № 4—5.
4. Выпханова Г. В. Проблемы и перспективы правового регулирования отношений в угольной отрасли // *Энергетическое право*. — 2015. — № 2. — С. 30—33.
5. Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // *Экологическое право*. — 2016. — № 3. — С. 24—29.
6. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // *Юрист*. — 2013. — № 21. — С. 15—18.
7. Романова В. В. Понятие энергетического объекта как объекта отношений по строительству и модернизации // *Правовые вопросы недвижимости*. — 2012. — № 2. — С. 24—29.
8. Романова В. В. Тенденции развития энергетического права на национальном уровне // *Юридический мир*. — 2016. — № 8. — С. 57—62.

<sup>34</sup> URL: <https://news.rambler.ru/ecology/> (дата обращения: 20 ноября 2019 г.).

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОЗМЕЩЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

**Аннотация.** В статье исследуются вопросы теории и практики возмещения экологического вреда, формулируется его понятие. Обращается внимание на особенности возмещения вреда окружающей среде в контексте судебной практики, рассматриваются правовые позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, делается вывод о недопустимости принятия субъектами РФ нормативных актов, регламентирующих возмещение вреда окружающей среде по таксам и методикам. Обосновывается вывод о том, что вред жизни, здоровью и имуществу человека, причиненный негативным воздействием окружающей среды (вторичный или экогенный вред), может быть возмещен тремя различными способами: страхованием; в судебном порядке; в публичном порядке.

**Ключевые слова:** вред; окружающая среда; экологическая система; жизнь; здоровье; имущество; источник повышенной опасности; льготы и компенсации.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.077-085



**Анатолий Яковлевич  
РЫЖЕНКОВ,**

профессор кафедры  
гражданского права  
и процесса Калмыцкого  
государственного  
университета, доктор  
юридических наук,  
профессор  
**4077778@list.ru**  
358000, Россия, Республика  
Калмыкия, г. Элиста,  
ул. Пушкина, д. 11

**A. Ya. RYZHENKOV,**

Professor of the Department of civil law and procedure  
Kalmyk state University, doctor of law, Professor  
**4077778@list.ru**

Russia, Elista, ul. Pushkina, 11

### LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL DAMAGE COMPENSATION: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

**Abstract.** The article examines the issues of theory and practice of compensation for environmental damage, and formulates its concept. Attention is drawn to the features of compensation of harm to the environment in the context of judicial practices, discusses the legal position of the constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court, the conclusion about inadmissibility of adoption subjects of the Russian Federation normative acts regulating compensation of harm to the environment at rates and methods. The conclusion that harm to human life, health and property caused by the negative impact of the environment (secondary or ecogenic harm) can be compensated in three different ways: insurance; in court; in public.

**Keywords:** harm; environment; ecological system; life; health; property; source of increased danger; benefits and compensation.

© А. Я. Рыженков, 2020

**В**озмещение экологического вреда является одним из важнейших межотраслевых институтов, включающих нормы гражданского и экологического права. Данный институт выполняет несколько важных функций, обеспечивая защиту субъективных экологических прав граждан и восстановление пострадавших от антропогенной деятельности экологических систем. Кроме того, он выполняет функцию профилактики новых экологических правонарушений.

При этом общее понятие «экологического вреда» в законодательстве и научной доктрине до сих пор отсутствует. В статье 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ сформулировано только понятие «вред окружающей среде». Под ним понимается негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Г. А. Мисник полагает, что для выработки эффективного механизма предотвращения экологического вреда целесообразно определять его как «любое ухудшение качества окружающей среды, вызванное негативным воздействием на нее хозяйственной и иной деятельности человека. Такой подход создает методологическую основу для разграничения экологического вреда на предотвращенный (правомерный) и реальный (противоправный) вред». По мнению В. М. Кособродова, «в общем понятии экологического вреда различается вред первичного и вторичного происхождения. Вред здоровью и материальным ценностям носит производный характер, поскольку происходит от первичного вреда, причиненного природной среде. Вред здоровью проявляется в потерях физиологического, морального, экономического, генетического порядка. Вред материальным ценностям направлен на ущемление имущественных интересов собственника имущества». Таким образом, данные авторы делают акцент либо на возмещении вреда окружающей среде (первичного вреда), либо на возмещении вреда как природе, так и человеку.

Представляется, что экологический вред может проявляться как в причинении вреда окружающей среде, так и жизни, здоровью или имуществу граждан (имуществу юридического лица). Поэтому дать его полноценную характеристику можно лишь посредством объединения данных понятий. Из этого следует, что *экологический вред — это негативные изменения качества окружающей среды, обусловленные хозяйственной или иной деятельностью человека, развившиеся в разрушении экологических связей, загрязнении, разрушении или истощении отдельных природных компонентов, которые могут причинить вред жизни, здоровью или имуществу граждан (имуществу юридических лиц).*

Вместе с тем следует заметить, что непереносимое ухудшение здоровья или имущества определенных лиц как следствие экологического правонарушения не обязательно будет иметь с ним прямую причинно-следственную связь. Специфика экологических отношений такова, что вредные последствия могут проявиться спустя длительное время (например, отразиться на здоровье следующего поколения, как это произошло в результате радиационного воздействия на здоровье граждан вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС в 1986 г.). При этом экологический вред весьма сложно объективно оценить в денежной форме. Например, в результате варварской охоты с нашей планеты полностью исчезли тасманийский (сумчатый) волк и яванский тигр. На грани исчезновения



находятся сотни других биологических видов. Но по какой формуле мы сможем объективно подсчитать такие потери?

Отсюда следует, что материальная оценка вреда окружающей среде и здоровью граждан весьма условна. Тем не менее представляется возможным выделить следующие важные особенности экологического вреда.

1. Экологический вред может проявляться в виде имущественного и неимущественного (в том числе морального) вреда. Имущественный экологический вред (экологические убытки) проявляется в форме загрязнения окружающей среды, порчи, уничтожения, повреждения, истощения природных ресурсов, разрушения экологических систем, повлекших причинение материального вреда, подлежащего исчислению при помощи соответствующих такс, методик либо иными способами. Составной частью экологических убытков является упущенная выгода, т. е. неполучение гражданином или юридическим лицом доходов, которые они могли бы получить при обычных условиях. Например, сельскохозяйственный кооператив мог получить более высокий урожай сельскохозяйственных культур, если бы не пошел «кислотный дождь».

2. Гражданское и экологическое законодательство выделяют ряд особенностей ответственности владельца источника повышенной опасности. Источник повышенной опасности — «это определенный объект материального мира, характеризующийся предусмотренными законом вредоносными свойствами, параметры которых исключают возможность полного контроля за ними со стороны человека, чем создается повышенная опасность для окружающей среды и населения. Отсюда вытекают два признака деятельности, создающей повышенную опасность: вредоносность, т. е. качественная характеристика использования (эксплуатации) источника повышенной опасности, и невозможность осуществления полного контроля над ним со стороны человека».

Сформулировать исчерпывающий перечень источников повышенной опасности невозможно, поэтому законодатель и не пытается это сделать.

В статье 1079 ГК РФ лишь отмечается, что повышенную опасность для окружающих создает использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов; осуществление строительной и иной связанной с ней деятельности и т. д. Гражданско-правовая конструкция «источник повышенной опасности» включает в себя две разновидности: «обычный» источник повышенной опасности (то есть не попадающий дополнительно под действие специальных норм экологического права) и опасный производственный объект. Дополнительные параметры и критерии экологически опасной деятельности опасных производственных объектов предусмотрены в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». В приложении к нему приводятся конкретные параметры осуществляемой деятельности, позволяющие считать производственный объект опасным.

3. Гражданско-правовая ответственность в соответствии со ст. 1064 ГК РФ может наступить за правомерно совершаемые деяния, но только в случаях, указанных в законе. Например, внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения



вреда окружающей среде. Аналогичным образом, осуществление субъектами хозяйственной и иной деятельности предполагает обязанность этих лиц возместить вред окружающей среде, в том числе когда на проект такой деятельности имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы (ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

4. Следует иметь в виду, что ст. 1065 ГК предусматривает возможность применения превентивных мер по предупреждению причинения экологического вреда. Согласно данной статье, опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием иска о запрещении деятельности, создающей такую опасность. Если причиненный вред является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо возмещения вреда, приостановить или прекратить соответствующую деятельность. При этом, как отмечалось в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде», судам следует иметь в виду необходимость соблюдения баланса между потребностями общества в сохранении благоприятной окружающей среды и решением социально-экономических задач. Для этого нужно учитывать не только факторы, обеспечивающие нормальную жизнедеятельность людей и организаций, но и соразмерность последствий прекращения (приостановления, ограничения) деятельности тому вреду окружающей среде, который может наступить в результате продолжения осуществления данной деятельности.

5. До недавнего времени проведение ответчиком работ по восстановлению нарушенного качества окружающей среды не учитывалось судом при вынесении решения о размере возмещения вреда окружающей среде. Этот вопрос был рассмотрен в постановлении Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П. Поводом для обращения в Конституционный Суд РФ ООО «Заполярье-нефть» послужила неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ действовавшего в тот момент механизма возмещения вреда окружающей среде. Проблема заключалась в том, что в результате аварии на нефтепроводе, принадлежащем ООО, был причинен вред лесам. ООО затратило определенную денежную сумму, чтобы уменьшить размер такого вреда посредством проведения мероприятий по восстановлению качества нарушенных земельных участков. Однако эти расходы не были учтены природоохранным органом, осуществившим расчет стоимости причиненного вреда. В результате получилось, что вне зависимости от того, вкладывал ли причинитель вреда денежные средства в уменьшение последствий своего загрязнения или нет, с него взыщут одинаковую сумму вреда. В данном постановлении Конституционный Суд РФ указал, что при расчете размера вреда по таксам и методикам необходимо учитывать разумные расходы, понесенные причинителем вреда при устранении последствий вызванного его деятельностью загрязнения окружающей среды. Такие фактические затраты причинителя вреда должны вычитаться из начисленной ему суммы возмещения вреда, причиненного лесам, по таксам и методикам его расчета. Эта правовая позиция Конституционного Суда РФ привела к дополнению пунктом 2.1 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от

10 января 2002 г., согласно которому при определении размера вреда окружающей среде учитываются понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда.

б. Весьма дискуссионным в рамках института возмещения экологического вреда остается вопрос установления экологическим законодательством особенностей возмещение вреда окружающей среде, производимого в денежном выражении в соответствии с таксами и методиками. Такса — это способ возмещения вреда природе, осуществляемый в рамках гражданско-правовой ответственности и представляющий собой взыскание с причинителя вреда денежных средств в изначально определенных подзаконными актами размерах, включающих в себя экономическую стоимость нарушенных компонентов природной среды и сумму, необходимую для их восстановления в прежнем благоприятном (естественном) состоянии. В случае причинения вреда окружающей среде применяются таксы для исчисления размера вреда, причиненного лесным насаждениям, а также таксы для исчисления размера ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам.

В случае причинения вреда состоянию вод, атмосферного воздуха, животного мира и почв применяются специальные методики его расчета. Методика исчисления размера вреда — это способ возмещения вреда природной среде, осуществляемый с использованием специальных формул расчета вреда, отображающих природно-климатические, биологические, экономические и иные показатели, и позволяющий как возместить экономическую стоимость нарушенных компонентов природной среды, так и взыскать сумму, необходимую для их восстановления в прежнем благоприятном (естественном) состоянии.

Такие методики утверждены применительно к почвам, водам и животному миру, однако методики исчисления вреда атмосферному воздуху и недрам пока еще находятся в стадии разработки. Выплаты за причинение вреда почвам или иным компонентам природной среды не освобождают виновных лиц от выполнения мероприятий по восстановлению природной среды (например, рекультивации), а также уплаты штрафов или возмещения вреда жизни, здоровью и имуществу граждан. При отсутствии утвержденных такс и методик расчет вреда осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом всех убытков.

В течение длительного периода времени многие субъекты РФ устанавливали свои таксы и методики для расчета размера возмещения вреда, причиненного, например, объектам животного мира, занесенным в красные книги соответствующих субъектов РФ. По данному вопросу сложилась противоречивая судебная практика. Так, первый заместитель прокурора города Севастополя обратился в суд с заявлением о признании недействующим постановления Правительства Севастополя от 22 июля 2016 г. № 727-ПП «Об утверждении такс для исчисления размера вреда, причиненного объектам растительного мира, занесенным в Красную книгу города Севастополя, и среде их обитания вследствие нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования». Прокурор полагал, что федеральный законодатель не наделил субъекты РФ полномочиями устанавливать специальный порядок возмещения вреда окружающей среде, причиненного в отношении растений, животных и других организ-



мов, занесенных в региональные красные книги. Такой прерогативой надделено Министерство природных ресурсов и экологии РФ, осуществляющее функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому реагированию в сфере окружающей среды. Однако Верховный Суд РФ посчитал, что из анализа предписаний федерального законодателя в их системном единстве следует, что ни федеральным законом, ни иными федеральными нормативными правовыми актами не установлен запрет на утверждение высшими исполнительными органами субъектов РФ такс исчисления размера вреда, причиненного одному из компонентов природной среды, являющемуся составной частью окружающей среды (растительному миру), объекты которого занесены в красные книги субъектов РФ, ведение которых является исключительным полномочием субъектов РФ, а нормативные правовые акты которых включены в законодательство в области охраны окружающей среды (апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24.05.2017 № 117-АПГ17-2).

По другому делу, рассматривая кассационную жалобу открытого акционерного общества «Асфальтобетон-Медведково» об оспаривании отдельных положений постановления Правительства Москвы от 22 февраля 2005 г. № 94-ПП «Об утверждении методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы», Верховный Суд РФ указал, что определение такс и методик исчисления оценки воздействия на окружающую среду является прерогативой Министерства природных ресурсов и экологии РФ, реализующего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды. Поэтому никакой другой орган исполнительной власти, в равной мере как федеральный, так и региональный, не вправе устанавливать по своему усмотрению собственное нормативное регулирование этого вопроса. Иное толкование норм федерального экологического законодательства будет означать вторжение субъекта РФ в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти. В связи с этим Верховный Суд РФ принял решение признать противоречащим и недействующим постановление Правительства Москвы от 22 февраля 2005 г. № 94-ПП «Об утверждении методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками на территории города Москвы» (определение Верховного Суда РФ от 12.10.2011 № 5-Г11-161).

К аналогичному выводу Верховный Суд РФ пришел, рассматривая заявление заместителя прокурора Ростовской области о признании недействующими ряда норм постановления администрации Ростовской области от 25 января 2008 г. № 18 «Об утверждении Порядка охраны зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области и Методики исчисления размера вреда окружающей среде в результате повреждения зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области». Верховный Суд РФ, в частности, указал, что «органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральным законодательством не предоставлено полномочий на принятие нормативных правовых актов по вопросам определения такс и методик исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде» (определение Верховного Суда РФ от 14.03.2012 № 41-Г12-3).

Таким образом, единство судебной практики по данному вопросу отсутствует. В связи с этим выскажу свою позицию о конституционности рассматриваемых полномочий субъектов РФ. Представляется, что возмещение любого вреда — это гражданские (деликтные) отношения, в данном случае с определенной экологической спецификой.

Таксы — это условные единицы расчета ущерба окружающей среде, в которых тесно переплетены нормы гражданского и экологического права. При этом Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не предусматривает право субъектов РФ разрабатывать собственные таксы и методики возмещения ущерба. Поскольку речь идет о компонентах природной среды, имеющихся в каждом субъекте РФ, определение размера вреда, причиненного названным объектам, должно осуществляться по единым правилам во всех субъектах РФ. В настоящий момент полномочие по утверждению такс и методик возмещения вреда закреплено за Министерством природных ресурсов и экологии РФ. Из этого следует, что в силу ст. 3 ГК РФ субъекты РФ не могут принимать правовые акты, содержащие нормы гражданского права, поскольку такие акты должен принимать уполномоченный федеральный орган власти.

7. Свою специфику имеет и возмещение вторичного экологического вреда, причиненного факторами загрязненной окружающей среды жизни, здоровью и имуществу граждан (имуществу юридических лиц). Чтобы подчеркнуть эту обусловленность, в научной литературе данный вред называют «экогенным». Одной из наиболее известных разновидностей неимущественного вреда является моральный вред. Под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье и т. п.) или нарушающими его личные неимущественные либо имущественные права. Моральный вред может заключаться в нравственных переживаниях в связи с невозможностью продолжать активную общественную жизнь, потерей работы, временным ограничением или лишением каких-либо прав, физической болью, связанной с причиненным увечьем, иным повреждением здоровья либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий, и т. д. Такие переживания могут возникнуть в результате инвалидности, обусловленной экологическими факторами, например проживанием в неблагоприятной окружающей среде. Так, в 1997 г. в г. Челябинске суд вынес решение о компенсации гражданину морального вреда, причиненного ему неблагоприятным воздействием окружающей среды, которому он подвергся из-за радиационного загрязнения окружающей среды в результате деятельности ПО «Маяк».

Степень нравственных или физических страданий оценивается судом с учетом фактических обстоятельств причинения морального вреда, индивидуальных особенностей потерпевшего и других конкретных обстоятельств, свидетельствующих о тяжести перенесенных им страданий. Компенсация морального вреда, причиненного здоровью граждан негативным воздействием окружающей среды, осуществляется независимо от вины, если такой вред причинен юридическими лицами и гражданами, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды (ст. 1100 ГК РФ).



Вред жизни, здоровью и имуществу человека, причиненный негативным воздействием окружающей среды, может быть возмещен тремя различными способами: страхованием, в судебном порядке, в публичном порядке.

1. В настоящий момент ни обязательное, ни добровольное экологическое страхование не получили развития в России. Однако обязательное страхование широко используется в смежных сферах общественных отношений. Так, обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии гидротехнического сооружения предусмотрено ст. 15 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»; обязательное страхование ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте предусмотрено ст. 15 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

2. Судебный порядок предполагает обращение потерпевшего в суд с иском о возмещении вреда жизни, здоровью или имуществу, причиненного в результате нарушения экологического законодательства. Например, как указывает ст. 1085 ГК РФ, при повреждении здоровья гражданина возмещению подлежат утраченный потерпевшим заработок (доход), который он имел (либо мог иметь), а также дополнительно понесенные расходы, вызванные повреждением здоровья, включая его расходы на лечение, дополнительное питание, покупку лекарств, протезирование, посторонний уход, санаторно-курортное лечение, приобретение специальных транспортных средств, подготовку к другой профессии, если будет установлено, что потерпевший нуждается в этих видах помощи и ухода и не имеет права на их бесплатное получение.

3. Публичный (административный) порядок предполагает обязанность государства, даже при отсутствии его вины, оказывать социальную помощь лицам, которым причинен экогенный вред в результате техногенной аварии (катастрофы). В зарубежном праве аналогичная правовая конструкция называется «массовый экологический деликт». К данному порядку относится предоставление льгот и пособий (компенсаций) гражданам, пострадавшим от неблагоприятного воздействия окружающей среды в результате аварий.

Впервые данный порядок был реализован после аварии на Чернобыльской АЭС. Ряд льгот предусмотрен Федеральным законом от 10.01.2002 № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», а также Федеральным законом от 26.11.1998 № 175-ФЗ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов отходов в реку Теча».

Таким образом, категория «экологический вред» включает в себя два элемента — вред окружающей среде (или отдельным ее компонентам) и вред жизни, здоровью и имуществу граждан (имуществу юридических лиц). Возмещение обеих разновидностей экологического вреда осуществляется в соответствии с нормами гражданского и экологического права. Последние устанавливают ряд уточнений и дополнений общего гражданско-правового порядка. При этом несмотря на то, что экологическое законодательство является предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ, последние не вправе устанавливать собственные

правила возмещения экологического вреда, вторгаясь в сферу действия гражданского законодательства, отнесенного ст. 71 Конституции РФ к предметам исключительного ведения Российской Федерации.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бринчук М. М.* Эколого-правовая ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. — 2009. — № 4. — С. 48.
2. *Васильева М. И., Яковлева О. А.* Особенности компенсации морального вреда, причиненного радиационным загрязнением окружающей природной среды (по материалам судебного дела) // Государство и право. — 1998. — № 3. — С. 38—39.
3. *Кодолова А.* Массовые экологические деликты в российском и зарубежном праве // Хозяйство и право. — 2009. — № 6. — С. 52—58.
4. *Кособродов В. М.* Гражданско-правовая ответственность за причинение экологического вреда: вопросы терминологии // СПС «Гарант» (дата обращения: 14.03.2020).
5. *Мисник Г. А.* Возмещение экологического вреда в российском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2008.
6. *Ребиков И. Ю.* Возмещение вреда, причиненного природным объектам и комплексам : дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2011.

## Энергетическая безопасность

**ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ  
В ЭПОХУ ДИГИТАЛИЗАЦИИ****Николай Андреевич  
МОЛЧАНОВ,**

доктор военных наук,  
профессор кафедры  
интеграционного  
и европейского права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
заслуженный деятель науки  
Российской Федерации  
[namolchanov@msal.ru](mailto:namolchanov@msal.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9,  
каб. 543

**Елена****Константиновна  
МАТЕВОСОВА,**

кандидат юридических  
наук, доцент кафедры  
теории государства  
и права Университета  
имени О.Е. Кутафина  
(МГЮА)  
[ekmatevosova@msal.ru](mailto:ekmatevosova@msal.ru),  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9,  
каб. 455

**Аннотация.** В статье рассматриваются современные проблемы обеспечения национальной и международной энергетической безопасности, связанные с усилением угроз в киберпространстве. Кибератака на объекты критической инфраструктуры стран (объекты энергетики) является одним из инструментов политического давления, причиняя значительный неизбирательный ущерб, подрывающий государственность. Особое внимание в статье уделяется рискам воздействия кибертехнологий на электроэнергетическую систему государства.

Авторы формулируют вывод о необходимости активизации процесса международного правотворчества в установлении правовых границ использования информационно-коммуникационных технологий.

Анализ международных юридических документов, российских и зарубежных правовых актов позволяет выявить общие для всех стран вызовы энергетической безопасности и особенности национальных подходов в реализации энергетической политики, основным направлением которой сегодня является обеспечение кибербезопасности в энергетическом секторе экономики.

**Ключевые слова:** энергетическая безопасность, энергетическая система, электроэнергетика, кибербезопасность, кибератака, критическая инфраструктура, национальная безопасность, международное право.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.086-095



**N. A. MOLCHANOV,**

*doctor of Military Sciences, Professor of the Integration and European Law  
Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Science  
Worker of Russian Federation  
namolchanov@msal.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9*

**E. K. MATEVOSOVA,**

*PhD in Law, Associate Professor of the Department of Theory of the State and Law  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
ekmatevosova@msal.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9*

## ENERGY SECURITY IN THE AGE OF DIGITALIZATION

**Abstract.** *The article discusses modern problems of ensuring national and international energy security, related to the increasing threats in cyberspace. A cyberattack on the critical infrastructure of countries (electric power industry) is one of the tools of political pressure, causing significant indiscriminate damage that undermines statehood. Particular attention is paid to the risks of the impact of cyber technologies on the state's electric power system. The authors formulate a conclusion about the need to intensify the process of international law-making in fixing the legal boundaries of the use of information and communication technologies.*

*An analysis of international legal documents, russian and foreign legal acts allows us to identify common for all countries challenges to energy security and the features of national approaches in the implementation energy policy, the main direction of which today is to ensure cybersecurity in the energy sector of the country's economy.*

**Keywords:** *energy security, energy system, electricity sector, cybersecurity, cyberattack, critical infrastructure, national security, international law.*

Современные разработки в области искусственного интеллекта являются двигателем прогресса в обществе, запуская процессы дигитализации<sup>1</sup>, охватывающие абсолютно все сферы общественной жизни. Вопрос о том, какой путь предстоит преодолеть поезвному составу научно-технического прогресса при ускоренном движении по графику дигитализации, остается открытым, поскольку цифровые технологии изменяют мир, не только созидательно преобразовывая его, но и безжалостно разрушая.

Сегодня в глобальном киберпространстве совершается все больше враждебных действий и актов агрессии (в военно-политических, террористических и иных преступных целях), направленных на дискредитацию информационного

<sup>1</sup> Дигитализация — усиливающееся взаимодействие и сближение между цифровым и физическим миром.



суверенитета государств. По мнению академика А. А. Кокошина, «киберпространство» — это зона повышенной степени стратегической неопределенности. Ведение кибервойн, особенно проведение «боевых кибернетических операций», все более существенно влияет на рост стратегической неопределенности в мировой политике в целом»<sup>2</sup>.

Генеральный секретарь ООН Антонио Гутерриш в своих выступлениях довольно часто обращается к проблеме кибербезопасности, в частности к вопросу о применимости к ней норм международного гуманитарного права, призывая страны признать, что сегодня государства, хотя и замаскированно, но ведут между собой кибервойны, которые должны иметь определенные международно-правовые рамки<sup>3</sup>. Такая позиция главного выразителя интересов народов мира вызывает немалые споры в части не только рассуждений о международном праве, но и самой необходимости введения правового режима кибервойны, которая, согласно подходам ряда государств, в том числе и России, должна быть вне правового поля, исходя из презюмируемого запрета на подобное развитие мировых событий. Вместе с тем следует отметить, что особого внимания заслуживают высказывания Антонио Гутерриша о личной убежденности в том, что «в отличие от великих сражений прошлого, которые начались артиллерийским или воздушным обстрелом, следующая война начнется с массовой кибератаки с целью уничтожить военный потенциал... и парализовать базовую инфраструктуру, такую как электрические сети»<sup>4</sup>. В настоящее время в официальных заявлениях и призывах политических деятелей национального и международного представительства все чаще звучат предостережения о возрастании риска деструктивного кибервоздействия на объекты критической инфраструктуры государств, а именно на объекты энергетики. Следствием столь повышенного внимания (оправданного с точки зрения катастрофичности возможных последствий, но во многом искусственно создаваемого с учетом имеющихся у государств и иных субъектов средств для реального осуществления подобных атак) к данной проблеме является технологическая гонка, которая не решает проблем национальной и международной энергетической безопасности, а, наоборот, порождает все новые угрозы.

Вопрос о роли науки и техники в контексте международной безопасности и разоружения был впервые включен в повестку дня Первого комитета Генеральной Ассамблеи ООН в 1988 г. В докладе от 17 июля 2018 г. «Последние достижения в области науки и техники и их потенциальное воздействие на усилия в области международной безопасности и разоружения»<sup>5</sup> Генеральным секретарем ООН отмечается, что «киберпространство по своей природе способствует совершению нападений, так как объекты критически важной инфраструктуры — от финансо-

<sup>2</sup> Кокошин А. А. Некоторые макроструктурные изменения в системе мировой политики. Тенденции на 2020—2030-е годы // Полис. Политические исследования. 2014. № 4. С. 41.

<sup>3</sup> См. выступление А. Гутерриша на церемонии открытия Мюнхенской конференции по безопасности: URL: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-02-16/address-opening-ceremony-munich-security-conference> (дата обращения: 25.08.2019).

<sup>4</sup> U.N. chief urges global rules for cyber warfare // Reuters. 19.02.2018.

<sup>5</sup> В докладе рассматриваются только те научно-технические достижения, практическая реализация которых представляется возможной в ближайшие пять лет, т. е. до 2023 г.

вого сектора до энергосетей и ядерных объектов — уязвимы в силу зависимости их функционирования от компьютерных сетей»<sup>6</sup>.

А вопрос информационной безопасности включен в повестку дня ООН с 1998 г. благодаря инициативе России, представившей проект резолюции по этому вопросу в Первом комитете Генеральной Ассамблеи ООН<sup>7</sup>. С 2004 г. была создана Группа правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности, изучающая угрозы миру, отдельным регионам и странам, связанные с использованием информационно-коммуникационных технологий<sup>8</sup>, в отчетах и рекомендациях которой на протяжении многих лет обозначается наличие угроз деструктивного воздействия злоумышленников на критическую инфраструктуру и объекты информатизации государства, в том числе и в особенности системы электроснабжения.

В 2016 г. в Международном энергетическом агентстве была создана межведомственная рабочая группа по цифровизации и энергетике, в своем первом подробном докладе<sup>9</sup> подтверждающая интенсификацию кибернарушений, влияющих на энергетический сектор (с использованием вредоносного программного обеспечения, фишинга, сетевых роботов и других инструментов). Эксперты утверждают, что полностью предотвратить кибератаки невозможно, но вырабатывают рекомендации к минимизации их последствий. «Цифровая энергетическая безопасность» должна обеспечиваться на основе трех концептуальных положений<sup>10</sup>:

- устойчивость (т. е. способность адаптироваться к новым вызовам, оперативно восстанавливаться после киберударов и сохранять функциональность критически важных объектов инфраструктуры);
- «кибергигиена» (т. е. основной набор мер предосторожности и мониторинга работы оборудования организации, культура его настройки и использования);
- «безопасность по замыслу» (т. е. инкорпорация целей и стандартов безопасности в основную стадию процесса проектирования внедряемых технологий, при которой меры безопасности предшествуют их созданию, а не наоборот).

Непосредственным объектом кибератаки, совершаемой с целью подрыва энергетической безопасности другого государства, является не вся энергетическая система, а те уязвимости, которые у нее имеются, обнаруживаемые противником при помощи использования специальных методов, предполагающих

<sup>6</sup> П. 75 Доклада Генерального секретаря от 17.07.2018 (A/73/177). 73-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН // Система официальной документации ООН. URL: <https://undocs.org> (дата обращения: 25.08.2019).

<sup>7</sup> Генеральной Ассамблеей ООН 4 января 1999 г. была принята Резолюция A/RES/53/70 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности».

<sup>8</sup> В 2019 г. на основании Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/73/27 дополнительно создана Рабочая группа открытого состава с целью продолжения выработки норм, правил и принципов ответственного поведения государств, а также путей их реализации.

<sup>9</sup> См.: Digitalization & Energy / International Energy Agency, 2017. 188 p. // URL: <https://www.iea.org> (дата обращения: 25.08.2019).

<sup>10</sup> Digitalization & Energy. P. 128.



топологический анализ данных («компьютерное зрение» фокусируется на слабо защищенных элементах энергетической инфраструктуры).

Доктринальные взгляды на обеспечение энергетической безопасности в эпоху дигитализации отражаются в актах национального законодательства ведущих стран мира, претерпевающих существенные изменения с учетом развития информационных технологий, потребностей в энергоресурсах, сотрудничества или конфронтации с другими странами, состояния национальной безопасности в целом и ряда других объективных факторов.

Национальная безопасность и социально-экономическое развитие России во многом зависят от возможностей топливно-энергетического комплекса, включающего в себя нефтяную, газовую, угольную и торфяную отрасли, электроэнергетику и теплоснабжение.

Новые трансграничные угрозы энергетической безопасности России в условиях возрастания политизированности международных отношений потребовали корректировки такого документа стратегического планирования, как Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации, новая редакция которой была утверждена 13 мая 2019 г.<sup>11</sup>

В Доктрине различаются такие, взаимосвязанные, но не тождественные, понятия, такие как угроза, вызов и риск в области энергетической безопасности. Если вызов энергетической безопасности есть совокупность условий и факторов, не только способных привести к возникновению угрозы, но и создающих новые стимулы для развития мировой энергетики, то угроза энергетической безопасности и риск в данной области связаны с наступлением исключительно отрицательных последствий.

Так, вызовом энергетической безопасности является развитие и распространение прорывных технологий в сфере энергетики, в том числе цифровых и интеллектуальных технологий, что, как очевидно, стимулирует к развитию энергетического сектора в новых направлениях.

Международное сообщество, как и раньше, продолжает видеть в прогрессе при разработке и внедрении новейших информационных технологий и средств коммуникации широчайшие позитивные возможности для развития цивилизации (на общее благо всех государств, созидательный потенциал человечества и дополнительные сдвиги к лучшему)<sup>12</sup>.

Одной из угроз энергетической безопасности является «противоправное использование информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе осуществление компьютерных атак на объекты информационной инфраструктуры и сети связи, используемые для организации их взаимодействия, способное привести к нарушениям функционирования инфраструктуры и объектов топлив-

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 20. Ст. 2421.

<sup>12</sup> Резолюция A/RES/53/70 Генеральной Ассамблеи ООН «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» принята 4 января 1999 г. на 79-м пленарном заседании 53-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Система официальной документации ООН. URL: <https://documents.un.org/prod/ods.nsf> (дата обращения: 25.08.2019).

но-энергетического комплекса», которое не может не нанести ущерб энергетике государства.

Риски в области энергетической безопасности связаны как с внутренними, так и с внешними вызовами и угрозами энергетической безопасности. Риском трансграничного характера является «несоответствие технологического уровня российских организаций топливно-энергетического комплекса современным мировым требованиям и чрезмерная зависимость их деятельности от импорта некоторых видов оборудования, технологий, материалов и услуг, программно-обеспечения, усугубляющаяся монопольным положением их поставщиков».

Таким образом, риск занимает некое переходное положение — любой вызов энергетической безопасности может перерасти в угрозу, а сама потенциальная возможность такой модуляции и есть, собственно, риск.

Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации конкретизирует и развивает положения документов стратегического планирования и правовых актов в сфере обеспечения национальной безопасности<sup>13</sup>. Согласно Доктрине информационной безопасности Российской Федерации национальным интересом в информационной сфере является обеспечение устойчивого и бесперебойного функционирования информационной инфраструктуры, в первую очередь критической информационной инфраструктуры России (в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время). Принятый в 2017 г. именно в целях ее устойчивого функционирования при проведении в отношении ее компьютерных атак Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»<sup>14</sup> содержит ряд положений, значимых для обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры в сфере энергетики. Однако, как представляется, усиление киберфактора в энергетической политике современного государства (и с учетом лидирующих позиций России на мировых энергетических рынках) требует от российского законодателя принятие отдельного комплексного правового акта, системно регулирующего вопросы обеспечения информационной безопасности в энергетическом секторе экономики страны.

Рассматривая зарубежный опыт, следует упомянуть, что в целях обеспечения кибербезопасности по конкретным секторам экономики Европейская комиссия с 2013 г. создавала всеобъемлющую законодательную базу, с учетом следующих особенностей энергетического сектора<sup>15</sup>:

— требования реального времени (при управлении современными энергетическими системами при определенных условиях стандартные меры безопасности, к примеру, аутентификация команды или проверка цифровой подписи,

<sup>13</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Энергетическая стратегия России на период до 2030 года и т. д.

<sup>14</sup> Российская газета. № 167. 31.07.2017.

<sup>15</sup> Commission staff working document / Commission Recommendation on cybersecurity in the energy sector, SWD(2019) 1240 final, Brussels, 03.04.2019 // URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/swd2019\\_1240\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/swd2019_1240_final.pdf) (дата обращения: 25.08.2019).



- уже не могут применяться из-за свойственной им временной задержки, препятствующей производительности системы);
- «каскадные» эффекты (электрические сети и газопроводы тесно взаимосвязаны по всей Европе и за пределами Европейского Союза, вследствие чего перебои в работе системы в одной стране способны привести к отключению электроэнергии или нехватке поставок в других регионах и странах);
  - комбинирование устаревших систем с новыми технологиями (многие элементы энергетической системы были спроектированы и построены задолго до создания самих кибертехнологий, однако сегодня используемое устаревшее и инновационное оборудование должно функционировать совместно без сбоев, сохраняя устойчивость к любым киберугрозам).

Согласно рекомендациям и разъяснениям Европейской комиссии, каждый «подсектор» (электроэнергетики, нефтегазовый и ядерный) имеет определенную специфику<sup>16</sup>.

Представляется, что указанные особенности в равной степени относимы и к другим странам (в том числе и России), не входящим в Европейский Союз, поскольку «требования реального времени» напрямую связаны с соответствующими международными техническими стандартами, «каскадные» эффекты возможны во многих странах, имеющих взаимосвязанный комплекс технологических подсистем единой энергетической системы, а «комбинирование устаревших систем с новыми технологиями» является актуальной задачей для всех государств, участвующих в научно-техническом прогрессе.

Поиск эффективных мер по управлению рисками в области энергетической безопасности не ограничивается только лишь разработкой более передовых цифровых технологий. К примеру, в июне 2019 г. Сенатом США принят Закон о безопасности энергетической инфраструктуры<sup>17</sup>, направленный на устранение тех программных уязвимостей, которые могут позволить хакерам получить доступ к энергосистеме. Данным законопроектом предлагается разработка национальной киберстратегии для защиты (путем «изоляции») энергосистемы от атак, для реализации которой требуется замена автоматизированных систем на низкотехнологичные (так называемые аналоговые ручные, контролируемые операторами). Основным средством защиты энергосистемы как национальной критической инфраструктуры будут «ретротехнологии», используемые еще до создания цифровых, а кроме того, на страже объектов энергетического сектора будут новые технологии, разрабатываемые современными лабораториями, но при этом имеющие архаичные принципы действия. Такое политическое решение, которое с большой вероятностью преодолет все формальные законодательские процедуры, свидетельствует о том, что в киберпространстве, на решающем поле

<sup>16</sup> См.: Cyber Security in the Energy Sector. EECSP Report, february 2017 // URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/eecsp\\_report\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/eecsp_report_final.pdf) (дата обращения: 25.08.2019); Commission recommendation of 3.4.2019 on cybersecurity in the energy sector // URL: <https://ec.europa.eu> (дата обращения: 25.08.2019).

<sup>17</sup> Законопроект S. 174 «Securing Energy Infrastructure Act» [Report No. 116—71]. 116th Congress (2019—2020) // Официальный сайт федеральной законодательной информации США. URL: <https://www.congress.gov/bill> (дата обращения: 25.08.2019).

битвы XXI в., противоборствующие стороны используют уже не новые образцы оружия, а тактические хитрости.

Особую остроту дискуссии об укреплении мер доверия и активизации сотрудничества государств в области обеспечения энергетической безопасности в бесконфликтном международном пространстве придают публикации в различных национальных средствах массовой информации, имеющих наибольший удельный вес в мировой политике. Так, 15 июня 2019 г. в *The New York Times* была опубликована статья об усилении кибератак США на российскую электросеть<sup>18</sup>, в которой сообщается, что с 2012 г. США установили разведывательные зонды в системах управления российской электрической сетью, а на данный момент упор сделан на размещение внутри российской системы потенциально опасного программного кода, который может быть использован для наблюдения или нападения. При этом авторы статьи задаются вопросом о том, может ли энергосистема или любая другая критически важная инфраструктура, обеспечивающая жилые дома, фабрики и больницы, являться законной целью для так называемых онлайн-атак. Публикация вызвала привычное твиттер-негодование американского президента<sup>19</sup>, заявившего о ложных источниках издания, однако ряд политических деятелей, не опровергая содержания статьи, отказались как-либо ее комментировать, ссылаясь на недопустимость обсуждения вопросов, касающихся разведывательной деятельности.

Публикации средств массовой информации, безусловно, не являются достаточными и достоверными источниками, на основе которых возможны оценка и прогнозирование состояния национальной и международной энергетической безопасности, однако очевидным представляется, что отдельные внешнеполитические послы (адресованные конкретным странам или международным объединениям), по тем или иным причинам не оформленные в официальное заявление государства, могут иметь и публицистическое выражение, эффект которого не уступает прямой речи политиков.

Следует признать, что под влиянием цифровизации практика современных международных отношений в контексте рассматриваемой проблематики во многом выстраивается на основе «дипломатии канонерок». Любое заявление о возможности кибервмешательства в энергетическую систему другого государства (в наступательных или даже оборонительных целях) является «демонстрацией» своего превосходства в цифровых достижениях, имеющих не только гражданское, но и военное применение. В отличие от военно-морских сил, у берегов противника цифровую мощь продемонстрировать не приходится, достаточно политических заверений в ее наличии, а подтвердить или опровергнуть действительность намерений и реальность исходящей от «киберканонерки» угрозы невозможно.

Массовые и повторяющиеся отключения электричества были зафиксированы в Венесуэле с марта 2019 г., подобный блэкаут происходил в июне текущего года на территории Уругвая, в большей части Аргентины, отдельных районах Парагвая и Чили, а также южной части Бразилии. До настоящего времени причины сбоя в работе объектов электроэнергетики этих стран не установлены. Руководство

<sup>18</sup> U. S. Escalates Online Attacks on Russia's Power Grid // NYT. 15.06.2019.

<sup>19</sup> *Trump D. J.* (@realDonaldTrump). 15.06.2019.18:15 p.m. Tweet. 17.06.2019.19:13 p.m. Tweet.



Венесуэлы, погруженной во тьму, не сомневается в злонамеренных кибератаках США на их национальную электрическую сеть и с целью объективного расследования данного инцидента считает необходимым обращение с соответствующими жалобами в международные организации. Не признавая своей причастности к этим событиям, США заявляют о том, что основными причинами возникновения такого аварийного электроэнергетического режима являются в целом неэффективная энергетическая политика Венесуэлы, износ генерирующего оборудования и неквалифицированное техническое обслуживание объектов электроэнергетики. Ряд экспертов, представляющих себя в независимом статусе, в качестве причин отключения электроэнергии в других пяти странах Южной Америки также указывают на системные ошибки в проектировании и функционировании энергосистемы<sup>20</sup>. Данные события вызвали серьезные проблемы в работе учреждений здравоохранения, промышленности, транспорта и других организаций, имеющих важное социально-экономическое значение. Отсутствие международно-правовой основы для расследования дел, связанных с кибервмешательством в национальную энергетическую систему, технические препятствия в установлении источника угрозы (субъектов, виновных в намеренных киберманипуляциях), а также противоречивость фактического материала о хронологии и последствиях этих событий существенно затруднит ход возможного расследования, результаты которого при любом заключении вызовут возрастание международной напряженности.

Как отмечается российскими и зарубежными учеными, в последние годы кибератаки становятся все более распространенным явлением, представляют серьезную угрозу международной и национальной безопасности. С использованием кибертехнологий увеличиваются риски «отключения ядерных центрифуг, противовоздушной обороны и электрических сетей»<sup>21</sup>.

В настоящее время экспертным сообществом особое внимание уделяется проблеме обеспечения ядерной безопасности, в частности объектов ядерного топливного цикла, на которые могут быть совершены кибератаки<sup>22</sup>. Многие исследовательские работы<sup>23</sup> посвящены рассмотрению национальных подходов к обеспечению безопасности этих объектов, их сходству и различиям, а также анализу киберинцидентов, в действительности угрожавших безопасности ядерно опас-

<sup>20</sup> Massive blackout hits tens of millions in South America // Associated Press News. 17.06.2019. URL: <https://www.apnews.com/a29b1da1a91542faa91d68cf8e97a34d> (дата обращения: 25.08.2019).

<sup>21</sup> Hathaway Oona A. and Crootoof R. The Law of Cyber-Attack // Yale Law School Legal Scholarship Repository. Faculty Scholarship Series. 2012. Paper 3852. Pp. 817—885. URL: [https://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/3852](https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3852) (дата обращения: 25.08.2019).

<sup>22</sup> По мнению специалистов, ядерные объекты устроены так, что их функционирование может быть нарушено с помощью киберсредств самыми разными способами, в частности выведением из строя систем безопасности, нарушением технологических процессов и работы спутниковых систем и систем связи, а также нарушением целостности данных.

<sup>23</sup> См.: Cyber Security at Nuclear Facilities: National Approaches An ISS Research Project in Cooperation with the Nuclear Threat Initiative (NTI) // URL: [https://media.nti.org/pdfs/Cyber\\_Security\\_in\\_Nuclear\\_FINAL\\_UZNMggd.pdf](https://media.nti.org/pdfs/Cyber_Security_in_Nuclear_FINAL_UZNMggd.pdf) (дата обращения: 25.08.2019).



ных объектов конкретных стран. Данная проблема заслуживает самостоятельного предметного научного исследования с опорой на фактологические данные.

Увеличение числа международных форумов, экспертных площадок и организаций, участвующих в решении обозначенных проблем, не гарантирует значительного результата, поскольку важен не сам по себе процесс обсуждения (крайне затянутого ввиду отсутствия политической воли или непрофессионального подхода), а те решительные шаги, которые предпринимаются странами.

Проблемы обеспечения кибербезопасности в энергетическом секторе требуют международного обсуждения в целях укрепления доверия между странами и выработки конкретных международно-правовых норм, запрещающих ведение кибервойны или, допуская военные кибердействия, ограничивающих их согласованными условиями и рамками. Споры о применимости существующего международного права к киберпространству и противоборству в его пределах должны смениться международным правотворчеством, в противном случае сохранение неопределенности в регулировании ряда ключевых вопросов приведет к губительным последствиям для всего мира.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Кокошин А. А.* Некоторые макроструктурные изменения в системе мировой политики. Тенденции на 2020—2030-е годы // Полис. Политические исследования. — 2014. — № 4. — С. 38—62.
2. *Digitalization & Energy* / International Energy Agency. — 2017. — 188 p.
3. *Hathaway O. A. and Crootof R.* The Law of Cyber-Attack // Yale Law School Legal Scholarship Repository. Faculty Scholarship Series. — 2012. — Paper 3852. — Pp. 817—885.

## Правовое регулирование функционирования ТЭК



**Вячеслав Сергеевич  
ЕЛИСЕЕВ,**

профессор кафедры  
экологического  
и природоресурсного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
доцент  
[v.s.eliseev@mail.ru](mailto:v.s.eliseev@mail.ru)  
125933, Россия, г. Москва,  
Садовая-Кудринская ул., д. 9

### ВЛИЯНИЕ «ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ЕДИНСТВА ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ» НА ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ДОГОВОРНЫХ СВЯЗЕЙ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ РОССИИ

**Аннотация.** *Статья анализирует формирование структуры договорной связи в электроэнергетике после проведения ее реформирования в Российской Федерации. Отмечается, что электроэнергетика в СССР была построена на основе технологического единства. Данный принцип был нарушен в результате приватизации энергетической отрасли, в результате которой на организационном уровне были произведены: параллельный разрыв объединенного производителя электроэнергии; последовательно-параллельный разрыв сети передачи электроэнергии; функциональный разрыв передачи электроэнергии; рынок электроэнергии разделен на оптовый и розничный; на низшем звене было создано большое количество посредников. В целях нейтрализации негативных последствий, сложившихся в приватизированной отрасли, была создана особая структура договорных связей, которая носила обязательный характер: заключение договоров для энергетических организаций стало обязательным; договоры стали типовыми; ценообразование осуществлялось императивно. Указанное было осуществлено на основе принципа технологического единства электроэнергетики, что позволило автору сделать вывод об административно-правовой природе структуры договорных связей в электроэнергетике.*

**Ключевые слова:** *правовое обеспечение производства и реализации электрической энергии, принцип «технологического единства электроэнергетики», разрыв технологической цепи электроэнергетики, восстановление разрыва технологической цепи электроэнергетики, административно-правовая природа договора в электроэнергетике.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.096-105

**V. S. ELISEEV,**

*Professor at the Department of Environmental Law, Kutafin Moscow  
State Law University (MSAL), Doctor of Law, Associate Professor*

**v.s.eliseev@mail.ru**

*125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9*

### **THE INFLUENCE OF THE «TECHNOLOGICAL UNITY OF POWER» ON THE STRUCTURE OF CONTRACTUAL RELATIONS IN RUSSIAN ELECTRIC POWER INDUSTRY**

**Abstract.** *The article analyzes the formation of the contractual communication structure in the electric power industry after its reform in the Russian Federation. The electric power industry in the USSR was built on the basis of technological unity. This principle was violated as a result of the privatization of the energy sector. At the organizational level have been produced: a parallel gap of the joint electricity producer; series-parallel gap of transmission; the functional gap of electricity transmission; electricity market is divided into wholesale and retail. A large number of intermediaries were created. In the future, a special structure of contractual relations was created, which was mandatory. The conclusion of contracts for energy companies became mandatory; contracts became standard; pricing was mandatory. This was done on the basis of the principle of technological unity of the electric power industry, which allowed the author to draw a conclusion about the administrative and legal nature of the structure of contractual relations in the electric power industry.*

**Keywords:** *legal support of production and sales of electric energy, the principle of «technological unity of power», the gap of the technological chain in the electricity, recovery of the gap of the technological chain in the electricity, administrative-legal nature of the contract in the power industry.*

Энергетический сектор экономики, связанный с производством электрической энергии, является одной из ведущих отраслей экономики Российской Федерации, без деятельности которой невозможно здоровое и полноценное функционирование нынешнего развитого общества.

В настоящее время энергосистема России включает в себя ЕЭС России (а это семь объединенных энергосистем), а также семь территориально изолированных энергосистем, энергопотребление в которых имеет тенденции к росту за счет постепенного роста промышленного производства: так, в 2018 г. оно составило 1076,2 млрд кВт·ч, что выше 2017 г. на 1,6 %<sup>1</sup>.

«Электроэнергия» выступает особым объектом права и экономики, поскольку обладает уникальными свойствами: во-первых, она возникает в силу производства ее генераторами электроэнергетики (гидротехническими, атомными, тепловы-

<sup>1</sup> Официальный сайт Министерства энергетики РФ. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/532> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).



ми и альтернативными электростанциями), во-вторых, внешне она неочевидна, в-третьих, в отличие от прочих объектов имущественного характера достигает своих потенциальных потребителей электрической энергии с момента ее выработки (создания), указанной позиции, в частности, придерживаются В. В. Витрянский<sup>2</sup>, П. Г. Лахно<sup>3</sup>, В. В. Романова<sup>4</sup> и др. Все это указывает, что процесс воспроизводства и доведения электрической энергии неразрывен во временном интервале, составляя тем самым «единый технологический процесс». Такие свойства указывают на то, что в основе электроэнергетики лежит важнейший организационно-экономический принцип **«технологического единства электроэнергетики»**, непосредственно вытекающий из положений ч. 2 п. 1 ст. 6 Федерального закона РФ «Об электроэнергетике»<sup>5</sup>.

Обособленное рассмотрение элементов неразрывной технологической цепи для правового обслуживания данных отношений должно иметь созависимый от всей конструкции в совокупности характер, учитывать наличие взаимного влияния различных элементов в единой системе производства и потребления электроэнергии, где под категорией «технологическая цепь» следует понимать последовательность взаимосвязанных электроэнергетических устройств и соответствующих технологических операций от момента производства электроэнергии до момента ее доведения до потребителя.

Понятно, что приостановление по различным основаниям любой части единой технологической цепи в данной деятельности, в том числе посредством создания независимых самостоятельных энергетических организаций, не создает надлежащего рынка, а только ставит такие организации в технологическую зависимость друг от друга. Приостановление деятельности любой из последовательных созависимых организаций автоматически ведет к прекращению подачи электроэнергии, независимо от вины каждой из входящих в данную структуру организаций.

В случае организационного разрыва единой технологической цепи производства и потребления электроэнергии посредством создания самостоятельных организаций возникают «организационно-структурные монополисты», у которых в принципе отсутствует альтернатива замены: на таком «рынке» (если его можно назвать таковым) достаточно любой организации единой цепочки заявить о своих притязаниях на доход (например, потребовать увеличить прибыль), — сдерживающих механизмов в рамках гражданско-правового механизма фактически не существует.

Теоретически можно создать имитацию рынка на резервных мощностях по производству электроэнергии и резервных линиях электроснабжения крупных потребителей. Однако резервирование преследует совершенно иные цели — обе-

<sup>2</sup> Витрянский В. В. Договор энергоснабжения и структура договорных связей по реализации и приобретению электроэнергии // *Хозяйство и право*. 2005. № 3. С. 34—49.

<sup>3</sup> Лахно П. Г., Зеккер Ф. Ю. Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование. М. : Юрист, 2011. С. 43—44.

<sup>4</sup> Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. В. В. Романовой. М. : Юрист, 2014. С. 19—25.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

спечивает бесперебойное питание потребителей в случае аварийных ситуаций, а также переключение на резервные источники при плановом и внеплановом обслуживании, в частности, генераторов электростанций рассматриваемого района сети через «балансирующие узлы». При этом потребители условно делятся на два географических района: ближайших к электростанции и резервный район, который находится наиболее близко к балансирующему узлу. Кроме того, при переключении на резервные генераторы возрастает расстояние от места производства электроэнергии до места его потребления, в силу чего возрастают нормативные потери электроэнергии в линиях электропередач.

Если же предположить, что «контрольный пакет» акций (соответствующую долю) хотя бы одной организации в единой технологической цепи получает иностранная компания, то возникает реальная угроза политического вмешательства в систему снабжения электроэнергией стратегически важных российских потребителей, так как приостановка деятельности всего лишь одной части функционально неразрывного организма парализует весь механизм, что это уже нарушает принцип «обеспечения энергетической безопасности Российской Федерации», закрепленный ч. 1 п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об электроэнергетике». Указанное прямо вытекает из пп. «б» п. 11 Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации<sup>6</sup>, которая в качестве одной из внешнеэкономических и внешнеполитических угроз энергетической безопасности рассматривает «использование иностранными государствами договорно-правовых, международно-правовых и финансовых механизмов в целях нанесения ущерба топливно-энергетическому комплексу Российской Федерации и ее экономике в целом».

База советской электроэнергетики была заложена еще в период 20—30-х гг. прошлого столетия посредством реализации Государственного плана электрификации Советской России (ГОЭЛРО) — была сформирована Единая энергетическая система<sup>7</sup>, построенная на основе принципа технологического единства от производства электроэнергии до ее поставки народному хозяйству страны и населению.

Как пишет в своих воспоминаниях Н. И. Рыжков, создание единой энергетической системы считалось огромным достижением Советского Союза, к которому проявляли немалый интерес зарубежные страны, включая Соединенные Штаты Америки: «Это то, к чему должна стремиться энергетика»<sup>8</sup>.

Уже в послевоенный период данный процесс получил продолжение: с 1959 г. государствами Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) была создана Объединенная энергетическая система «Мир (энергосистемы)», локализовав и скоординировав энергосистемы семи государств (кроме СССР, Народной Республики Болгарии, Венгерской Народной Республики, Германской Демократической Республики, Польской Народной Республики, Социалистической Республики Румы-

<sup>6</sup> Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 13.05.2019 № 216 // СЗ РФ. 2019. № 20. Ст. 2421.

<sup>7</sup> Большая советская энциклопедия (цитаты). URL: <http://oval.ru/enc/43419.html> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).

<sup>8</sup> «Момент истины». Выпуск от 26.10.2009. URL: [http://www.moment-istini.ru/program\\_archiv/archive2009/?vid=139&start=2](http://www.moment-istini.ru/program_archiv/archive2009/?vid=139&start=2) (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).



нии, Чехословацкой Социалистической Республики) в ходе интеграции экономик социалистических государств, данная система прекратила свое существование вместе с развалом СССР<sup>9</sup>.

Структура отношений между энергетическими организациями носила хозяйственно-правовой характер, т. е. строилась на основе плановых заданий по производству и распределению электрической энергии, оформляясь на основе хозяйственных договоров, которые заключались между поставщиками и потребителями электроэнергии, поскольку производство и передача электроэнергии предполагали единство.

Сохранившиеся на территории «независимой» России энергосистемы, в соответствии с Указом Президента РФ от 15 августа 1992 г. № 923<sup>10</sup> и Указом Президента РФ от 5 ноября 1992 г. № 1334<sup>11</sup>, были объединены в рамках ОАО РАО ЕЭС (44 федеральные электростанции; магистральные и распределительные сети; диспетчерское управление, сбыт). В уставной капитал компании было передано имущество и акции тепловых электростанций и ГЭС, магистральные линии электропередачи, система диспетчерского управления, пакеты акций региональных энергетических компаний и отраслевых научно-проектных и строительных организаций<sup>12</sup>, — в период с 1992 по 1995 г. единство энергетических систем на территории Российской Федерации еще сохранялось.

Прежде чем разобрать систему связей, сложившуюся в электроэнергетике, необходимо обратить внимание на так называемую приватизацию, отношение к которой до сих пор среди ученых неоднозначное. Вместе с тем необходимо исходить из утверждения, что если в результате приватизации появляется «частный монополист», то цель приватизации — «создание конкурентной среды» — по определению не достигается, равно она не достигается и при разрушении (разрыве) единой производственно-технологической цепочки электроэнергетики. Как отмечается на официальном сайте Минэнерго России, с конца 80-х гг. прошлого века замедлились темпы развития электроэнергетической отрасли экономики, а с 90-х гг. объем потребления электроэнергии в связи с негативными процессами в советской, а затем и российской экономике существенно снизился при одновременном приостановлении процессов обновления производственных мощностей — по указанной причине «существовала высокая вероятность крупных аварий»<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> «Момент истины». Выпуск от 26.10.2009.

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 15 августа 1992 г. № 923 «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 35. Ст. 2002.

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 5 ноября 1992 г. № 1334 «О реализации в электроэнергетической промышленности Указа Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 922 «Об особенностях преобразования государственных предприятий, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 45. Ст. 2608.

<sup>12</sup> Официальный сайт РАО «ЕЭС России». URL: <http://www.rao-ees.ru/ru/info/history/show.cgi?prof.htm> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).

<sup>13</sup> Официальный сайт Минэнерго России. URL: <http://minenergo.gov.ru/activity/powerindustry/powersector/history/> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).

Старт реформам дало постановление Правительства от 11 июля 2001 г. № 526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации»<sup>14</sup>, а впоследствии они были скорректированы в Концепции Стратегии ОАО РАО «ЕЭС России» на 2005—2008 гг. «5 + 5»<sup>15</sup>.

Собственно реформы носили организационно-управленческий характер, среди них можно выделить следующие направления:

- 1) разделение функций передачи электроэнергии и оперативно-диспетчерского управления;
- 2) разделение функций производства и сбыта электроэнергии, ремонта и сервиса;
- 3) создание вместо вертикально-интегрированных компаний организаций, специализирующихся на отдельных направлениях производственной деятельности.

Следует отметить, что, казалось бы, наиболее конкурентные сферы деятельности в сфере электроэнергетики таковыми не являются, поскольку их социальная функция нивелирует конкуренцию в принципе: так, для генераторов электроэнергии (гидро-, атомных и тепловых электростанций) конкуренция отсутствует по следующим соображениям: во-первых, подавляющее большинство генераторов электроэнергии (речь идет прежде всего о тепловых электростанциях) потребляют природные ресурсы, которые имеют ограниченный характер; во-вторых, каждая из электростанций имеет свою территориальную зону ответственности; в-третьих, всеобщий объем электроэнергии находится на государственном контроле, как в целях обеспечения стабильности потребления электроэнергии российскими потребителями, так и поставляемой на экспорт; в-четвертых, определенная часть электрогенераторов периодически резервируется в целях обеспечения стабильности и надежности энергоснабжения.

Такая же ситуация (отсутствие конкуренции) имеет место и для сбыта электроэнергии: одни и те же территории обслуживаются единственной организацией, распределяющей электроэнергию, а на заключительном участке распределительная организация является локальным монополистом.

Организации сервиса также формируются по территориальному признаку и имеют свои области ответственности, иначе сложно обеспечить быстрое устранение возникших аварийных ситуаций.

Все указанное позволяет утверждать, что в электроэнергетике конкурентных сфер не существует, а указанные организации электроэнергетики являются составными частями единой технологической цепочки электроэнергетики.

Реформирование российской электроэнергетики позволяет выделить пять направлений разрывов «технологического единства» отрасли:

**Параллельный разрыв объединенного производителя электроэнергии:** все генерирующие организации (кроме атомных электростанций) были разделены на 25 независимых холдингов (акционерные общества «РусГидро»,

<sup>14</sup> Постановление Правительства от 11 июля 2001 г. № 526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3032.

<sup>15</sup> Официальный сайт РАО «ЕЭС России». URL: [http://www.rao-ees.ru/ru/reforming/kon/show.cgi?kon\\_main.htm](http://www.rao-ees.ru/ru/reforming/kon/show.cgi?kon_main.htm) (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).



«РАО Энергетические системы Востока», ОГК-1, ОГК-2 и т. п.). В свою очередь, каждое из акционерных обществ включает в себя несколько десятков филиалов и зависимых обществ: в частности, акционерное общество «РусГидро»<sup>16</sup> включало 19 филиалов ГЭС и групп ГЭС, около 20 генераторов либо групп генераторов в форме зависимых обществ.

**Последовательно-параллельный разрыв сети передачи электроэнергии:** обособлена Федеральная сетевая компания единой энергетической системы (ФСК ЕЭС, включающая 8 МЭС, каждая из которых состоит от трех до девяти магистральных энергосистем, и 23 дочерних и зависимых обществ<sup>17</sup>); региональные и межрегиональные сети, объединенные в акционерное общество «Холдинг МРСК» (11 межрегиональных и 5 региональных распределительных сетевых компаний; 97 филиалов МРСК/РСК расположены на территории 69 субъектов Российской Федерации)<sup>18</sup>, а также территориальные сети, принадлежащие организациям, непосредственно связанным с потребителями электроэнергии.

**Функциональный разрыв передачи электроэнергии:** отделились в самостоятельные организации линии электропередач, диспетчерское управление и ремонтно-техническое обслуживание. От организаций по передаче электроэнергии отделена единая система оперативно-диспетчерского управления (акционерное общество СО ЕЭС), которая согласно п. 1 ст. 5 Федерального закона «Об электроэнергетике» является «технологической основой функционирования электроэнергетики».

**Рынок электроэнергии разделен на оптовый и розничный:** сформирована система оптового рынка (АО СО ЕЭС, НП «Совет рынка») и его сегменты (двусторонние договоры, рынок «на сутки вперед» и балансирующий рынок)<sup>19</sup>.

Наконец, на низшем звене создана «армия» **посредников-распределителей**.

Последствия не заставили себя долго ждать: резко выросли цены на электроэнергию, что автоматически сказалось на росте всех отраслей экономики; фактически в России сложилась самая дорогая в мире европейская модель ценообразования — к 2008 г. цены на электроэнергию в России были в два раза больше, чем в США, и в 1,5 раза больше, чем в Китае<sup>20</sup>. Только последующее «здоровое» императивное вмешательство в ценообразование позволило несколько смягчить данный фактор — в настоящее время в России стоимость электроэнергии меньше, чем в Китае и США, не говоря уже о европейских странах<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Официальный сайт ОАО «РусГидро». URL: <http://www.rushydro.ru/> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).

<sup>17</sup> Официальный сайт ОАО ФСК ЕЭС. URL: <http://www.fsk-ees.ru/> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).

<sup>18</sup> Официальный сайт Минэнерго России. URL: <http://minenergo.gov.ru/activity/powerindustry/powersector/structure/organization> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).

<sup>19</sup> Официальный сайт Минэнерго России.

<sup>20</sup> «Момент истины». Выпуск от 26.10.2009.

<sup>21</sup> Топ-7 стран с самой дорогой и самой дешевой электроэнергией в Европе // URL: <https://zen.yandex.ru/media/gruber/top7-stran-s-samoi-dorogoi-i-samoi-deshvoi-elektroenergiei-v-evrope-5dd518cdf4882e43806628e6> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.); *Лавриненко Я.*



Указанному способствовали экономико-правовые меры, направленные прежде всего на ликвидацию сложившегося разрыва единой технологической цепи производства и доставки электроэнергии посредством: во-первых, создания единой системы управления, подотчетной государству; во-вторых, создания системы договоров, связывающей организационно-разъединенные части единого технологического организма; в-третьих, установления единого императивного механизма ценообразования на электроэнергию для всех организаций, входящих в технологическую цепь; в-четвертых, принятия типовых договоров, разработанных единым органом для указанных организаций.

Организационно вся система электрических сетей (Межрегиональные распределительные сетевые компании — МРСК, Федеральная сетевая компания — ФСК ЕЭС) управляется оператором электрических сетей в России ПАО «Россети», а организацией, единолично осуществляющей централизованное оперативно-диспетчерское управление в Единой энергетической системе России, куда входят и все генераторы электрической энергии России, является специализированная организация акционерное общество «Системный оператор Единой энергетической системы» (АО СО ЕЭС), что обеспечивает полный контроль производства электроэнергии со стороны государства.

В соответствии с п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об электроэнергетике» собственники или иные законные владельцы объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, ограничиваются в праве заключения договоров оказания услуг по передаче электрической энергии с использованием объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, и определения условий этих договоров, а также в использовании, включая вывод из эксплуатации подотчетных структур без согласования с организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью. Пункт 3 ст. 8 указанного Закона говорит о том, что заключение таких договоров для указанных лиц является обязательным.

В соответствии с п. 3 ст. 7 указанного Закона организация по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью заключает с другими собственниками или иными законными владельцами объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, договоры, определяющие порядок использования указанных объектов.

Следует отметить и п. 1 ст. 9 Федерального закона «Об электроэнергетике», в котором говорится, что заключение договоров оказания услуг по передаче электрической энергии по единой национальной (общероссийской) электрической сети является обязательным для организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью. При этом организация по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью вправе отказать в заключении такого договора при отсутствии у соответствующего лица заключенного с системным оператором Единой энергетической системы России договора оказания услуг по оперативно-диспетчерскому управлению в электро-

Сравнение стоимости электроэнергии по странам // Infoline. Аналитика. URL: <https://www.vrx.ru/treasury/346.html> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).



энергетике, — данная норма указывает на необходимость последовательного заключения договоров с несколькими организациями в системе управления передачи электроэнергии.

Что касается типовых форм договоров, то в соответствии с п. 41 Правил оптового рынка электрической энергии и мощности<sup>22</sup> некоммерческое партнерство «Совет рынка по организации эффективной системы оптовой и розничной торговли электрической энергией и мощностью» (Совет рынка) разрабатывает стандартные формы регулируемых договоров, договоров, обеспечивающих куплю-продажу электрической энергии. Формы типовых договоров представлены на сайте Совета рынка<sup>23</sup>.

Наконец, цены на электрическую энергию на оптовом рынке устанавливаются Советом рынка, а на региональных рынках — региональными энергетическими комиссиями (иными региональными органами, их подменяющими, как, например, Департамент экономической политики и развития города Москвы или Комитет по ценам и тарифам Московской области).

Несложно заметить, что принятые законодательством меры устраняют недостатки разрыва единой технологической цепи электроэнергетики. Вместе с тем такая система связей между организациями электроэнергетики указывает на отсутствие гражданско-правового регулирования в данных отношениях, которые по всем признакам имеют ярко выраженный административно-правовой характер, несмотря на наличие в структуре связей, казалось бы, гражданско-правового инструмента «договор», поскольку свобода волеизъявления в данных отношениях практически отсутствует.

Указанное позволяет сделать вывод, что формирование договорных отношений на основе принципа «технологического единства электроэнергетики» фактически переводит отношения в разряд административных.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Витрянский В. В.* Договор энергоснабжения и структура договорных связей по реализации и приобретению электроэнергии // *Хозяйство и право.* — 2005. — № 3. — С. 34—49.
2. *Лавриненко Я.* Сравнение стоимости электроэнергии по странам // *Infoline. Аналитика.* — URL: <https://www.vrx.ru/treasury/346.html> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 27.12.2010 № 1172 (ред. от 19.12.2019) «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности» // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1916.

<sup>23</sup> Сайт ассоциации «Некоммерческое партнерство Совет рынка по организации эффективной системы оптовой и розничной торговли электрической энергией и мощностью». URL: <https://www.np-sr.ru/ru/regulation/joining/standardcontracts/index.htm> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).

3. *Лахно П. Г., Зеккер Ф. Ю.* Энергетическое право России и Германии : сравнительно-правовое исследование. — М. : Юрист, 2011. — 1074 с.
4. Топ-7 стран с самой дорогой и самой дешевой электроэнергией в Европе // URL: <https://zen.yandex.ru/media/gruber/top7-stran-s-samoi-dorogoi-i-samoi-deshevoi-elektroenergiei-v-evrope-5dd518cdf4882e43806628e6> (дата обращения: 20 февраля 2020 г.).
5. Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. В. В. Романовой. — М. : Юрист, 2014. — 655 с.





**Кристина Сергеевна  
СЕМЕНОВИЧ,**

кандидат юридических наук, директор Центра энергетического права Санкт-Петербургского государственного университета

[enlcenter@spbu.ru](mailto:enlcenter@spbu.ru)

199034, Россия,

г. Санкт-Петербург,

Университетская наб., д. 7

## ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СТОРОН ПО ДОГОВОРАМ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ПРИСОЕДИНЕНИЯ К ЭЛЕКТРИЧЕСКИМ СЕТЯМ

**Аннотация.** В статье анализируются установленные Правилами технологического присоединения условия договора технологического присоединения в части положений об ответственности сторон. Так, Правила технологического присоединения к мерам ответственности сторон относят право одностороннего отказа заявителя от договора, неустойку, обязанность по возмещению судебных расходов и право сетевой организации обратиться в суд с заявлением о расторжении договора в предусмотренных Правилами случаях. Указанные положения в основном к гражданско-правовой ответственности не относятся, что приводит к путанице правовых понятий. К отношениям сторон договора технологического присоединения применяются меры ответственности, предусмотренные общими правилами, а именно неустойка и убытки.

**Ключевые слова:** технологическое присоединение, сетевая организация, заявитель, существенные условия договора, гражданско-правовая ответственность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.106-115

**K. S. SEMENOVICH,**

Ph. D. in Law, Director, St. Petersburg State University, Energy law center

[enlcenter@spbu.ru](mailto:enlcenter@spbu.ru)

199034, Russia. Saint Petersburg, Universitetskaya nab., d. 7

### LIABILITY OF THE PARTIES TO GRID CONNECTION AGREEMENTS

**Abstract.** The article analyzes the terms of the Grid Connection Agreement established by the Grid Connection Regulation with regard to the provisions on liability of the parties. Thus, according to the Grid Connection Regulation, the applicant's right to unilaterally rescind the contract, the penalty, the obligation to reimburse legal expenses and the right of the network organization to apply to the court for the contract termination in cases provided for in the Regulation relate to the parties liability measures. The provisions stipulated by the Regulation do not generally apply to civil liability, which leads to confusion of legal concepts. The relations of the parties to the Grid Connection Agreement are subject to liability measures established by the general rules, namely, penalty and damages.

**Keywords:** grid connection, network organization, applicant, key contract terms, civil liability.

**Л**егальное получение энергии предваряет совершение в отношении энергоустановок технического действия, направленного на обеспечение доступа к сети. До начала передачи электрической энергии на оборудование потребителя через технические устройства электрических сетей сетевой организацией производится технологическое присоединение.

Фактическое присоединение к электрическим сетям, согласно Закону об электроэнергетике<sup>1</sup>, совершается на основании договора об осуществлении технологического присоединения, заключаемого между сетевой организацией и заявителем.

Сетевая организация является хозяйствующим субъектом в топливно-энергетическом комплексе, оказывает услуги по передаче электрической энергии, отнесенные Законом о естественных монополиях<sup>2</sup> к естественно-монопольным видам деятельности. Оказание услуг по передаче электрической энергии является вспомогательным процессом при исполнении реализационных договоров в сфере электроэнергетики. Передачу электрической энергии А. П. Вершинин называет «техническим условием генерации электроэнергии»<sup>3</sup>. Договор возмездного оказания услуг по передаче электрической энергии обеспечивает отдельный технологический процесс и гарантирует поступление энергоресурса до энергопринимающих устройств потребителя. Перед оказанием услуг по передаче электрической энергии производится подготовка сети к возможности оказывать соответствующие услуги. Деятельность по осуществлению технологического присоединения не образует отдельного вида экономической деятельности, не составляет самостоятельного товарного рынка, является нераздельной частью рынка передачи электрической энергии. Мероприятия по технологическому присоединению носят вспомогательный характер, и выделение указанной деятельности в отдельную экономическую группировку нецелесообразно.

Сетевая организация как сторона договора технологического присоединения представляет собой коммерческую организацию, владеющую на праве собственности или на ином установленном федеральными законами основании объектами электросетевого хозяйства, осуществляющую естественно-монопольные виды деятельности по оказанию услуг по передаче электрической энергии.

Заявителем по договору технологического присоединения может выступать любое физическое или юридическое лицо, а также индивидуальный предприниматель, владеющие энергопринимающими устройствами на законном основании и намеренные получить доступ к объектам электросетевого хозяйства.

Договор технологического присоединения отнесен законодателем к категории публичных. Сетевая организация обслуживает потребителей в границах расположения принадлежащих ей электросетевых объектов — на территории своей эксплуатационной ответственности. Сетевая организация, исходя из положений

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (принят ГД ФС РФ 21.02.2003) // СЗ РФ. 2003. № 13. ст. 1177.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (принят ГД ФС РФ 19.07.1995) // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

<sup>3</sup> Вершинин А. П. Энергетическое право : учеб.-практ. курс. СПб. : Изд. дом СПбГУ, 2007. 248 с.



ст. 426 Гражданского Кодекса РФ<sup>4</sup>, Закона об электроэнергетике, Закона о естественных монополиях, не вправе отказать заявителю в заключении договора технологического присоединения при наличии технической возможности осуществления мероприятий по технологическому присоединению.

Договор об осуществлении технологического присоединения заключается на условиях и в порядке, предусмотренном утвержденными Правительством РФ Правилами технологического присоединения<sup>5</sup> (далее — Правила). К существенным условиям договора, помимо предмета — мероприятий по технологическому присоединению, заключающихся в выполнении сторонами действий, направленных на подготовку электрической сети к возможности оказывать услуги по передаче электроэнергии на энергопринимающие устройства, — Правила относят срок, ответственность, размер платы и порядок расчетов, а также план разграничения балансовой принадлежности электрических сетей и эксплуатационной ответственности сторон.

«Гражданско-правовая ответственность как вид юридической ответственности представляет собой меру имущественного принуждения, которая проявляется в виде лишения субъективных гражданских прав либо возложения новых или дополнительных гражданско-правовых обязанностей, направленная на возмещение затрат (потерь) потерпевшего»<sup>6</sup>. Гражданско-правовая ответственность — это всегда имущественная ответственность участников правоотношения друг перед другом и меры ответственности направлены на восстановление нарушенных прав с целью возмещения имущественных потерь потерпевшего.

Ответственность по договору технологического присоединения, как и любая договорная ответственность, наступает при нарушении (неисполнении или ненадлежащем исполнении) обязательства, вытекающего из заключенного договора, и состоит в обязанности нарушителя возместить потерпевшей стороне убытки, причиненные таким нарушением.

Подпункт «в» п. 16 Правил к существенным условиям договора технологического присоединения относит следующие положения об ответственности сторон за несоблюдение установленных договором и Правилами сроков исполнения своих обязательств:

— право заявителя в одностороннем порядке расторгнуть договор при нарушении сетевой организацией сроков технологического присоединения, указанных в договоре;

<sup>4</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) (принят ГД ФС РФ 21.10.1994) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5525.

<sup>6</sup> Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. 2-е изд., испр. М.: Статут, 2000. Книга первая: Общие положения. С. 492.

- обязанность сторон договора при нарушении срока осуществления мероприятий по технологическому присоединению, предусмотренного договором, в случае если плата за технологическое присоединение по договору составляет 550 руб., уплатить другой стороне договора неустойку, равную 5 % от указанного общего размера платы за технологическое присоединение по договору за каждый день просрочки (а в случае если плата за технологическое присоединение по договору превышает 550 руб., уплатить другой стороне договора неустойку, равную 0,25 % от указанного общего размера платы за каждый день просрочки), при этом совокупный размер такой неустойки при нарушении срока осуществления мероприятий по технологическому присоединению заявителем не может превышать размер неустойки, определенный в предусмотренном настоящим абзацем порядке за год просрочки;
- обязанность сторон договора при нарушении срока осуществления мероприятий по технологическому присоединению уплатить понесенные другой стороной договора расходы в размере, определенном в судебном акте, связанные с необходимостью принудительного взыскания неустойки, в случае необоснованного уклонения либо отказа от ее уплаты;
- право сетевой организации обратиться в суд с иском о расторжении договора в случае, нарушения заявителем установленного договором срока осуществления мероприятий по технологическому присоединению на 12 и более месяцев при условии, что сетевой организацией в полном объеме выполнены мероприятия по технологическому присоединению до наступления срока исполнения обязательств заявителем по договору.

Рассмотрим названные положения об ответственности сторон договора технологического присоединения.

## 1. Расторжение договора со стороны заявителя или сетевой организации

«Расторжение договора (будь то в форме судебного расторжения или одностороннего отказа от договора) не является мерой ответственности»<sup>7</sup>. Расторжение договора, по общему правилу, погашает содержание обязательства, должник прекращает нести первоначальные обязанности, а кредитор утрачивает право требования к должнику. Прекращение нарушенного обязательства, обычно, совмещается с требованием о применении мер ответственности к нарушившей стороне, тем самым обязательство исполнения в натуре модифицируется в обязанность по возмещению убытков.

Односторонний отказ заявителя от договора технологического присоединения лишает его права требовать от сетевой организации исполнения в натуре. Нарушение сетевой организацией сроков технологического присоединения не влечет за собой прекращения интереса заявителя в получении доступа к сети.

<sup>7</sup> Байбак В. В., Беезенко Р. С., Беляева О. А. [и др.] Договорное и обязательственное право (общая часть) постатейный комментарий к статьям 307—453 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. М. : М-Логос, 2017. 1120 с.



При одностороннем отказе заявителя от договора не учитывается объективная невозможность осуществить технологическое присоединение к объектам электросетевого хозяйства иной сетевой организации, ввиду разделения границ территорий эксплуатационной ответственности хозяйствующих субъектов, при этом случай, когда на определенном расстоянии находятся объекты иной сетевой организации, не учитывается. Право заявителя на электроснабжение можно обеспечить только путем понуждения сетевой организации к исполнению обязанности в натуре, а прекращение нарушенного обязательства затрудняет реализацию этого права.

Прекращение нарушенного обязательства в одностороннем или судебном порядке, способ защиты права, который может и не связываться с взысканием компенсаторных убытков, данный механизм не может быть использован для наказания контрагента за ненадлежащее исполнение обязательства. Отнесение Правилами способов прекращения обязательств к мерам ответственности сторон по договору не отвечает целям и задачам гражданско-правовой ответственности, создает правовую путаницу и требует корректировки — выделения в качестве самостоятельных условий договора технологического присоединения.

## **2. Неустойка за нарушение сроков осуществления мероприятий по технологическому присоединению**

Мероприятия по технологическому присоединению включают в себя:

- а) подготовку, выдачу сетевой организацией технических условий и их согласование с системным оператором;
- б) разработку сетевой организацией проектной документации;
- в) разработку заявителем проектной документации в границах его земельного участка;
- г) выполнение заявителем и сетевой организацией технических условий;
- д) проверку выполнения заявителем и сетевой организацией технических условий;
- д1) выполнение мероприятий по вводу созданных объектов электроэнергетики в работу.

Заявитель считается нарушившим срок осуществления мероприятий по технологическому присоединению при наступлении хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- а) заявитель не направил в адрес сетевой организации уведомление о выполнении им мероприятий, предусмотренных техническими условиями;
- б) заявитель уклоняется от проведения проверки выполнения технических условий;
- в) заявитель не устранил замечания, выявленные в результате проведения проверки выполнения технических условий;
- г) заявитель ненадлежащим образом исполнил обязательства по внесению платы за технологическое присоединение.



Перечень нарушений сетевой организацией сроков мероприятий по технологическому присоединению не конкретизирован, ответственность установлена за несоблюдение любого срока технических условий.

Неустойка является самой распространенной в практике мерой имущественной ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение обязательств. К специфическим чертам неустойки относят ее «компенсационную (восстановительную) функцию — направленность на возмещение затрат (потерь) потерпевшего и предупредительную функцию: должник, опасаясь неблагоприятных последствий (ответственности), исполняет обязательство надлежащим образом»<sup>8</sup>. До 14.10.2016 Правилами предусматривалась обязанность стороны, нарушившей сроки осуществления мероприятий по технологическому присоединению, уплатить контрагенту неустойку, рассчитанную как произведение 0,014 ставки рефинансирования Центрального банка РФ (с 01.01.2016 ключевой ставки Банка России) на дату заключения договора и общего размера платы за технологическое присоединение по договору за каждый день просрочки.

Такой размер неустойки, ввиду экономического неравенства потребителя и сетевой организации, не способствовал установлению ответственного отношения естественного монополиста к своевременному исполнению принятых обязательств. Предлагалось<sup>9</sup> дифференцировать величину неустойки, выплачиваемой при нарушении обязательств по договору заявителем и сетевой организацией, увеличить размер неустойки хозяйствующего субъекта для достижения равнозначного последствиям нарушений характера санкций.

В Правилах постановлением Правительства РФ от 05.10.2016 № 999<sup>10</sup> в части положений об ответственности сторон договора внесены изменения, размер неустойки варьируется от цены договора и ограничивается годичным периодом просрочки для заявителя. Во многом, безусловно, данные изменения способствуют уравниваю сторон договора технологического присоединения, устанавливая для сетевой организации последствия нарушения обязательств, стимулирующие к их надлежащему исполнению. Но заявители — физические лица, напротив, несут несоразмерное бремя ответственности при нарушении сроков осуществления мероприятий по договорам технологического присоединения.

Так, между сетевой организацией и физическим лицом заключен договор по осуществлению технологического присоединения энергопринимающих устройств садового дома. Размер платы за технологическое присоединение составил около 10 тыс. руб. Договором, в соответствии с Правилами, установлен поэтапный

<sup>8</sup> Крашенинников П. В. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / В. В. Андропов, К. П. Беляев, Б. М. Гонгало [и др.] / под ред. П. В. Крашенинникова. М. : Статут, 2011. 1326 с.

<sup>9</sup> Семенович К. С. Нарушение сетевой организацией сроков исполнения обязательств по договорам технологического присоединения к электрическим сетям // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2015. Вып. 4. Ч. II : Юридические науки. С. 244—250.

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 05.10.2016 № 999 «О внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам формирования мер ответственности за несоблюдение сроков осуществления мероприятий по технологическому присоединению» // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5838.



порядок внесения платы: 10 % в течение 15 дней со дня заключения договора, 30 % в течение 60 дней со дня заключения договора, 20 % в течение 180 дней со дня заключения договора, 30 % в течение 15 дней со дня фактического присоединения, 10 % в течение 10 дней со дня подписания акта о технологическом присоединении. Сроки технологического присоединения сторонами не выдержаны. Плата за технологическое присоединение внесена заявителем в полном объеме до фактического присоединения. После выполнения обязательств по технологическому присоединению сетевая организация произвела по Правилам расчет неустойки за нарушение срока каждого платежа, обратилась в Приморский районный суд г. Санкт-Петербурга с исковыми требованиями к заявителю о взыскании неустойки в размере, в пять раз превосходящем стоимость технологического присоединения. Заявителем нарушены обязательства по договору, и сетевая организация могла расторгнуть договор в судебном порядке, что в данном случае явилось бы надлежащей мерой оперативного воздействия на недобросовестного заявителя. На основании ст. 333 ГК РФ, ввиду явной несоразмерности неустойки последствиям нарушения обязательства, суд вправе уменьшить размер неустойки и будет ее уменьшать в спорах с участием физических лиц, но в таком случае нивелируется практическое значение установления подобных непропорциональных санкций. Вероятно, для достижения целей ответственности заявителя — физического лица за нарушение сроков выполнения мероприятий по технологическому присоединению необходимым и достаточным будет общий совокупный размер неустойки за все допущенные по договору нарушения, рассчитанный от общей суммы договора, но не более размера неустойки, определенного за год просрочки.

Применительно к ситуации, где заявителем выступает юридическое лицо, отметим следующее. Положение Правил о расчете неустойки от общей суммы договора оспаривалось юридическим лицом в судебном порядке по мотивам его несоответствия п. 1, 2 ст. 1, п. 1 ст. 10 ГК РФ как нарушающего принципы равенства гражданских прав, свободы договора, права на соразмерность штрафных санкций размеру возникших убытков кредитора вследствие неисполнения обязательств, а также дающего возможность злоупотребления правом. Заявитель указывал, что по Правилам вынужден нести ответственность, рассчитанную не от стоимости нарушенных обязательств (в частности, затраты на выполнение заказчиком мероприятий по технологическому присоединению, как правило, меньше цены договора), а от стоимости обязательств по оплате, которые им уже были исполнены. Решением Верховного Суда РФ от 15.07.2019 № АКПИ19-349<sup>11</sup>, оставленным без изменения апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 17.10.2019 № АПЛ19-364<sup>12</sup>, отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим оспариваемого положения ввиду того, что оно носит стимулирующий характер для сторон, побуждая потреби-

<sup>11</sup> Решение Верховного Суда РФ от 15.07.2019 № АКПИ19-349 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>12</sup> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 17.10.2019 № АПЛ19-364 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.03.2020).

телей к исполнению в установленный срок своих обязательств, и соответствует действующему законодательству.

### 3. Обязанность по оплате судебных расходов при уклонении от уплаты неустойки в бесспорном порядке

Предусмотренная Правилами обязанность по оплате судебных расходов, определенных судебным актом, при уклонении нарушившей стороны от уплаты неустойки в бесспорном порядке — это неудачная попытка ввести в материально-правовой акт специальную норму процессуального права. Специальные нормы конкретизируют, дополняют или исключают применение общих норм процессуального права. Процессуальная норма материально-правового акта может иначе регулировать процессуальное правоотношение. В Правилах речь идет о судебных расходах — государственной пошлине и судебных издержках, связанных с рассмотрением дела судом, арбитражным судом. По нормам Гражданского процессуального кодекса РФ<sup>13</sup>, Арбитражного процессуального кодекса РФ<sup>14</sup>, судебные расходы взыскиваются со стороны, против интересов которой решение принято. Предусмотренная обязанность сторон договора технологического присоединения возместить другой стороне расходы, связанные с взысканием неустойки по договору в судебном порядке, не создает никаких процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения дел о взыскании неустойки по договорам технологического присоединения, является излишней и не является мерой гражданско-правовой ответственности сторон.

Из анализа установленных Правилами положений об ответственности сторон договора следует, что в нормативном правовом акте произведена чрезмерная юридико-техническая проработка, приводящая к путанице правовых понятий и юридическому прессингу. Существенные условия договора технологического присоединения, определенные Правительством РФ, требуют упорядочивания и систематизации. К мерам ответственности сторон договора, предусмотренным Правилами, относится только обязанность стороны, нарушившей срок осуществления мероприятий по технологическому присоединению, уплатить другой стороне неустойку в установленном размере. В то же время имущественная ответственность сторон договора технологического присоединения не ограничивается исключительно неустойкой, следовательно, по общим правилам, закрепленным в ГК РФ, к отношениям сторон должны применяться и неустойка, и убытки. Лицо, право которого нарушено, может требовать возмещения расходов, которые лицо произвело или должно будет произвести для восстановления своего нарушенного права — реального ущерба, и неполученных в связи с нарушением права доходов — упущенной выгоды.

<sup>13</sup> Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ (принят ГД ФС РФ 23.10.2002) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>14</sup> Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ (принят ГД ФС РФ 14.06.2002) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.



Отметим судебную практику по спорам о взыскании сетевой организацией убытков с заявителя. Так, сетевая организация АО «Омскэлектро» обратилась в арбитражный суд с иском о взыскании убытков в виде расходов на подготовку и выдачу технических условий на присоединение энергопринимающих устройств заявителя — бюджетного учреждения к распределительным электросетям. По заявке бюджетного учреждения сетевой организацией был составлен договор и подготовлены технические условия, учреждение от подписания договора уклонилось. Судами по делу № А46-14889/2016 в удовлетворении требований истца отказано, поскольку, как указал Верховный Суд РФ в определении об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения Судебной коллегией ВС РФ<sup>15</sup>, суд пришел к правильному выводу об отсутствии оснований возложения на бюджетное учреждение производственных затрат истца, рассчитанных применительно к случаю заключения договора технологического присоединения, которого не произведено и намерения ответчика в заключении договора не доказано. То есть суды не сочли заявку учреждения на технологическое присоединение фактом, на основании которого сетевая организация должна производить соответствующие затраты.

При этом определением Верховного Суда РФ по делу № А45-12261/2015<sup>16</sup> признан правомерным вывод судов о взыскании сетевой организацией убытков с заявителя за подготовку и выполнение технических условий после расторжения договора о технологическом присоединении, так как суды исходили из факта несения сетевой компанией расходов на оказание услуги (выполнение работ) по подготовке и выполнению технических условий технологического присоединения общества, размер которых правомерно определен компанией с учетом законодательства в сфере энергетики. Выраженный подход отвечает интересам сетевых организаций: некомпенсированные издержки уменьшают имущественную базу и, как следствие, являются для сетевой организации убытками.

Ответственность, выраженная в обязанности возместить контрагенту убытки в полном объеме, Правилами не ограничивается, распространяется на обе стороны договора и имеет целью возвращение кредитора в положение, в котором он находился бы, если бы обязательство было исполнено надлежащим образом<sup>17</sup>.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Байбак В. В., Бевзенко Р. С., Беляева О. А. [и др.] Договорное и обязательственное право (общая часть) постатейный комментарий к статьям 307—453

<sup>15</sup> Определение Верховного Суда РФ от 14.12.2017 № 304-ЭС17-19172 по делу № А46-14889/2016 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>16</sup> Определение Верховного Суда РФ от 24.10.2018 № 304-ЭС16-16246(2) по делу № А45-12261/2015 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.03.2020).

<sup>17</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 5.

- Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. — М. : М-Логос, 2017. — 1120 с.
2. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая : Общие положения. — 2-е изд., испр. — М. : Статут, 1999. — 841 с.
  3. Вершинин А. П. Энергетическое право : учеб.-практ. курс. — СПб. : Издательский дом СПбГУ, 2007. — 248 с.
  4. Крашенинников П. В. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / В. В. Андропов, К. П. Беляев, Б. М. Гонгало [и др.] ; под ред. П. В. Крашенинникова. — М. : Статут, 2011. — 1326 с.
  5. Семенович К. С. Нарушение сетевой организацией сроков исполнения обязательств по договорам технологического присоединения к электрическим сетям // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. — 2015. — Вып. 4. Ч. II : Юридические науки. — С. 244—250.




**Александр Моисеевич**
**ШАФИР,**

кандидат юридических  
наук, арбитр

Международного  
коммерческого

арбитражного суда при  
Торгово-промышленной  
палате РФ

**shafir07@mail.ru**

109012, Россия, г. Москва,  
ул. Ильинка, д. 6/1, с. 1

## РЫНОК ЭНЕРГОРЕСУРСОВ: ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

**Аннотация.** Энергетические рынки — это организационно-экономический механизм, обеспечивающий функционирование сферы обращения энергетических ресурсов, организованный по законам товарного производства.

Энергоресурсы есть не что иное, как материальный носитель энергии, переводимой в составляемых в процессе планирования деятельности субъектов ТЭК топливно-энергетических балансах в условное топливо как единицу измерения количества энергии в конкретном энергоресурсе.

Экономические отношения по снабжению энергоресурсами складываются в двух основных формах — снабжения через присоединенную сеть и поставки.

В энерго- и газоснабжении фаза обращения энергии во времени, по существу, совпадает с фазой ее производства, что обуславливает непосредственное воздействие и определяющее влияние режима потребления энергии на режим ее производства. Распространение сферы обращения на сферу потребления приводит к тому, что потребление энергоресурсов само становится «актом торговли».

Потребитель приобретает энергоресурс с сервитутом участия непосредственно государства (госорганов) или коммерческих энергоснабжающих организаций в его использовании. Форма такого участия — осуществляемое в энергетике указанными органами оперативно-диспетчерское управление.

Единый энергетический фонд РФ и энергетические фонды иных уровней — это имущественные экономико-правовые образования, экономико-правовой институт, существование которого может стать весомым аргументом в пользу энергетического права как самостоятельной отрасли.

Взаимосвязь передачи и потребления энергоресурсов при определяющей роли последнего в условиях централизованного оперативно-диспетчерского управления режимом снабжения дает синергетический эффект в форме органического взаимодействия публично- и частно-правовых отношений в отношениях по энергоснабжению.

Специфика публично-правовых отношений в сфере энергоснабжения заключается в их внедрении в отношения частноправовые, до степени органического взаимодействия и функционирования как единого целого.

**Ключевые слова:** энергоресурсы, энергетические рынки, энергетические фонды, единый энергетический фонд РФ, энергетическое право, синергетический эффект.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.116-124

**A. M. SHAFIR,**

*candidate of legal Sciences International commercial arbitration court at  
the Russian chamber of Commerce and industry*

**shafir07@mail.ru**

*109012, Russia, Moscow, ul. Ilinka, d. 6/1, s. 1*

## **ENERGY MARKET: GENERAL THEORY LEGAL REGULATION**

**Abstract.** *Energy markets are an organizational and economic mechanism that ensures the functioning of the sphere of circulation of energy resources, organized according to the laws of commodity production. Energy is nothing more than a material carrier of the energy transferred in the process of planning of activity of subjects of FEC fuel and energy balances of fuel as a unit of measurement of the amount of energy in a particular energy resource.*

*Economic relations for the supply of energy resources are formed in two main forms—supply through the connected network and supply. In energy and gas supply, the phase of energy circulation in time essentially coincides with the phase of its production, which determines the direct impact and determining influence of the mode of energy consumption on the mode of its production. The expansion of the sphere of circulation to the sphere of consumption leads to the fact that the consumption of energy resources itself becomes an «act of trade». The consumer purchases an energy resource with an easement of participation directly by the state (state agencies) or commercial energy supply organizations in its use. The form of such participation is operational dispatch management carried out by the specified bodies in the energy sector. The unified energy Fund of the Russian Federation and energy funds of other levels are property economic and legal entities, economic and legal institutions, the existence of which can become a significant argument in favor of energy law as an independent industry.*

*The interconnection of transmission and consumption of energy resources with the latter's defining role in the conditions of centralized operational dispatch management of the supply regime gives a synergistic effect in the form of organic interaction of public and private law relations in relations on energy supply.*

*The specificity of public-legal relations in the field of energy supply consists in their «introduction» into private-law relations, to the extent of organic interaction and functioning as a whole.*

**Keywords:** *energy resources, energy markets, energy funds, Unified energy Fund of the Russian Federation, energy law, synergy effect.*

**Р**ынок энергии складывается в процессе функционирования топливно-энергетического комплекса страны как системы связанных энергетических отраслей, предприятий и организаций, имеющих в своей основе единство выполняемых ими функций по поиску, разведке, добыче (производству), пере-



работке, преобразованию, хранению, транспортированию, распределению и потреблению энергоносителей и энергетических ресурсов, с целью обеспечения потребностей населения и экономики страны энергетическими ресурсами<sup>1</sup>. Энергия проявляет свою правопривязку (юридическую привязку) через принадлежность определенным субъектам источников и средств получения и передачи соответствующей энергии. Поскольку энергия не существует без источника, а также без ее носителя, то, говоря об энергетических рынках, подразумевают не только собственно энергию, но и рынки соответствующих энергоносителей. Энергетические рынки — это организационно-экономический механизм, обеспечивающий функционирование сферы обращения энергетических ресурсов, организованный по законам товарного производства<sup>2</sup>.

*Энергоресурсы есть не что иное, как материальный носитель энергии, переводимой в составляемых в процессе планирования деятельности субъектов ТЭК топливно-энергетических балансах в условное топливо как единицу измерения количества энергии в конкретном энергоресурсе<sup>3</sup>. Именно энергоресурсы, представляющие собой носители различного вида энергии, определяют специфику общественных отношений, предметом которых является энергия<sup>4</sup>.*

*Экономические отношения по снабжению энергоресурсами складываются в двух основных формах — снабжения через присоединенную сеть и поставки. Факт охвата сферы потребления экономическими отношениями снабжающей организации и получателя энергоресурсов общепризнан в экономической литературе, другое дело, что касается это только снабжения энергоресурсами по присоединенной сети (электрическим сетям, газо- и трубопроводам).*

Помимо энергетики, включающей электроэнергетику, а также снабжение тепловой энергией в виде горячей воды и пара, в общей структуре топливно-энергетического комплекса имеется еще одна подсистема — газоснабжение, которая также характеризуется жесткой взаимосвязью процессов производства, транс-

<sup>1</sup> Лахно П. Г. Энергетическое право Российской Федерации: Становление и развитие. С. 160—161.

<sup>2</sup> Губин Е. П., Лахно П. Г. Предпринимательское право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, Инфра-М, 2017. С. 648.

<sup>3</sup> Условное топливо — принятая при технико-экономических расчетах и регламентируемая в нормативах и стандартах единица, служащая для сопоставления тепловой ценности различных видов органического топлива. В отечественной, как и в международной, практике принято, что теплотворная способность 1 кг условного топлива равна 7000 ккал/кг. Тонна условного топлива (т.у.т) — пересчет натурального топлива в условное производится по калорийному эквиваленту путем умножения количества натурального топлива на величину отношения низшей теплотворной способности топлива данного вида к теплотворной способности 1 кг условного топлива, т. е. 7 000 ккал/кг, по специальной формуле. См.: Википедия // URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Условное\\_топливо](https://ru.wikipedia.org/wiki/Условное_топливо) ; Методологические положения по расчету топливно-энергетического баланса Российской Федерации в соответствии с международной практикой, утв. постановлением Госкомстата России от 23 июня 1999 г. № 46.

<sup>4</sup> См.: Городов О. А. Введение в энергетическое право : учебное пособие. М. : Проспект, 2012. С. 7, 11.



портировки и потребления. Такие системы названы физико-техническими, т. к. их связи в физическом отношении представляют собой гидравлические цепи<sup>5</sup>.

Непосредственная связь производства и потребления энергии и газа, а также определяющее влияние процесса потребления на процесс производства указанной продукции обусловлены главным образом отсутствием стадии накопления продукции между этими технико-технологическими процессами. Последнее обстоятельство в экономических отношениях сторон выступает как фактическое отсутствие момента нахождения товара — электрической, тепловой энергии и газа — на рынке, в стадии обращения, в результате чего время обращения в экономических отношениях по энерго- и газоснабжению равно нулю. *Таким образом, в энерго- и газоснабжении фаза обращения энергии во времени, по существу, совпадает с фазой ее производства, что обуславливает непосредственное воздействие и определяющее влияние режима потребления энергии на режим ее производства*<sup>6</sup>.

В то же время по изложенной модели экономических отношений по энерго- и газоснабжению зачастую строятся и отношения по снабжению через присоединенную сеть другими энергоресурсами, в частности нефтью и нефтепродуктами<sup>7</sup>. В отличие от отношений по энерго- и газоснабжению, при снабжении через присоединенную сеть другими энергоресурсами нет отмеченной выше жесткой взаимосвязи процессов производства, транспортировки и потребления ресурсов, ибо связи между элементами системы снабжения по присоединенной сети другими ресурсами в физическом отношении не представляют собой гидравлические цепи. Скажем, отношения по снабжению нефтью и нефтепродуктами организованы таким образом, что наличие запасов нефти на промыслах, у потребителей, на ряде насосных станций нефтепроводов является обязательным условием нормального функционирования всей системы добычи, транспорта и переработки нефти.

Отношения, построенные по модели энергоснабжения при передаче энергоресурсов по присоединенной сети, и отношения по поставке вне присоединенной сети различаются по своему содержанию. Если в экономических отношениях по поставке «договор поставки как сделка между продавцом и покупателем представляет собой операцию, относящуюся к рынку, сфере обращения» и не имеет ничего общего с потреблением, которое «начинается лишь тогда, когда акт торговли закончен и завершен»<sup>8</sup>, то при снабжении энергией и газом процесс потре-

<sup>5</sup> Макаров А. А., Мелентьев Л. А. Методы исследования и оптимизации энергетического хозяйства. Новосибирск : Наука СО, 1973, С. 6 ; Фурман И. Я. Экономика магистрального транспорта газа. М. : Недра, 1978. С. 9.

<sup>6</sup> Аврух А. Я. Проблемы себестоимости и ценообразования в энергетике. М. : Энергия, 1977. С. 61 ; Мелентьев Л. А. Оптимизация развития и управления больших систем энергетики. М. : Высшая школа, 1976. С. 6.

<sup>7</sup> Шафир А. М. Рынок энергоресурсов и его правовое регулирование : монография. М., 2018. 112 с. ; Шафир А. М. Модель договора на энергоснабжение через присоединенную сеть и специфика опосредствуемых им экономических отношений // Государственное и договорное регулирование предпринимательской деятельности : кол. монография / под науч. ред. проф. В. С. Белых. М. : Проспект, 2015. С. 205—236.

<sup>8</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25. Ч. 1. С. 285 ; Т. 23. С. 598.



ния является составной частью сферы обращения, «акта торговли» продукцией, обеспечивая и делая в конечном счете возможным сам этот акт.

*Распространение сферы обращения на сферу потребления приводит к тому, что потребление энергоресурсов само становится «актом торговли», что подтверждается многочисленными фактами все более широкого применения механизмов правовой регламентации деятельности потребителя по непосредственному вмешательству деятельности снабжающих организаций в процесс использования передаваемых потребителем энергоресурсов.*

В принятом в Германии в августе 2011 г. Законе об энергетике даже появилось понятие «активное управление потреблением», которое направлено на создание для оператора сети или других управомоченных на управление сетью лиц (энергоснабжающих организаций) определенной свободы усмотрения, в рамках которой в случае надвигающейся перегрузки сети потребление конкретного получателя энергоресурсов может быть ими снижено. Управление установкой потребителя происходит напрямую операторами распределительных сетей или третьими лицами по их указанию. Операторы вправе рассчитывать стоимость потребляемой энергии по более низким тарифам с поставщиками энергии и ее конечными потребителями, с которыми они заключили договор пользования сетью в обмен на возможность контроля за определенными потребительскими установками с целью уменьшения нагрузки всей сети<sup>9</sup>.

Опыт Германии в определенной степени воспринят и российскими законодателями. Постановлением Правительства РФ от 20.07.2016 № 699 «О внесении изменений в Правила оптового рынка электрической энергии и мощности»<sup>10</sup> в России вводится механизм «ценозависимого потребления» электрической энергии (мощности). Согласно ему участники оптового рынка электрической энергии (мощности) могут подавать заявки для участия в конкурентном отборе мощности (КОМ) с указанием планируемого объема снижения потребления. По факту отбора заявки в КОМ они принимают на себя обязательства по снижению потребления со специальными требованиями по обеспечению готовности энергопринимающего оборудования к такому снижению. Установленный механизм, носящий по своей природе гражданско-правовой характер, позволяет потребителям активно участвовать в регулировании спроса на электрическую энергию и мощность.

Анализируя практику активного управления потреблением, другими словами, директивного вмешательства снабжающей энергией организации в процесс использования потребителем получаемой им энергии, следует обратить внимание на то, что *установка потребителя — это по своей технико-экономической сути резервуар хранения энергоснабжающей организации, которая использует его по мере необходимости*<sup>11</sup>. Стадия хранения энергоресурса в отношениях по энер-

<sup>9</sup> Энергетическое право и энергоэффективность в Германии и России / под ред. Б. Хольцнагеля, Л. В. Санниковой. М. : Инфотропик Медиа, 2013. С. 90—93.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2016. № 31. Ст. 5017.

<sup>11</sup> В качестве биржевого актива на газовой бирже может выступать хранение газа в хранилищах, что является ярким примером использования резервуаров хранения газа в качестве объекта экономических отношений по энергоснабжению и выхода этих отношений за традиционные для сферы обращения (поставки) пределы приема-передачи товара.

госнабжению не имеет самостоятельного значения, она носит вспомогательный, обслуживающий характер для непрерывного по своей сути процесса снабжения ресурсами всех потребителей данной энергоснабжающей организации.

Л. Д. Гительман и Б. Е. Ратников отмечали, что в Европе люди с ветряками и солнечными батареями сбрасывают излишки энергии в общую сеть, превращаясь из потребителей энергии в генерирующих агентов, так что производство энергии осуществляется совместно, по принципу торрентов<sup>12</sup>. В этом смысле *экономика-правовой процесс энергоснабжения можно охарактеризовать как сотрудничество, совместную деятельность производящих и потребляющих энергию субъектов*. Другими словами, отношения по снабжению энергоресурсами характеризуются не только распространением сферы производства на сферу распределения и потребления энергии, но и обратным процессом — участием субъектов потребления в производстве энергии и, отсюда, распространением полномочий субъектов потребления на сферу производства.

Важно подчеркнуть, что потребитель в последнем случае не становится энергоснабжающей организацией, ибо его действия здесь — не более чем элемент общего процесса снабжения энергией всех субъектов энергоснабжающей организации, включая самого потребителя. *Потребитель не снабжает энергоресурсами других субъектов оператора сети, а лишь организует свою сферу потребления таким образом, что ее результатом становится не только потребление, но и участие в производстве энергоресурсов, осуществляемом оператором сети*. Даже вознаграждение в этом случае потребитель получает не в виде платы за поставленную энергию, а в виде скидок с тарифов на поставляемые ему снабжающей организацией энергоресурсы<sup>13</sup>.

Современная энергетика все более и более предстает как отношения по добровольному (с использованием гражданско-правовых методов регулирования) или принудительному (с использованием административно-правовых методов регулирования) ограничению потребителей в правах в сфере потребления приобретенных ими энергоресурсов. Потребитель в энергетике продает (частноправовой механизм) или передает (публично-правовой механизм) свои полномочия в сфере потребления в обмен на скидки и прочие преференции или даже без оных в установленных государством общественно полезных целях и интересах. Потребление энергоресурсов — рынок по своей сути, в современной энергетике не/внерыночного потребления практически нет. Отношения потребления энергоресурсов регулируются гражданско- или административно-правовыми механизмами соответственно характеру и субъектам этих отношений.

Можно сказать, что *потребитель приобретает энергоресурс с сервитутном участием непосредственно государства (госорганов)* или коммерческих энергоснабжающих организаций в его использовании. Форма такого участия — осуществляемое в энергетике указанными органами (организациями) оперативно-диспетчерское управление (ОДУ) — выполнение в круглосуточном режиме функций оперативного контроля и централизованного управления режимами работы объектов системы энергоснабжения, координация действий оперативного

<sup>12</sup> Гительман Л. Д., Ратников Б. Е. Энергетический бизнес. С. 47—49.

<sup>13</sup> Гительман Л. Д., Ратников Б. Е. Указ. соч. С. 47—49.



персонала, сбора, фиксации, анализа и передачи на вышестоящий уровень отчетной информации. В литературе обращалось внимание на то, что отношения между уполномоченным на управление энергосистемой системным оператором и потребителем не являются по своему характеру гражданско-правовыми: системный оператор имеет право давать обязательные инструкции потребителю услуг, а потребитель услуг обязан выполнять установленные системным оператором требования, необходимые для управления электроэнергетическим режимом работы энергетической системы<sup>14</sup>. Выдаваемая диспетчером в процессе осуществления деятельности по ОДУ оперативно-диспетчерская команда является мерой организационного характера и по своим признакам не соответствует гражданско-правовому понятию «услуга»<sup>15</sup>.

В рамках топливно-энергетического комплекса страны как основополагающего технико-технологического и экономического образования формируется и функционирует ряд образований вторичного уровня, которые, являясь частью единой национальной энергосистемы, непосредственно влияют на характер и содержание складывающихся в ТЭК экономических и опосредствующих их правовых отношений. Одним из них является экономико-правовой институт, существование которого может стать весомым аргументом в пользу энергетического права как самостоятельной отрасли. Речь идет о *формировании Единого энергетического фонда РФ (ЕЭФ РФ) и энергетических фондов иных уровней как имущественных экономико-правовых образований*, концепция о которых впервые была в общем виде сформулирована нами в 1990-х гг. применительно к сложившейся в СССР системе управления топливно-энергетическим комплексом страны и разрабатываемым в СССР топливно-энергетическим балансам<sup>16</sup>. На тот момент существовали не только объективные технико-технологические и экономические факторы, которые, безусловно, имеются и сейчас, но и субъективные факторы в виде нормативной базы по разработке и утверждению топливно-энергетических балансов (ТЭБ) как директивных, обязательных для исполнения документов, достаточные для выводов о формировании и функционировании ЕЭФ СССР, а также энергофондов иных субъектов хозяйствования как ТЭК, так и других отраслей.

Несмотря на то что в настоящее время отмеченные выше субъективные факторы во многом отсутствуют, ибо действующее законодательство рассматривает ТЭБ в основном как документы рекомендательного, информационно-статистического характера, объективные факторы, на основе которых были сделаны вышеизложенные выводы, продолжают существовать, ибо в их основе лежат базисные технико-технологические и обусловленные ими экономические характеристики процессов производства и потребления энергоресурсов.

Свое внешнее выражение отмеченная объективная специфика ТЭК находит в составляемых в отрасли *топливно-энергетических балансах, которые можно*

<sup>14</sup> Мазурова Ю. А. Система договоров на розничном рынке электрической энергии России // Актуальные проблемы гражданского права : сборник работ выпускников Российской школы частного права 2009 года. Вып. 14. М. : Статут, 2012. С. 352—353.

<sup>15</sup> Свирков С. А. Договорные обязательства в электроэнергетике. М. : Статут, 2006. С. 109.

<sup>16</sup> Шафир А. М. Энергоснабжение предприятий (правовые вопросы). М. : Юрид. лит., 1990. С. 132—136.

охарактеризовать в качестве экономико-правовой формы организации и регламентации технико-технологического процесса перехода энергоресурса как материальной формы в энергию как работу. Топливо-энергетические балансы, в свою очередь, являются основой формирования энергофондов тех или иных субъектов хозяйствования, причем тот факт, что энергетические балансы составляются на предприятиях не только ТЭК, но также и других отраслей народного хозяйства — потребителей энергоресурсов, только подтверждает отмеченную выше связь производства и потребления энергоресурсов.

В СССР составлялся, утверждался и имел силу директивного документа Единый топливо-энергетический баланс (ЕТЭБ) страны. Фактически разработка и утверждение ЕТЭБ СССР означали формирование в масштабах страны Единого энергетического фонда как специфического имущественного фонда производства и потребления энергоресурсов, управляемого на централизованном, государственном уровне публично-правовыми, а на хозяйственном, предпринимательском уровне — частноправовыми механизмами. Есть основания утверждать, что и в Российской Федерации имеется тенденция для формирования Единого энергетического фонда РФ и аналогичных ему энергофондов других субъектов как организационно-экономической структуры, функционирующей в форме топливо-энергетических балансов, составляемых и утверждаемых на различных объектном и субъектном уровнях. ЕЭФ РФ и иные энергетические фонды на современном этапе развития законодательства — это находящийся в стадии формирования правовой институт, опосредствующий экономические отношения, возникающие в результате составления, принятия и исполнения топливо-энергетических балансов производства, распределения и потребления энергоресурсов на различных субъектных уровнях (общероссийском, региональном, предпринимательском).

Заложенная в процессе составления ТЭБ и формирования на их основе энергофондов взаимосвязь производства и передачи, а также взаимосвязь передачи и потребления энергоресурсов при определяющей роли последнего в условиях централизованного оперативно-диспетчерского управления режимом снабжения дает синергетический эффект в форме органического взаимодействия публично- и частноправовых отношений в отношениях по энергоснабжению.

В литературе обращается внимание на то, что нельзя проводить выделение структур комплексных отраслей и институтов по любым основаниям, ибо это ведет к субъективизму. Системообразующие факторы должны быть внешними для системы, в которой они применяются, и основываться на объективных признаках, определяющихся общественными отношениями, которые право регулирует<sup>17</sup>. Глубинными признаками энергетического права как комплексной отрасли являются органическое переплетение отношений равенства с отношениями власти и подчинения, при этом вторые выступают как обязательная составляющая, элемент энергетических отношений. Отношения власти и подчинения — это органически присущий им элемент организации, управления энергетическими отношениями. Для публично-правового отношения существенно не то, что субъектом в нем является государственная власть, но именно сам характер вступления в правоотношение. Специфика публично-правовых отношений в сфере энергоснабжения

<sup>17</sup> Сулейменов М. Право как система. М. : Статут, 2016. С. 255—257.



заключается в их внедрении в отношения частноправовые, до степени органического взаимодействия и функционирования как единого целого.

На основе высказанной в теории права идеи «наслоения» отраслей и формирования отраслей права вторичного, третичного и пр. уровней, можно утверждать о выделении энергетического права как самостоятельной отрасли, появившейся в результате синергетического взаимодействия входящих в него публично- и частноправовых отношений. Невозможность разделения энергетики как единой функционирующей технико-технологической и экономической системы производства, распределения, потребления и управления процессом энергоснабжения — одна из главных причин органического единства комплексной отрасли энергетического права.

Энергофонды являются, по сути, экономико-правовой формой существования публично- и частноправовых отношений по производству, распределению, потреблению и управлению энергоресурсов как в масштабах страны, так и на уровне иных субъектов отношений по энергоснабжению.

Это основа формирования энергетического права как самостоятельной отрасли права. Отрасли не основной, а на стыке основных, можно сказать — «основной отрасли второго порядка». Управление имманентно присуще энергетическим отношениям, оно встроено в них, не может существовать без них. *Синергетический эффект заключается не в слиянии двух разноотраслевых методов, а во взаимодействии и взаимоусилении эффекта* регулирования энергетических отношений<sup>18</sup>.

Для формирования комплексной отрасли права, отмечал С. С. Алексеев, необходимо наличие комплексного акта, затрагивающего целые сферы социальной жизни или их участки<sup>19</sup>. Для энергетического права таким актом мог бы стать Энергетический кодекс Российской Федерации.

Если говорить о возможной структуре Энергетического кодекса РФ, то в свете сделанных в настоящей работе выводов он должен включать в качестве основополагающих разделов порядок разработки и утверждения Единого топливно-энергетического баланса РФ и ТЭБ субъектов предпринимательства, а также положения о понятии, содержании и порядке функционирования энергофондов — от ЕЭФ РФ до энергофондов субъектов предпринимательства.

Вокруг этих разделов может быть выстроена вся структура Энергетического кодекса, которая, соответственно, предопределит структуру и содержание энергетического права как отрасли. В состав Энергетического кодекса РФ могли бы войти разделы: топливно-энергетические балансы, порядок их разработки, утверждения, юридическая сила; понятие ЕЭФ РФ, других энергофондов, их виды и характеристика; производство энергоресурсов; транспортировка энергоресурсов; распределение энергоресурсов; оперативно-диспетчерское управление передачей и потреблением энергоресурсов; договоры на снабжение энергоресурсами, а также связанные с ними договоры; энергосбережение и другие разделы.

<sup>18</sup> В литературе отмечалось, что в работах таких ученых-юристов, как В. В. Витрянский, С. М. Корнеев, О. Н. Садилов, Б. М. Сейнаров, А. М. Шафир, все чаще наблюдается обращение к энергетическому сектору, объединяющему все стадии энергетического использования (см.: Прокопович Г. А. Синергетика как новый концептуальный подход к осмыслению проблем ответственности // История государства и права. 2011. № 10. С. 46—48).

<sup>19</sup> Алексеев С. С. Теория права. М.: Бек, 1993. С. 109.

## Зарубежный опыт

### ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ПРАВО США: ВОЗОБНОВЛЯЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ ЭНЕРГИИ

**Аннотация.** Автор анализирует историю и действующее законодательство США о возобновляемых источниках энергии. На основе сравнительного анализа российского и американского права автор обосновывает необходимость разработки российских законов о возобновляемых источниках энергии, федерального и субъектов федерации. В них должна быть закреплена гибкая система экономического стимулирования развития производства энергоресурсов из возобновляемых источников энергии как перспективного сектора энергетики XXI в.

**Ключевые слова:** энергетическое право, нормативные правовые акты, *renewable energy sources*, инвестиционный налоговый кредит, ценовая скидка, сертификаты использования солнечной энергии, ускоренная амортизация, субсидированные ссуды, освобождение от налога, налоговая скидка.

**Лазарь Израильевич  
БРОСЛАВСКИЙ,**

консультант юридический  
фирмы Law Firm Z.L.

Broslavsky&Weinman, США,  
Лос-Анжелес, кандидат  
юридических наук, доцент,  
PhD (law) США

**lazarbros@aol.com**

855 Third street, # 212 Santa  
Monica, California 90403,  
USA

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.125-134

**L. I. BROSLAVSKY,**

PhD in law, associate Professor, Ph. D (law) USA, Consultant. Law Firm  
Z.L. Broslavsky&Weinman

**LazarBros@aol.com**

855 Third street, # 212 Santa Monica, California 90403, USA

#### US ENERGY LAW: RENEWABLE ENERGY SOURCES

**Abstract.** Author analyzes the history and current laws of the United States on renewable energy. Based on a comparative analysis of Russian and American law, the author discusses the need to develop Russian laws on renewable energy sources on the federal and federal subjects level. These laws should create a flexible system of economic incentives for the development of energy production from renewable energy sources as a promising energy sector of the 21st century.

**Keywords:** energy law, regulations, возобновляемые источники энергии, investment tax credit, cash rebates, solar renewable energy certificate, accelerated depreciation, subsidized loans, tax exemptions, tax reduction.

**Н**ачиная со второй половины XX в. на основе колоссальных достижений науки и техники идет процесс бурного развития промышленности, сельского хозяйства, транспорта и других отраслей экономики. Более того, в первых двух десятилетиях XXI в. отчетливо наблюдается ускорение этого процесса. Все это знаменует новый этап развития цивилизации, связанный с удовлетворением всё возрастающих потребностей и повышения уровня качества жизни современного человека. Соответственно, неуклонно возрастает потребность в энергоресурсах.

Возникла новая, самостоятельная энергетическая функция современного государства. Вместе с тем продолжается процесс глобализации мировой экономики. Четвертая промышленная революция, зеленая (экологическая) революция, энергетическая революция — все эти понятия и категории прочно вошли в политический лексикон, широко используются в различных видах научных знаний и СМИ. Они являются предметом исследования юридической науки, которая должна разработать соответствующие рекомендации по совершенствованию международного и национального права.

Энергетическое право — одна из наиболее динамично развивающаяся отраслей современного права, национального и международного.

Энергетическое право (законодательство) США — это совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, связанные с поиском, разведкой, добычей, транспортировкой, переработкой, производством (получением), распределением и потреблением энергоресурсов.

Энергетическая революция означает изменение философии: на смену убеждению в неисчерпаемости ископаемых источников энергии приходит понимание того, что они все же не бесконечны, и необходимо искать другие пути для того, чтобы удовлетворить потребности экономики и, соответственно, людей в энергоресурсах. Поэтому современное общество обратилось к возобновляемым источникам энергии.

Возобновляемые источники энергии (ВИЭ) — это источники энергетических ресурсов, действующие на основе постоянно существующих или периодически возникающих в окружающей среде потоков энергии. В специальной литературе и в нормативных правовых актах приводятся различные классификаторы видов ВИЭ. К примеру, к ним относятся: солнечная энергия, энергия ветра, биомасса в пределах возобновляемости, гидроэнергия, геотермальная энергия земли, энергия Мирового океана. В соответствии с Резолюцией № 33/148 Генеральной Ассамблеи ООН (1978 г.) к ним относятся: солнечная, ветровая, геотермальная, энергия морских волн, приливов и океана, энергия биомассы, древесины, древесного угля, торфа, тяглового скота, сланцев, битуминозных песчаников и гидроэнергия больших и малых водотоков.

Понятие возобновляемых источников энергетики закреплено в Федеральном законе «Об электроэнергетике»: 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 водоемов, 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 выращенные 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<sup>1</sup>.

По мнению специалистов, полагающих наиболее приоритетным направлением энергетики развитие ВИЭ, быстрое снижение стоимости технологий использования, особенно энергии ветра и солнца, растущая обеспокоенность по поводу воздействия ископаемого топлива на окружающую среду и изменение климата, а также устойчивые инвестиции в проекты по возобновляемой энергии указывают на не столь отдаленное будущее, в котором возобновляемая энергия будет играть ключевую роль в электроэнергетической системе XXI в.

Законодательство о ВИЭ — подотрасль энергетического права, так же как и законодательство о традиционных источниках энергии: угле, нефти, газе, атомной энергетике. Соответственно, необходимо ее развитие в соответствии с вызовами XXI в., упорядочение и создание подсистемы в рамках системы энергетического права. Предмет настоящей статьи — правовое регулирование производства (получения) энергоресурсов за счет возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Опыт правового регулирования этого сектора энергетики в США на федеральном уровне и в не меньшей степени на уровне субъектов федерации может быть использован при совершенствовании российского энергетического законодательства.

Энергетическое законодательство облакает в правовую форму административные и экономические средства, применяемые для развития и совершенствования энергетического комплекса, в том числе и ВИЭ как все более перспективного его сектора.

Федеральные законы и законы штатов достаточно объемны и конкретны и, как правило, являются законами прямого действия. В них обычно устанавливается процент увеличения доли ВИЭ в течение определенного периода времени.

Административно-правовое регулирование энергетического комплекса включает в себя закрепление компетенции государственных органов в сфере энергетики, прав и обязанностей хозяйствующих субъектов и граждан, организацию и порядок работ. Наряду с законами, федеральными и штатов, их деятельность регулируется нормативными правовыми актами органов исполнительной власти: федеральных, штатов, региональных и локальных. Это могут быть инструкции, правила, положения, директивы, методические указания и др. Законодательство использует для них как родовое понятие термин *regulations*.

Неотъемлемым элементом административно-правового регулирования ВИЭ является нормирование (нормативно-техническое регулирование). Обязательные стандарты (федеральные, штатов, региональные и локальные) закрепляют нормативы допустимого выброса в атмосферу содержащих загрязняющие вещества парниковых газов. Они разрабатываются и утверждаются, как правило,

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ (с изменениями на 27 декабря 2019 г.) «Об электроэнергетике» // URL: <http://zakonrf>.



управомоченными на то государственными органами и распространяются на работающие на ископаемых источниках энергии и отходах производства и потребления электростанции, а также транспортные средства, причем не только на автотранспорт, но и на водный транспорт и авиацию, потребляющую все больше топлива в связи с неуклонным ростом пассажирских и грузовых перевозок. Обязательные стандарты закрепляют также нормативы расхода топлива на дальность пробега. Регулярный пересмотр нормативных актов технического регулирования и последовательное ужесточение закрепляемых в них норм, требований и правил направлены на решение одновременно экологических проблем, т. е. уменьшение негативного воздействия на окружающую среду, и энергетических проблем — рациональное использование энергоресурсов и энергоэффективность<sup>2</sup>.

Все это вызывает необходимость разработки и внедрения чистых технологий при потреблении ископаемых источников энергии и поиска альтернативных источников энергии, т. е. всемерного развития системы ВИЭ.

Экономическими средствами стимулирования развития ВИЭ в США являются: инвестиционный налоговый кредит (investment tax credit — ИТС), ценовая скидка за установку ВИЭ (cash rebates), сертификаты использования солнечной энергии (solar renewable energy certificates — SRECs), ускоренная амортизация (accelerated depreciation), субсидированные ссуды (subsidized loans), освобождение от налога (tax exemptions).

Эффективное применение государством экономических рычагов в целях дальнейшего развития и использования ВИЭ требует создания гибкого механизма экономического стимулирования, направленного на повышение конкурентоспособности ВИЭ с ископаемыми источниками энергии. В условиях рыночной экономики, движущей силой которой является конкуренция, это невозможно сделать только командно-административными методами. Наряду с частными инвестициями, необходима государственная финансовая поддержка, т. е. выделение на реализацию программ развития ВИЭ бюджетных средств и прямое государственное инвестирование. Взаимодействие государственного и частного сектора — необходимое условие решения как энергетических, так и экологических, природоохранных проблем.

Началом современного этапа развития энергетического законодательства США принято считать конец 1970-х гг., когда был принят федеральный Закон «О национальной энергетике» (National Energy Act — NEA) 1978 г. Этот закон стал первым федеральным законодательным актом, который должен был решить задачу регулирования всего комплекса отношений, связанных с производством и распределением энергоресурсов. До этого на федеральном уровне рассматривались лишь отдельные проблемы энергетики, главным образом энергоснабжения, добычи угля, нефти и газа. Основным массивом правового регулирования в сфере энергетики было законодательство штатов. Принятие Закона NEA означало закрепление единой национальной общегосударственной энергетической политики и стало первым шагом создания действующей в настоящее время системы энергетического законодательства.

<sup>2</sup> *Брославский Л. И.* Техническое регулирование и стандартизация качества продукции и безопасности окружающей среды. Законы и реалии России, США и Евросоюза : монография. М. : Проспект, 2017.

Закон NEA был направлен на преодоление зависимости от экспорта иностранной нефти, повышение энергоэффективности, модернизацию системы тарифов на коммунальные услуги, стимулирование и всемерное использование рыночных механизмов развития системы ВИЭ, реструктуризацию сектора энергетики, обеспечивающего производство энергоресурсов из природного газа. Принятие этого Закона, безусловно, было вызвано возрастающей потребностью в энергоресурсах, но в первую очередь это было обусловлено тем, что США вынуждены коренным образом пересмотреть свою энергетическую политику в результате двух нефтяных кризисов (oil crisis) 1970-х гг. В течение многих лет она была направлена на сохранение своих богатых нефтью месторождений, и значительная часть нефти экспортировалась из других стран. Первый нефтяной кризис разразился в октябре 1973 г., когда страны ОПЕК ввели эмбарго на продажу нефти США, а также Великобритании, Канады, Японии, Нидерландов, а затем Португалии, Родезии и Южной Африки. Нефтяной кризис повлек краткосрочные и долгосрочные негативные последствия не только для США, но и для всей мировой экономики. Достаточно сказать, что к марту 1974 г., когда эмбарго было снято, цены на нефть повысились примерно на 400 %<sup>3</sup>.

Второй нефтяной кризис, 1979 г., произошел из-за снижения добычи нефти после иранской революции. Несмотря на то что поставка нефти на мировой рынок сократилась всего лишь примерно на 4 %, возникшая паника привела к росту цен. Цена на сырую нефть выросла более чем в два раза в течение последующих 12 месяцев, и на бензоколонках снова появились длинные очереди, как это было во время нефтяного кризиса 1973 г.<sup>4</sup>

В долгосрочной перспективе в результате этих потрясений на мировом рынке нефти США и промышленно развитые страны Запада внесли существенные коррективы как в энергетическую, так и в экономическую политику: энергосбережение, расширение геологоразведочных работ и добыча ископаемых источников энергии, более широкое использование альтернативных (прежде всего атомная энергетика) и возобновляемых источников энергии, денежно-кредитная политика, обеспечивающая стабильность на энергетическом рынке и предотвращение инфляции.

Естественно, что главное внимание в Законе NEA уделялось регулированию ископаемых источников энергии. Вместе с тем закон открывал более широкие возможности для развития ВИЭ как перспективного сектора энергетики.

Закон NEA включает в себя несколько законодательных актов, в которые неоднократно вносились изменения и дополнения. Принятый в ноябре 1978 г. Закон «О коммунальных услугах» (The Public Utility Regulatory Policies Act — PURPA) был призван способствовать энергосбережению и закрепил ряд указанных выше средств экономического стимулирования использования ВИЭ. В результате внесенных в этот Закон в 1989 и 1992 гг. дополнений был создан действующий в настоящее время механизм экономического стимулирования, поскольку, по мнению специалистов, положения Закона 1978 г. не работали эффективно, как это ожидалось. Реализация Закона NEA требовала реорганизации системы федеральных

<sup>3</sup> URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/1973\\_oil\\_crisis](https://en.wikipedia.org/wiki/1973_oil_crisis).

<sup>4</sup> URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/1979\\_oil\\_crisis](https://en.wikipedia.org/wiki/1979_oil_crisis).



органов исполнительной власти. Она проводилась одновременно с подготовкой самого Закона NEA. В соответствии с принятым Конгрессом США в 1977 г. Законом «Об организации департамента по вопросам энергетики» (Department of Energy Organization Act) в августе 1977 г.<sup>5</sup> было создано федеральное ведомство — Департамент (министерство) энергетики (Department of Energy — DOE), на которое были возложены все функции, связанные с энергетикой, ранее выполняемые различными ведомствами.

Департамент энергетики несет ответственность за координацию деятельности всех федеральных органов исполнительной власти в сфере энергетики, реализацию единой энергетической политики в стране и положений федерального законодательства, направленного на обеспечение экономики доступными энергоресурсами, а также энергетической и экологической безопасности.

Глава министерства энергетики (The United States Secretary of Energy) — член федерального правительства (A member of the Cabinet). В 2010 г. в системе Департамента энергетики был создан Отдел по вопросам энергоэффективности и возобновляемых источников энергии (DOE Office of Energy Efficiency and Renewable Energy).

В системе Министерства энергетики функционирует Федеральная комиссия по вопросам регулирования энергетики (The Federal Energy Regulatory Commission — FERC), независимое федеральное ведомство, на которое возложено регулирование распределения между штатами электроэнергии, природного газа и нефти. Федеральная комиссия рассматривает также предложения о строительстве терминалов для сжиженного природного газа, прокладки газопроводов, проходящих на территории нескольких штатов, а также лицензирует проекты строительства гидроэлектростанций. Федеральная комиссия принимает нормативно-правовые и исполнительно-распорядительные акты по вопросам ценообразования, введения тарифов и инвестирования в энергетический сектор. Федеральным органом управления в сфере атомной энергетики является Комитет по атомной энергетике (Nuclear Regulatory Commission — NRC), возглавляемый коллективным органом, в состав которого входят пять членов, одним из которых является назначаемый президентом председатель комитета. Вопросы энергетики входят также в компетенцию ряда других федеральных ведомств. В их числе Агентство по охране окружающей среды (Environmental Protection Agency — EPA) и Департамент (министерство) внутренних дел (Department of Interior — DOI). В отличие от России, Министерство внутренних дел выполняет не правоохранительные функции, а осуществляет управление федеральными землями.

Так, в компетенцию Министерства внутренних дел входит право выдавать разрешение (license) на реализацию проектов по установке ветряков в прибрежных водах. Решение о выдаче разрешений на реализацию гидроэнергетических проектов в прибрежных водах оно принимает совместно с Федеральной комиссией по вопросам регулирования энергетики.

Важным этапом развития энергетического права США стало принятие Конгрессом в 2005 г. Закона «Об энергетической политике» (The Energy Policy Act), регулирующего весь энергетический комплекс. Закон направлен на повышение

<sup>5</sup> 42 U.S.C. 7101 et seq.

эффективности энергетического комплекса, повышение уровня энергетической безопасности, обеспечение экономического роста и удовлетворение потребности в энергоресурсах, надлежащего качества окружающей среды, а также совершенствование системы энергоснабжения потребителей<sup>6</sup>. Принятие Закона было вызвано рядом причин. Среди них — рост цен на энергоносители и все продолжавшаяся и даже возросшая зависимость от иностранной нефти. Достаточно сказать, что в 2005 г. США импортировали 57 % потребляемой страной нефти.

Законом было предусмотрено увеличение бюджетного финансирования энергетики: в период с 2005 г. по 2010 г. — 2,2 млрд долл., с 2010 г. по 2015 г. — 1,6 млрд долл. В целях увеличения производства (получения) энергоресурсов внутри страны и прекращения зависимости от экспорта законом была предусмотрена система налоговых скидок (tax reductions) на 11 лет в целом для энергетики, а также для отдельных секторов энергетического комплекса. Была установлена общая сумма снижения налогов — 14,5 млрд долл. Для энергоэффективности и энергосбережения всей системы энергетики она составляла около 4,5 млрд долл. Эффективным средством развития ВИЭ как перспективного сектора энергетики явилась налоговая скидка для компаний — производителей энергоресурсов на общую сумму 2,6 млрд долл.

В соответствии с законом домовладельцам и бизнесу, использующим солнечную энергию для получения электроэнергии и отопления, был предоставлен налоговый кредит (solar tax credit). Они вправе вычитать часть своих расходов на установку солнечных панелей (батарей) из уплачиваемых ими федеральных налогов. Этот налоговый кредит был введен в соответствии с Законом «Об энергетической политике» 2005 г. сроком до 2007 г.

В целях стимулирования использования солнечной и ветряной энергии для получения энергоресурсов в декабре 2015 г. Конгресс принял закон, установивший инвестиционный налоговый кредит на период с 2016 г. по 2022 г. Его размер на 2019 г. составлял до 30 % расходов на установку солнечных панелей (батарей). В 2020 г. он снизился до 26 %, а на 2021 г. составит 22 %<sup>7</sup>.

Аналогичный налоговый кредит предусмотрен в ряде штатов. Его размер определяется законодательством каждого штата. Домовладельцы и бизнес вправе вычитать часть своих расходов из налогов, уплачиваемых данному штату. Несмотря на важную роль, которую сыграла реализация Закона 2005 г. в решении энергетических проблем США, он подвергся критике даже во время его принятия и введения в действие. И прежде всего со стороны конгрессменов, выступающих за более радикальные меры по охране окружающей природной среды. По их мнению, Закон сделал главный упор на производство энергоресурсов на основе переработки нефти и газа, а меры по использованию ВИЭ недостаточны<sup>8</sup>.

Энергетическая политика в течение последних десятилетий позволила США ликвидировать зависимость от импорта нефти и обеспечить свою энергетическую независимость. Более того, в настоящее время США — крупнейший производитель нефти, особенно после того, как широко развернулась добыча сланцевой нефти.

<sup>6</sup> 42 USC § 13201 et seq.

<sup>7</sup> URL: <https://www.energysage.com/solar/cost-benefit/solar-investment-tax-credit/>.

<sup>8</sup> URL: [https://ballotpedia.org/Energy\\_Policy\\_Act\\_of\\_2005](https://ballotpedia.org/Energy_Policy_Act_of_2005).



Теперь уже сами США стремятся выйти на мировой рынок, экспортируя нефть и конкурируя тем самым с Саудовской Аравией и Россией. Вместе с тем роль ВИЭ в энергетическом комплексе США последовательно возрастает. Здесь можно назвать несколько причин: постепенное истощение разрабатываемых месторождений, относительно большие затраты на добычу труднодоступных месторождений ископаемого топлива, предотвращение негативного воздействия на окружающую среду и адаптацию к изменяющимся климатическим условиям. Кроме того, важно подчеркнуть, что развитие ВИЭ позволяет все больше удовлетворять спрос на энергоресурсы внутри страны и увеличить экспорт за счет продажи нефти.

Успешное развитие в США ВИЭ как сектора энергетики подтверждается следующими данными. Начиная с 2016 г., т. е. примерно за четыре года, в штате Нью-Йорк была завершена реализация более 46 000 проектов использования солнечной энергии<sup>9</sup>. Одна из функций Федеральной комиссии по вопросам регулирования энергетики — анализ рынка энергоресурсов и подготовка ежегодных отчетов о его состоянии и рекомендаций по совершенствованию экономического механизма энергетического комплекса. Согласно отчету за 2019 г., действующая в США система ВИЭ (энергия ветра и солнца, гидроэнергетика, биомасса и геотермальная энергия) уже способна удовлетворить потребности страны в энергоресурсах на 52 %. На первом месте ветряная энергетика. Далее идет гидроэнергетика. Этот показатель определяет мощность, потенциальные возможности получения энергоресурсов из ВИЭ. Что же касается объема фактически полученных энергоресурсов, то доля электроэнергии, полученной в результате использования ВИЭ за 10 месяцев 2019 г., составила 18,2 %. Согласно прогнозам, в 2021 г. она составит 22 %<sup>10</sup>.

Принятым Конгрессом в декабре 2007 г. Законом «Об энергетической независимости и безопасности» (Energy Independence and Security Act — EISA) закреплены положения, направленные на дальнейшее развитие ВИЭ как одно из важнейших и эффективных средств решения, наряду с энергетическими, также и экологических задач. В Законе содержатся следующие правовые нормы:

- минимальное количество ежегодно используемого производителями энергоресурсов биотоплива в период с 2008 г. по 2022 г. и затем повышение его начиная с 2022 г. (Renewable Fuel Standard — RFS);
- обязательные федеральные стандарты должны установить начиная с 2020 г. норматив расхода топлива для автотранспорта 35 миль (56,3 км) на галлон (3,78 л);
- уполномоченные на то федеральные органы исполнительной власти обязаны пересмотреть стандарты на приборы, оборудование и другие средства освещения, бытовую технику, электронику и т. д. в целях увеличения срока их долговечности (службы), обеспечения их энергоэффективности и уменьшения расхода электроэнергии.

В соответствии с принятым Конгрессом США в феврале 2009 г. Законом «О восстановлении экономики и инвестициях» (American Recovery and Reinvestment

<sup>9</sup> Solar Panels Crop Up on the Farm, and the Neighbors Balk // The New York Times. 2020. March 18, P. A 1, 20.

<sup>10</sup> Bossong K. New FERC report shows renewables were leading source of new capacity in 2019 // URL: <https://www.renewableenergyworld.com/2020/01/16/new-ferc-report-shows-renewables-were-leading-source-of-new-capacity-in-2019/#gref>.

Act) целый ряд федеральных проектов (программ), связанных с производством энергоресурсов из ВИЭ, финансировались из федерального бюджета в виде грантов и ссуд (прямое финансирование). В их числе производство биотоплива (Biomass Program); технология геотермальной энергетики (Geothermal Technologies Program); технология информатики и коммуникаций; технология обеспечения электроэнергией работающих на электричестве транспортных средств; производство нового поколения батарей и компонентов к ним, а также программного обеспечения для электромобилей и автомашин-гибридов; энергоэффективность бытовой техники; обеспечение энергоресурсами из ВИЭ при строительстве и модернизации зданий, находящихся в федеральной собственности. Особо хотелось бы отметить грант на сумму 3,2 млрд долл. на программу энергоэффективности и энергосбережения. Эта программа была предусмотрена еще названным Законом 2007 г. Однако фактически предназначенные для этого средства не были выделены. Законом предусматривалось выделение средств из федерального бюджета, т. е. финансирование программ, разрабатываемых и реализуемых самими штатами в дополнение к средствам, выделяемым для этого самими штатами из их собственных бюджетов. Наряду с инвестициями непосредственно в разработку новых технологий и реализацию конкретных проектов, законом были предусмотрены различные формы экономического стимулирования повышения энергоэффективности и развития системы ВИЭ (налоговые льготы, гарантии под ссуды и др.) и выделение для этого определенных средств (косвенное финансирование).

Закон «Об инвестировании чистой энергетики» (American Clean Energy Investment Act) 2015 г. продолжал энергетическую стратегию, делающую упор на государственное инвестирование разработки чистых технологий и предоставление налоговых льгот частному бизнесу, способствующему переходу на получение энергоресурсов из ВИЭ. Так, налоговый кредит в размере 30 % предоставлялся за получение электричества от установленных в прибрежных водах ветряков. За достижение определенных показателей энергосбережения при эксплуатации хозяйственных сооружений и помещений предусматривались налоговые скидки. В мае 2019 г. на рассмотрение Конгресса США был представлен проект Закона «О чистой энергетике» (Clean Energy Standard of Act). Поставлена цель — обеспечить к 2050 г. получение электроэнергии при нулевом выбросе в атмосферу парниковых газов (net-zero emissions). Положения проекта базируются на международно-правовых актах, и прежде всего Парижском соглашении по климату 2015 г., и разработаны с учетом рекомендаций Межправительственной комиссии ООН по вопросам изменения климата (UN Intergovernmental Panel on Climate Change). Одно из главных направлений предлагаемого экономико-правового механизма — создание рынка энергоресурсов, включая продажу кредитов на их получение из ВИЭ, по аналогии с куплей-продажей квот на выброс загрязняющих веществ потенциальными источниками загрязнения окружающей среды.

При разработке положений проекта Закона был использован опыт штатов, добившихся значительного увеличения объема электроэнергии, получаемой за счет ВИЭ и сокращения выброса в атмосферу парниковых газов при одновременном росте экономики. В ряде штатов действуют законы о возобновляемых источниках энергии. Среди них штаты Нью-Йорк, Гавайи, Нью-Джерси, Вашингтон, столичный округ Колумбия. В некоторых штатах ведется подготовка такого рода законов. Так,



на рассмотрении законодательства штата Иллинойс находится проект Закона «О чистой энергетике» (The Clean Energy Jobs Act), предусматривающего к 2050 г. 100 % энергоресурсов из ВИЭ. По данным старейшей и одной из крупнейших общественных экологических организаций США Sierra Club, шесть городов страны уже достигли поставленной цели — получения 100 % энергоресурсов за счет чистой энергетики<sup>11</sup>.

Следует различать понятия «чистая энергетика» и «энергетика, использующая только возобновляемые источники энергии». Первое понятие шире, поскольку оно включает, наряду с использованием ВИЭ, также нулевую эмиссию парниковых газов при производстве энергоресурсов из ископаемых источников энергии, но с применением технологий, предотвращающих их выброс в атмосферу, а также улавливающих попавшие в атмосферу парниковые газы. Соответственно, названия законов штатов указывают, о какой энергетике идет речь, и определяют сроки достижения 100 % обеспечения потребностей штата в энергоресурсах за счет чистой энергетики или только ВИЭ.

Так, за счет чистой энергетики поставили перед собой эту цель штаты Нью-Йорк к 2040 г., Вашингтон — к 2045 г., Нью-Джерси — к 2050 г. Цель штата Гавайи — получение энергоресурсов к 2045 г. исключительно из ВИЭ.

Энергетическая стратегия Российской Федерации определяет широкое использование ВИЭ как одно из важнейших направлений развития энергетического комплекса страны. Россия располагает для этого огромными природными ресурсами, которые, по общему мнению, используются недостаточно.

В целях реализации Энергетической стратегии необходимы ревизия всего энергетического законодательства, его обновление, систематизация и кодификация. Одним из таких законов мог бы стать, по нашему мнению, федеральный закон о возобновляемых источниках энергии. Такие законы приняты в ряде стран бывшего Советского Союза. Это Беларусь, Украина, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан.

Закон «О возобновляемых источниках энергии» принят одним из субъектов Российской Федерации — Республикой Саха (Якутия).

В Германии действует закон о возобновляемых источниках энергии. Энергетическое законодательство США фрагментарно и хаотично. Однако американский опыт представляет интерес конкретными, апробированными на практике правовыми нормами, и прежде всего предусматривающими различные средства экономического стимулирования. И что исключительно важно — законодательство штатов. Законы штатов — не только и не столько средство реализации федеральных законов. Они прокладывают дорогу федеральным законам, которые зачастую закрепляют положения законов штатов, доказавшие свою эффективность. Развитие энергетического законодательства, и особенно регулирующего общественные отношения, связанные с использованием ВИЭ, — это дорога с двусторонним движением. Оно должно идти в двух направлениях, навстречу друг другу: от центра в регионы и от регионов к центру. Это позволит проводить единую национальную энергетическую политику и вместе с тем учитывать специфику регионов: природно-климатические условия, инфраструктуру, систему транспорта, плотность и численность населения, основные отрасли экономики и др.

<sup>11</sup> URL: <https://www.sierraclub.org/ready-for-100/commitments>.



## Ответственность в сфере энергетики

### ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЯ О НЕДОПУСТИМОСТИ НАРУШЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ В ТЭК

**Аннотация.** В контексте защиты прав предпринимателей авторами исследуется проблема определения правовой природы такого акта реагирования на правонарушение, как предостережение. Отсутствие правильного понимания сущности предостережения предопределяет проблемы, связанные с объявлением предостережения, предусмотренным Законом о прокуратуре и различными федеральными законами. Анализ практической реализации этих правил показал недостаток четкости и двусмысленность предписаний. Отсутствие единого доктринального подхода к пониманию сущности предостережения о недопустимости нарушения требований является еще одним подтверждением этому.

Выделив и проанализировав сущностные свойства предостережения и его основание, авторы приходят к выводу, что по своей правовой природе предостережение является ненормативным правовым актом и может быть оспорено в судебном порядке, что подтверждено соответствующими примерами судебной и прокурорской практики. Действующие законодательные положения, вуалирующие обязательность исполнения предостережения адресатом, подлежат корректировке с целью обеспечения правовой определенности.

**Ключевые слова:** прокуратура, суды, контрольно-надзорные органы, профилактика правонарушений, предостережение о недопустимости нарушения требований, защита прав предпринимателей.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.135-150



**Татьяна Ивановна  
ОТЧЕСКАЯ,**  
заведующий кафедрой  
организации судебной  
и прокурорско-  
следственной  
деятельности  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
профессор  
**lab.kpsd@msal.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Татьяна Ивановна  
АФАНАСЬЕВА,**  
заведующий кафедрой  
государственно-  
муниципального управления  
и предпринимательского  
права Иркутского  
института (филиала)  
Всероссийского  
государственного  
университета юстиции  
(РПА Минюста России),  
кандидат юридических  
наук, доцент  
**tia82@bk.ru**  
664011, Россия, г. Иркутск,  
ул. Некрасова, д. 4

© Т. И. Отческая,  
Т. И. Афанасьева, 2020

**T. I. OTCHESKAYA,**

*Head of the Department of judicial organization and prosecutorial and investigative activities of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

*Doctor of Law, Professor*

**lab.kpsd@msal.ru**

*125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9*

**T. I. AFANASIEVA,**

*Head of the Department of public administration and business law of the Irkutsk Institute (branch) All-Russian state University of justice (RPA of the Ministry of justice of Russia), candidate of law, associate professor*

**tia82@bk.ru**

*664011, Russia, Irkutsk, ul. Nekrasova, d. 4*

### **LEGAL NATURE OF THE IMPERMISSIBILITY WARNING VIOLATIONS OF REQUIREMENTS IN THE FUEL AND ENERGY SECTOR**

**Abstract.** *In the context of protecting the rights of entrepreneurs, the authors investigate the problem of determining the legal nature of such an act of reaction to an offense as a warning. The lack of a proper understanding of the nature of the warning determines the problems associated with the announcement of the warning, provided for By the law on the Prosecutor's office and various Federal laws. Analysis of the practical implementation of these rules has shown a lack of necessary clarity and unambiguity of the regulations. The lack of a unified doctrinal approach to understanding the essence of the warning against violation of requirements is another confirmation of this. Having identified and analyzed the essential properties of the warning and its basis, the authors conclude that by its legal nature, the warning is a non-normative legal act and can be challenged in court, which is confirmed by relevant examples of judicial and prosecutorial practice. Current legal provisions that obscure the obligation of the addressee to comply with the warning are subject to adjustment in order to ensure legal certainty.*

**Keywords:** *the Prosecutor's office, courts, control and Supervisory authorities, prevention of offenses, warning against violation of requirements, protection of the rights of entrepreneurs.*

**П**роблемы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органами власти обсуждаются давно в научных и практических кругах юридического сообщества. Краеугольный камень в этом вопросе — поиск баланса частных и публичных интересов.

Следует заметить, что Правительство Российской Федерации внесло на рассмотрение в Государственную Думу законопроект, вводящий административную ответственность за нарушение требований обеспечения безопасности и анти-

террористической защищенности объектов ТЭК для юридических лиц. По итогам проверок объектов ТЭК за последние годы были выявлены нарушения обязательных требований безопасности, а должностные лица привлекались к административной ответственности. Однако даже после этого отдельные субъекты ТЭК выявленные нарушения не устраняют<sup>1</sup>.

На сегодняшний день парадигмой в правилах осуществления контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественной жизни, в том числе в сфере предпринимательских отношений, является ее ярко выраженная профилактическая направленность. Значение профилактики нарушений обязательных требований ни у кого не вызывает сомнений. Еще Ч. Беккариа в свое время писал, что цель хорошего законодательства составляет предупреждение правонарушений, а не кара за них<sup>2</sup>.

Одной из ключевых целей приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»<sup>3</sup> закреплено снижение административной нагрузки на предпринимателей и повышение качества администрирования контрольно-надзорных функций, была проведена колоссальная работа. Вместе с тем еще остаются отдельные аспекты, вызывающие неоднозначное понимание и, как следствие, проблемы правоприменения и защиты прав и законных интересов подконтрольных лиц. Одним из таких проблемных аспектов реформы является комплексный институт предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Предостережение не является новеллой для российского законодательства, регулирующего контрольно-надзорную деятельность. Примечательно, что практика объявления предостережения о недопустимости нарушения требований существовала как в советский период, так и в первые годы после распада СССР. К примеру, подобные акты реагирования на информацию о возможном правонарушении ранее предусматривались Указом Президиума ВС СССР «О применении органами государственной безопасности предостережения в качестве меры профилактического воздействия»<sup>4</sup> и Законом СССР «О прокуратуре СССР»<sup>5</sup>.

В законодательстве Российской Федерации правила о предостережении впервые появились в 1995 г. в Законе РФ «О федеральных органах налоговой полиции»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> URL: <https://cntd.ru/news/read/zakonoproekt-ob-otvetstvennosti-urlic-za-narushenie-bezопасности-obektov-tk-vnesen-v-gosdumu>.

<sup>2</sup> Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / пер. с ит. Ю. М. Юмашева. М. : Междунар. отношения, 2000. С. 172.

<sup>3</sup> Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»: утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21.12.2016 № 12 // URL: <http://government.ru/news/25930/> (дата обращения: 24.12.2019).

<sup>4</sup> Указ Президиума ВС СССР от 25.12.1972 № 3707-VIII «О применении органами государственной безопасности предостережения в качестве меры профилактического воздействия» (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-X «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843 (утратил силу).

<sup>6</sup> Закон РФ от 24.06.1993 № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 29. Ст. 1114 (утратил силу).



В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) положения о предостережении появились в 1999 г.<sup>7</sup>

Позднее предостережение как административное средство стало появляться в деятельности иных контрольно-надзорных и правоохранительных органов<sup>8</sup>.

Преследуя цель снижения административного давления на предпринимателей и упрощения проведения некоторых проверочных процедур, законодатель в 2017 г. ввел Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>9</sup> (далее — Закон о защите прав предпринимателей) правила об организации и проведении мероприятий, направленных на профилактику нарушений. В соответствии с ч. 5 ст. 8.2 названного Закона компетентный орган власти при наличии определенных условий объявляет предпринимателю предостережение о недопустимости нарушения требований и предлагает принять меры по обеспечению соблюдения требований. Вместе с тем, анализируя практическую реализацию этих правил, приходится признать их проблемность ввиду нечеткости и двусмысленности предписаний.

К примеру, Арбитражный суд Северо-Западного округа считает, что предостережение не обладает признаками ненормативного правового акта, следовательно, не является таковым и не может быть обжаловано в порядке, установленном гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ<sup>10</sup>. Предостережение не содержит властно-распорядительных предписаний, не устанавливает факта нарушения и не порождает препятствий для осуществления заявителем экономической деятельности. Такая трактовка правовой природы предостережения привела суд к выводу о том, что оно не порождает спора, относящегося к компетенции арбитражного суда, поскольку содержит только предложение об устранении признаков нарушений в целях предотвращения возможных нарушений<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 26.07.2019) // Российская газета. 1992. № 39.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (ред. от 02.12.2019) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (ред. от 02.12.2019) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 18.07.2019) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434; Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851; Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 02.12.2019) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6977.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 15.04.2019) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>10</sup> Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

<sup>11</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.05.2015 № Ф07-2318/2015 по делу № А21-7325/2014; постановление Арбитражного суда Западно-Си-

Такой же позиции придерживается Арбитражный суд Центрального округа, указывая на то, что предостережение «носит предупредительный характер и не нарушает прав»<sup>12</sup>.

К другому выводу относительно правовой оценки предостережения пришли арбитражные суды Восточно-Сибирского и Поволжского округов, указавшие в своих постановлениях о том, что предостережение не относится к категории ненормативных правовых актов, но является решением органа власти, которое может быть признано незаконным и отменено по этому основанию при доказанности факта нарушения прав и законных интересов заявителя<sup>13</sup>.

Свою позицию Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа мотивировал тем, что предостережение возлагает обязанность на хозяйствующего субъекта, в том числе влияющую на возможность дальнейшего осуществления деятельности. В этой связи спор о нем подсуден арбитражному суду и рассматривается по правилам гл. 24 АПК РФ.

В одном из дел Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа признал правомерным вывод апелляционной инстанции о том, что «издание предостережения уполномоченным органом в отношении хозяйствующего субъекта может являться предметом судебного контроля, поскольку иной вывод не обеспечит восстановление нарушенных прав лица, обратившегося за судебной защитой»<sup>14</sup>.

Не дают комментариев относительно правовой природы предостережения, но признают компетенцию арбитражных судов по делам об оспаривании предостережений арбитражные суды Дальневосточного и Уральского округов<sup>15</sup>.

Исходя из анализа практики Верховного Суда РФ, можно сделать вывод о том, что он не занимает определенной позиции относительно предостережения. Так, по одному из дел Верховный Суд РФ согласился с нижестоящими судами в отрицании наличия у предостережения признаков ненормативного правового акта и невозможности его оспаривания в арбитражном суде<sup>16</sup>. В другом случае не указал на необходимость прекращения производства по делу ввиду того, что

---

бирского округа от 14.01.2019 № Ф07-16418/2018 по делу № А44-5719/2018 ; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.08.2019 № Ф04-3203/2019 по делу № А45-42900/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 12.10.2018 № Ф10-4294/2018 по делу № А83-22874/2017 ; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 27.09.2019 № Ф10-3998/2019 по делу № А09-6196/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.06.2018 № Ф06-33965/2018 по делу № А06-5948/2017 ; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.02.2019 № Ф02-185/2019 по делу № А19-13269/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 30.10.2019 № Ф02-5363/2019 по делу № А10-1054/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.06.2019 № Ф03-2385/2019 по делу № А24-5553/2018 ; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16.10.2019 № Ф09-6106/19 по делу № А76-32080/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Определение Верховного Суда РФ от 05.08.2015 № 307-КГ15-8870 по делу № А21-7325/2014 ; определение Верховного Суда РФ от 17.05.2019 № 307-ЭС19-5498 по делу № А44-5719/2018 // СПС «КонсультантПлюс».



предостережение не относится к числу актов, споры о которых компетентны разрешать арбитражные суды<sup>17</sup>. Безусловно, подобные подходы высшей судебной инстанции поддерживают неблагоприятную ситуацию, сложившуюся с оспариванием предостережений о недопустимости нарушения.

Следует отметить, что относительно правовой природы предостережения прокурора также нет единства взглядов в научном мире, несмотря на то что, согласно ст. 25.1 Закона о прокуратуре, прокурорское предостережение о недопустимости нарушения закона является обязательным для адресата. В случае неисполнения должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке. Например, В. А. Бобренов хотя и признает предостережение прокурора ненормативным правовым актом, считает, что оно не затрагивает права, свободы и законные интересы лиц, его использование связано с отсутствием нарушения закона и имеет целью лишь предупреждение его совершения в будущем, поддерживая тем самым позицию об отсутствии каких-либо правовых последствий применения предостережения для адресата<sup>18</sup>. Е. Р. Ергашев, напротив, отмечает, что «любому акту прокурорского реагирования, применяемому в порядке осуществления надзорной функции прокуратуры, свойственна императивность, это властно-распорядительные требования, направленные на устранение выявленных нарушений закона»<sup>19</sup>. Его позицию разделяет О. Р. Безсалий, которая считает, что предостережение прокурора является полноценным актом прокурорского реагирования<sup>20</sup>; по своей правовой природе является ненормативным актом, обжалование которого предусмотрено арбитражным процессуальным законодательством<sup>21</sup>.

В пункте 3 указания Генерального прокурора «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» делается акцент на необходимость обеспечения строгого контроля за исполнением требований, изложенных в предостережении<sup>22</sup>. С учетом предназначения предостережения указанное требование обосновано, поскольку в отсутствие контроля исполнения предостережения прокурор будет лишен информации о мерах, принятых адресатом с целью устранения обстоятельств, послуживших основанием объявления предостережения. Такое развитие событий, в свою очередь, существенно снижает эффек-

<sup>17</sup> Определение Верховного Суда РФ от 17.06.2019 № 301-ЭС19-9030 по делу № А79-364/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Бобренов В. А. О возможности оспаривания предостережения прокурора о недопустимости нарушения закона и привлечения виновных лиц к административной ответственности за его невыполнение // Административное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 13.

<sup>19</sup> Ергашев Е. Р. К дискуссии о понятии, признаках, свойствах акта прокурорского реагирования // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 4 (9). С. 185.

<sup>20</sup> Безсалий О. Р. Современные проблемы правовой регламентации предостережения прокурора и его применения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018. С. 23.

<sup>21</sup> Безсалий О. Р. Подведомственны ли арбитражным судам споры по обжалованию предостережения прокурора? // Бизнес в законе. 2014. № 3. С. 112.

<sup>22</sup> Указание Генерального прокурора от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. М., 2004. Т. 1.

тивность предостережения как меры профилактического воздействия в силу того, что задачи предупреждения правонарушений остаются не решенными. В этой связи прокуратура должна добиваться неукоснительного, своевременного и полного исполнения ее указаний, проводя проверки фактического устранения нарушений закона<sup>23</sup>.

Под прокурорский контроль подпадают как неумышленные противоправные деяния должностных лиц, так и совершаемые намеренно, в том числе несмотря на получение ранее должностным лицом предостережения. При этом правовые формы прокурорского контроля будут различаться в зависимости от характера поведения должностного лица. Это могут быть письменные и устные запросы прокурора подконтрольным субъектам о предоставлении информации о принятых во исполнение предостережения мерах; повторные проверки, ревизии<sup>24</sup>.

Между контрольно-надзорными органами власти, курирующими различные аспекты осуществления предпринимательской деятельности, также нет единства. В этом плане показателен пример, где территориальные управления одного федерального органа власти отстаивают противоположные взгляды на правовую природу предостережения. Например, Управление Роспотребнадзора по Иркутской области, выступая стороной арбитражного спора, не признавало предостережение ненормативным правовым актом, поскольку его неисполнение не влечет для предпринимателя никаких санкций<sup>25</sup>. При этом Управление Роспотребнадзора по Волгоградской области, напротив, считает предостережение актом органа власти, подлежащим обязательному исполнению. В случае же непринятия мер к исполнению объявленного предостережения орган государственного контроля (надзора) обязан принять меры для привлечения к административной ответственности хозяйствующего субъекта за непредставление соответствующих сведений<sup>26</sup>.

При обжаловании предостережений прокурора и органов налоговой полиции были те же проблемы, что возникают и сейчас с оспариванием предостережений контролирующих органов. Одни суды признавали возможность оспаривания предостережений<sup>27</sup>, другие считали это недопустимым и противоречащим существу предостережения<sup>28</sup>. Сказанное можно проиллюстрировать следующими примерами.

<sup>23</sup> Безсалий О. Р. Современные проблемы правовой регламентации предостережения прокурора и его применения. С. 98—99.

<sup>24</sup> Безсалий О. Р. Современные проблемы правовой регламентации предостережения прокурора и его применения. С. 89—90.

<sup>25</sup> Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.02.2019 № Ф02-185/2019 по делу № А19-13269/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> URL: [http://34.rospotrebнадзор.ru/content/240/9156/?sphrase\\_id=29074](http://34.rospotrebнадзор.ru/content/240/9156/?sphrase_id=29074) (дата обращения: 07.06.2019).

<sup>27</sup> Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 06.02.2001 по делу № А43-5181/00-32-215 ; постановление ФАС Московского округа от 23.04.2001 № КА-А40/1765-01 ; постановление ФАС Уральского округа от 30.07.2002 № Ф09-1564/02-АК по делу № А50-2080/2002 ; постановление ФАС Дальневосточного округа от 10.01.2007, 26.12.2006 № Ф03-А73/06-1/4784 по делу № А73-4664/2006-19 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> Постановление ФАС Московского округа от 24.11.1999 № КА-А40/3792-99 ; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 11.09.2003 № А78-1451/03-С2-27/68-Ф02-2910/03-С1 ;



В одном из дел оспаривалось предостережение прокурора, вынесенное в отношении директора акционерного общества и содержащее разъяснения о недопустимости отключения подачи электроэнергии. Однако арбитражный суд первой инстанции пришел к выводу, что предостережение не затрагивает прав и законных интересов заявителя, не возлагает на общество каких-либо обязанностей и не создает препятствий для осуществления его деятельности<sup>29</sup>.

В другом деле заявитель оспаривал предостережение прокурора, вынесенное в отношении исполняющего обязанности исполнительного директора общества. Заявитель указывал на то, что предостережение прокурора затрагивает его права и законные интересы, создает препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности. Арбитражный суд первой инстанции, отказывая в признании предостережения прокурора недействительным, отметил, что «оспариваемое предостережение содержит предложение о принятии определенных мер, связанных с предпринимательской деятельностью общества, утверждено руководителем органа, действующим в пределах своих полномочий, и носит властно-распорядительный характер, адресовано конкретному лицу и обязательно для лица, которому оно адресовано»<sup>30</sup>.

По мнению Верховного Суда РФ, предостережение прокурора — это правовое средство особой целевой направленности, оно имеет превентивный (предупредительный, профилактический) характер. Цель предостережения — предупреждение правонарушений путем официального указания на необходимость изменения модели своей юридически значимой деятельности<sup>31</sup>.

Изложенное свидетельствует о том, что за 20-летнюю историю существования предостережения в российском праве не было выработано единого адекватного механизма его применения.

По вопросу правовой природы предостережения и его оспаривания не существует единства взглядов не только в правоприменительной практике, но и в правовой доктрине.

По мнению А. Вязовика и Д. Моторина, предостережение по своей правовой природе не обладает признаками ненормативного акта, поскольку не содержит властно-распорядительных предписаний для заявителя, а, по сути, является актом, преследующим цель предупредить о необходимости соблюдения закона, и носит информационный характер. Его неисполнение не повлечет применения санкций в отношении предпринимателя. Указанные обстоятельства, полагают ав-

---

постановление ФАС Дальневосточного округа от 09.11.2004 № Ф03-А73/04-1/3028 ; постановление ФАС Дальневосточного округа от 20.07.2005 № Ф03-А73/05-2/2016 ; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22.01.2007 № А33-11739/06-Ф02-7294/06-С1 по делу № А33-11739/06 ; постановление ФАС Дальневосточного округа от 19.06.2008 № Ф03-А51/08-1/2062 по делу № А51-813/2008-33 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> Постановление ФАС Дальневосточного округа от 10.01.2006 № Ф03-А73/06-1/4784 по делу № А73-4664/2006-19 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>30</sup> Дело от 27.03.2014 № 17АП-2014-АК // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> Определение Верховного Суда РФ от 18.06.2014 № 82-КГПР14-2 // СПС «КонсультантПлюс».



торы, исключают возможность оспаривания предостережения в суде<sup>32</sup>. Сходную позицию занимает Д. М. Ашфа: «Учитывая отсутствие юридических последствий неисполнения предостережения, вряд ли оно является актом органа государственной власти, который может быть обжалован хозяйствующим субъектом»<sup>33</sup>. Исследуя правовую природу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, А. Н. Артамонов пришел к выводу о том, что предостережение не содержит властно-распорядительных предписаний, не является ненормативным правовым актом, преследует цель предупредить о необходимости соблюдения закона и по своей правовой природе носит сугубо информационно-справочный характер<sup>34</sup>. Интересный взгляд по этому вопросу у В. Ю. Панченко и И. Ю. Макарука. Отрицая юридически обязывающее, властное содержание предостережения, они предлагают квалифицировать его в качестве «средства юридического содействия деятельности субъекта права, которому оно адресовано и призвано изменить или подкорректировать готовность лица действовать в правовой сфере путем «негативного информирования» — указанием на воздержание от совершения деяния»<sup>35</sup>.

Из приведенных рассуждений авторов видно, что они определяют предостережение как ни к чему не обязывающий акт органа власти, имеющий исключительно информационный (разъясняющий) характер.

Другие авторы не разделяют такую характеристику предостережения. По мнению Т. В. Жулич, в существующей правовой конструкции предостережение носит фактически рекомендательный характер, но автор критикует данный подход законодателя<sup>36</sup>. Е. Г. Антипов считает, что, несмотря на превентивный характер воздействия на подвластных субъектов, предостережение является обязательным для них, и в случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, адресат может быть привлечен к различным видам ответственности в соответствии с действующим законодательством<sup>37</sup>.

Представляется по вышеизложенному, что вопрос о правовой природе предостережения заслуживает особого внимания, поскольку из буквального толкования соответствующих положений закона она неясна, правоприменительная практика

<sup>32</sup> Вязовик А., Моторин Д. Контролирующие органы предостерегут бизнес // ЭЖ-Юрист. 2017. № 19. С. 2.

<sup>33</sup> Ашфа Д. М. Правовые институты предупреждения и предостережения в системе антимонопольного регулирования // Конкурентное право. 2016. № 4. С. 7.

<sup>34</sup> Артамонов А. Н. О правовой природе предостережения // Вестник Брянского государственного университета. 2019. № 3. С. 134.

<sup>35</sup> Панченко В. Ю., Макарука И. Ю. Предостережение как правовое средство // Законность. 2013. № 6. С. 16—17.

<sup>36</sup> Жулич Т. В. Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями // Вестник Поволжского института управления. 2017. № 2. Т. 17. С. 121.

<sup>37</sup> Антипов Е. Г. О новом внешне активном способе реализации административно-правового метода осуществления контрольно-надзорной функции государства в области пожарной безопасности // Социально-политические науки. 2017. № 3. С. 93.



по обжалованию таких решений органов власти и научная литература свидетельствуют о неоднозначном ее понимании.

Данный аспект проблематики предостережения представляется имеющим первостепенное значение, поскольку именно сущность явления предопределяет его свойства и особенности функционирования. Чтобы механизм применения предостережения был адекватен, необходимо понять правовую сущность предостережения. От ответа на этот вопрос напрямую зависят варианты поведения и хозяйствующего субъекта, и органа власти, объявившего предостережение.

Авторы согласны с Е. Г. Комиссаровой в том, что выявление правовой природы какого-либо явления заключается в анализе с позиции права его сущностных свойств и раскрытие основания. При этом двигаться к пониманию правовой природы можно через познание функций, определение правовой характеристики<sup>38</sup>.

Полагаем, сущностными можно назвать следующие свойства предостережения о недопустимости нарушения:

- 1) основанием объявления предостережения является наличие угрозы<sup>39</sup> причинения вреда охраняемым правом ценностям;
- 2) предостережение является актом индивидуального воздействия, поскольку всегда адресовано конкретному субъекту, чье поведение расценено компетентным органом власти как создающее угрозу охраняемым ценностям, т. е. неправомерное;
- 3) предостережение выносит орган власти, уполномоченный осуществлять контроль (надзор) в определенной области общественной жизни, в отношении подконтрольного лица, т. е. возникают отношения власти и подчинения;
- 4) содержание предостережения составляют разъяснение права, подлежащего применению в возникшей ситуации, и требование об изменении поведения лица, устранении причин и условий, создающих опасность причинения вреда охраняемым ценностям.

Таким образом, предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований — это правовая форма отражения реакции государства в лице уполномоченных органов власти на негативное поведение лица. Предназначение предостережения (основа его сущности) в пресечении готовящегося или уже совершаемого деяния, пока еще не представляющего серьезной общественной опасности, и предотвращении тем самым перерастания деяния в опасное нарушение закона, в том числе в преступление. Безусловно, смысл предостережения определяет его функционал, где на первый план выходят превенция и разъяснение содержания правовых предписаний.

Опираясь на сущностные свойства и функции предостережения, мы делаем вывод, что предостережение любого органа власти по своей правовой природе является ненормативным правовым актом.

<sup>38</sup> Комиссарова Е. Г. Формально-логические аспекты понятия «правовая природа» // Вестник Пермского университета. 2012. Вып. 2 (16). С. 25—26.

<sup>39</sup> Практике известны случаи вынесения предостережения и в отношении уже свершившегося события (см., например: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16.10.2019 № Ф09-6106/19 по делу № А76-32080/2018 ; определение Верховного Суда РФ от 26.08.2019 № 303-ЭС19-10116 по делу № А73-19926/2017 // СПС «КонсультантПлюс»).

Как известно, ненормативный правовой акт, в отличие от нормативного, лишен свойства общеобязательности, являясь актом индивидуального регулирования оно упорядочивает конкретное (единичное) отношение. В теории права в категории ненормативных актов особую группу составляют правоприменительные акты<sup>40</sup>. Такие акты являются, как правило, следствием необходимости использования государственного принуждения, поэтому являются для адресата обязательными для исполнения.

Говоря о признаках ненормативного правового акта, можно привести слова классиков административного права. Несомненно, Ю. М. Козлов был прав в том, что всякий правовой управленческий акт содержит в себе обязательное для адресата юридически-властное предписание, облеченное властью субъекта; он императивен. И далее ученый писал: «Индивидуальные акты в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. По своему юридическому содержанию это распорядительные правовые акты. В них всегда получают свое прямое выражение конкретные юридически-властные волеизъявления соответствующих субъектов исполнительной власти»<sup>41</sup>.

А. П. Корнев также считал, что содержанием правового акта управления является юридически-властное предписание властного субъекта, обязательное для адресата, и подчеркивал его императивную природу<sup>42</sup>.

Стоит в этой связи озвучить и мнения современных ученых. Например, М. В. Рудов в качестве специфики ненормативного правового акта прежде всего указывает государственно-властный характер и обязательность для тех, кому он адресован<sup>43</sup>.

А. В. Малышкин, отстаивая ту же позицию, указывает на то, что для ненормативных правовых актов также свойственен обязательный характер, только для индивидуально-конкретных лиц<sup>44</sup>.

В свое время Высший Арбитражный Суд РФ указал признаки ненормативного правового акта, в числе которых отметил: принятие уполномоченным государственным органом в отношении конкретного субъекта; содержание властного предписания, возлагающего на субъект обязанности, и влияющее тем самым на права хозяйствующего субъекта в сфере предпринимательской деятельности<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Алексеева С. С. Теория права. М. : Бек, 1995. С. 259 ; Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Российское юридическое образование, 2010. С. 255 ; Пиголкин А. С. Теория государства и права : учебник. М. : Городец, 2003. С. 408.

<sup>41</sup> Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М. : Зерцало, 2003. С. 204, 208—209 (автор главы — Ю. М. Козлов).

<sup>42</sup> Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. М. : Щит-М, 1999. Ч. I. С. 172.

<sup>43</sup> Рудов М. В. Правовое значение определения характера ненормативных правовых актов для обеспечения эффективной защиты гражданских прав // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 10 (181). С. 49.

<sup>44</sup> Малышкин А. В. Правовые аргументы в ненормативных судебных актах // Юридическая техника. 2013. № 7. Ч. 1. С. 202.

<sup>45</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15.04.2014 № 18403/13 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 10.



Являясь ненормативным правовым актом, предостережение обладает всеми его признаками, в том числе свойством обязательности для адресата. Противники признания предостережения обязательным к исполнению ссылаются на профилактический характер предостережения. Однако меры государственно-правового принуждения могут носить и профилактический, превентивный характер<sup>46</sup>.

В контексте рассматриваемого вопроса нам близка позиция исследователей, указывающих в качестве ключевой характеристики государственного принуждения такое воздействие на участников отношений, при котором они **ограничиваются в самоопределении** в целях подчинения их поведения воле государства, а в качестве основания применения государственного принуждения, не только свершившееся правонарушение, но и иные негативные явления, создающие угрозу причинения вреда охраняемым правом ценностям<sup>47</sup>.

Получив предостережение компетентного органа власти, предприниматель ограничивается в самоопределении, он более не может продолжать действовать, руководствуясь собственным усмотрением или изначальным планом, поскольку ему настоятельно рекомендовано изменить свое поведение. Игнорирование предпринимателем предостережения о недопустимости нарушения может явиться основанием для проведения внеплановой проверки и привлечения к административной ответственности как минимум. Предостережение — это не просто информация к сведению, она исходит от органа, облеченного властью и реализующего те самые властно-распорядительные полномочия в отношении подконтрольного лица, объявляя ему предостережение. Целью предостережения является предотвращение правонарушения, что констатируется и в самом законодательстве, и в практике его применения, и в научной литературе. Вместе с тем достичь этой цели возможно только в результате прекращения действия (бездействия), создающего условия для совершения правонарушения.

Таким образом, предостережение обязательно должно быть исполнено лицом, которому оно адресовано. В противном случае возникает нелепая ситуация, при которой акт компетентного органа власти, содержащий предписание о совершении определенных действий, может выполняться по усмотрению адресата.

Следует отметить, что авторы, стоящие на позиции необязательности исполнения предостережения, предлагают тем не менее считать его неисполнение обстоятельством, отягчающим ответственность<sup>48</sup>. В таком подходе нам видится внутреннее противоречие: как же акт, не являющийся обязательным для исполнения, может влечь такие последствия, как отягощение вины нарушителя? Однако в судебной практике наличие в материалах дела сведений о ранее вынесенном

<sup>46</sup> Кожевников В. В. Проблемы теории и истории государства и права // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 3. С. 12.

<sup>47</sup> Гойман-Калинский И. В., Иванец Г. И., Червонюк В. И. Элементарные начала общей теории права : учеб. пособие / под ред. В. И. Червонюка. М. : КолосС, 2003. С. 461 ; Кожевников В. В. Проблемы теории и истории государства и права // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 3. С. 13.

<sup>48</sup> Панченко В. Ю., Макачук И. Ю. Предостережение как правовое средство // Законность. 2013. № 6. С. 17.

предостережении учитывается при привлечении к ответственности<sup>49</sup>. Данное обстоятельство служит еще одним доказательством обязательности исполнения предостережения адресатом.

Попытка завуалировать в действующем законодательстве, в том числе в Законе о защите прав предпринимателей, словами «предложить» обязательность предостережения не делает его необязательным, но создает правовую неопределенность. В частности, обращает на себя внимание то обстоятельство, что разные нормативные акты, дающие органам власти выносить предостережения о недопустимости нарушения, устанавливают разные правила. К примеру, Законы о прокуратуре и о профилактике нарушений прямо закрепляют обязательность исполнения предостережения, а Закон о защите прав предпринимателей и о защите конкуренции такого правила не содержат. Складывается ситуация, когда один тот же, по сути, акт реагирования на неправомерное поведение имеет неодинаковый «статус» в зависимости от органа, принявшего его, при этом каждый орган власти действует в пределах своей компетенции.

Так, гипотетически при наличии сведений об одном и том же нарушении предостережение может вынести и прокуратура, и соответствующий контрольно-надзорный орган, осуществляющий свои полномочия в определенной сфере предпринимательской деятельности. Однако предостережение прокурора является обязательным к исполнению, а предостережение иного органа власти таковым не является.

При таких обстоятельствах, во-первых, теряется смысл объявления предостережения иными органами власти, а во-вторых, напрашивается вывод о том, что у нас есть некая иерархия предостережений. Полагаем разный «статус» предостережений в законодательстве недопустимым, и эти вопросы требуют корректировки.

Важна в этом вопросе позиция Конституционного Суда РФ, в том числе со ссылкой на решения Европейского Суда по правам человека<sup>50</sup>, о том, что принцип правовой определенности закона требует точности, ясности и недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, без чего не может быть обеспечено единообразное восприятие и применение таких норм, а следовательно, и равенство всех перед законом и судом; установления, не отвечающие указанным критериям, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного толкования и произвольного применения, приводят к нарушению гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.12.2015 № Ф09-9637/15 по делу № А60-23446/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>50</sup> Постановления Европейского Суда по правам человека от 13.02.2003 по делу «Партия благоденствия и другие против Турции», от 06.03.2012 по делу «Хухтамяки против Финляндии», от 14.03.2013 по делу «Касымахунов и Сайбаталов против России» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>51</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 № 16-П, от 14.04.2008 № 7-П, от 05.03.2013 № 5-П, от 08.04.2014 № 10-П // СПС «КонсультантПлюс».



Правовая неопределенность создает серьезные препятствия в реализации в целом позитивной идеи о приоритете профилактической направленности контрольно-надзорной деятельности органов власти, поэтому нормативные акты, предусматривающие такую меру реагирования на негативное поведение, как предостережение о недопустимости нарушения, должны указывать на его обязательность к исполнению.

Что касается оспаривания предостережения, то, безусловно, будучи ненормативным правовым актом, оно может быть оспорено в судебном порядке. Считаем справедливой для любого официального предостережения его характеристику, данную В. М. Редкоусом, который отметил, что действующее законодательство не предусматривает состязательности при объявлении предостережения, этот процесс достаточно императивен, поэтому лицу, в отношении которого оно вынесено, предоставлено право обжалования предостережения<sup>52</sup>.

Недопустимо лишать предпринимателя защиты, ведь предостережение может быть и незаконным, необоснованным, ошибочным, если основано на сведениях, не соответствующих действительности. Такой вариант развития событий, полагаем, нельзя игнорировать.

Хотим отметить, что авторы, отрицающие допустимость оспаривания предостережений в порядке гл. 24 АПК РФ, упускают очень важный момент: ведь по правилам гл. 24 АПК РФ возможно оспаривание не только ненормативных правовых актов, но и решений и действий органов власти. Даже если не вдаваться в дискуссию относительно правовой природы предостережения, можно заключить, что предостережение, безусловно, подлежит обжалованию. В силу ч. 2 ст. 46 Конституции РФ<sup>53</sup> решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

На это обращал внимание и Конституционный Суд РФ. В постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П он разъяснил, что предостережение прокуратуры или иного органа власти в системе действующего правового регулирования не означает для лица безусловной обязанности исполнить содержащиеся в нем указания (требования), поскольку оно вправе оспорить такое предупреждение или предостережение в судебном порядке. Установленное судом отсутствие фактов противоправного поведения обязывает его, руководствуясь ст. 18, 19 (ч. 1), 46 (ч. 1 и 2), 118 (ч. 1) и 120 Конституции РФ, признать оспариваемое предостережение незаконным<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Редкоус В. М. Теоретические проблемы применения института официального предостережения в области обеспечения национальной безопасности // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 10.

<sup>53</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>54</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 4.

По исследованным материалам авторы приходят к выводу о том, что законодателю следует определиться в вопросе правовой природы предостережения и внести соответствующие поправки в действующее законодательство с тем, чтобы установилось единообразное понимание норм об объявлении предостережения о недопустимости нарушения требований.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеева С. С.* Теория права. — М. : Бек, 1995. — 320 с.
2. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. — М. : Зерцало, 2003. — 608 с.
3. *Антипов Е. Г.* О новом внешне активном способе реализации административно-правового метода осуществления контрольно-надзорной функции государства в области пожарной безопасности // Социально-политические науки. — 2017. — № 3. — С. 92—96.
4. *Артамонов А. Н.* О правовой природе предостережения // Вестник Брянского государственного университета. — 2019. — № 3. — С. 131—135.
5. *Ашфа Д. М.* Правовые институты предупреждения и предостережения в системе антимонопольного регулирования // Конкурентное право. — 2016. — № 4. — С. 6—9.
6. *Безсалий О. Р.* Подведомственны ли арбитражным судам споры по обжалованию предостережения прокурора? // Бизнес в законе. — 2014. — № 3. — С. 110—112.
7. *Безсалий О. Р.* Современные проблемы правовой регламентации предостережения прокурора и его применения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2018.
8. *Беккариа Ч.* О преступлениях и наказаниях / пер. с ит. Ю. М. Юмашева. — М. : Междунар. отношения, 2000. — 240 с.
9. *Бобринев В. А.* О возможности оспаривания предостережения прокурора о недопустимости нарушения закона и привлечения виновных лиц к административной ответственности за его невыполнение // Административное и муниципальное право. — 2018. — № 7. — С. 10—14.
10. *Вязовик А., Моторин Д.* Контролирующие органы предостерегут бизнес // ЭЖ-Юрист. — 2017. — № 19. — С. 2.
11. *Гойман-Калинский И. В., Иванец Г. И., Червонюк В. И.* Элементарные начала общей теории права : учеб. пособие / под ред. В. И. Червонюка. — М. : КолосС, 2003. — 544 с.
12. *Ерғашев Е. Р.* К дискуссии о понятии, признаках, свойствах акта прокурорского реагирования // Российский журнал правовых исследований. — 2016. — № 4 (9). — С. 182—187.
13. *Жулич Т. В.* Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями // Вестник Поволжского института управления. — 2017. — № 2. — Т. 17. — С. 117—122.



14. *Кожевников В. В.* Проблемы теории и истории государства и права // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2019. — № 3. — С. 5—18.
15. *Комиссарова Е. Г.* Формально-логические аспекты понятия «правовая природа» // Вестник Пермского университета. — 2012. — Вып. 2 (16). — С. 23—27.
16. *Корнев А. П.* Административное право России : учебник : в 3 ч. — М. : Щит-М, 1999. — Ч. 1. — 280 с.
17. *Мальшикин А. В.* Правовые аргументы в ненормативных судебных актах // Юридическая техника. — 2013. — № 7. — Ч. 1. — С. 202—205.
18. *Морозова Л. А.* Теория государства и права : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Российское юридическое образование, 2010. — 384 с.
19. *Панченко В. Ю., Макачук И. Ю.* Предостережение как правовое средство // Законность. — 2013. — № 6. — С. 13—18.
20. *Пиголкин А. С.* Теория государства и права : учебник. — М. : Городец, 2003. — 544 с.
21. *Редкоус В. М.* Теоретические проблемы применения института официального предостережения в области обеспечения национальной безопасности // Административное и муниципальное право. — 2013. — № 4. — С. 309—320.
22. *Рудов М. В.* Правовое значение определения характера ненормативных правовых актов для обеспечения эффективной защиты гражданских прав // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2016. — № 10 (181). — С. 41—52.



## ОСОБЕННОСТИ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОМПАНИЯХ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ



**Николай Андреевич АКИМОВ,**

аспирант кафедры энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
**branchmp99@yandex.ru**  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Аннотация.** В условиях развития отечественной энергетической отрасли правовое регулирование корпоративного управления компаний с государственным участием приобретает особое значение для эффективной деятельности компаний данного вида. Правовое обеспечение развития института корпоративного управления является важнейшей задачей как отечественных, так и иностранных законодателей. Особый подход к развитию данного института сложился в Китайской Народной Республике, где прослеживается традиционная модель правового регулирования корпоративного управления, складывающегося в энергетических компаниях с госучастием, которая, в свою очередь, находится в постоянном развитии в результате интеграции экономической деятельности таких компаний в международный торговый оборот.

В проводимом исследовании выявляются особенности реализации корпоративного управления в компаниях с государственным участием по законодательству Китайской Народной Республики, а также проводится сравнительно-правовой анализ организационно-правовых форм субъектов корпоративного управления по китайскому и российскому законодательству.

**Ключевые слова:** энергетическое право, корпоративное управление, газовая отрасль, законодательство зарубежных стран.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.151-157

**N. A. AKIMOV,**

postgraduate student of the Department of Energy Law  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

**branchmp99@yandex.ru**

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

### FEATURES OF CORPORATE GOVERNANCE IN COMPANIES WITH STATE PARTICIPATION IN THE ENERGY SECTOR UNDER THE LAWS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

**Abstract.** In the context of the development of the domestic energy industry, the legal regulation of corporate governance of companies with state participation is of particular importance for the effective operation of companies of this type.

© Н. А. Акимов, 2020

*Legal support for the development of the Institute of corporate governance is an important task for both domestic and foreign legislators.*

*A special approach to the development of this institution has developed in the people's Republic of China, where the traditional model of legal regulation of corporate governance is observed in energy companies with state participation, which, in turn, is in constant development as a result of the integration of the economic activities of such companies into international trade.*

*The research reveals the specifics of implementing corporate governance in companies with state participation under the laws of the people's Republic of China, as well as a comparative legal analysis of the organizational and legal forms of corporate governance entities under Chinese and Russian legislation.*

**Keywords:** *energy law, corporate governance, gas industry, legislation of foreign countries.*

**В** настоящее время корпоративное управление приобретает все большее значение для упорядочивания действий субъектов и эффективного достижения поставленных перед ними целей.

В компаниях с государственным участием энергетической отрасли корпоративное управление приобретает наиболее тесную связь с государственным управлением. Корпоративное управление в таких компаниях, как правило, отличается непрерывным, планомерным и постоянным характером, а также имеет определенную иерархичную структуру. К тому же рассматриваемый тип корпоративного управления является организационной базой не только для применения, но и для создания норм, в результате реализации которых подобное регулирование приобретает всеобщий обязательный характер.

Теоретические вопросы и проблемы, связанные с реализацией корпоративного управления в компаниях с государственным участием, в том числе в сфере энергетики, являлись предметом правовых исследований.

Среди ведущих ученых-правоведов, исследовавших различные аспекты корпоративного управления в рассматриваемых компаниях, можно выделить В. К. Андреева, В. А. Лаптева, Д. В. Ломакина, О. А. Макарову, В. Ф. Попондопуло, В. В. Романову, И. С. Шиткину и др.<sup>1</sup>

Правовая наука зарубежных стран имеет более длительную историю изучения особенностей корпоративного управления. Институциональные механизмы, связанные с корпоративным голосованием, а также роль и обязанности совета директоров были центральными темами зарубежной литературы по корпора-

<sup>1</sup> Актуальные проблемы энергетического права : учебник / под ред. д. ю. н. В. В. Романовой. М. : Юрист. 2015 ; Андреев В. К., Лаптев В. А. Корпоративное право современной России : монография. 2-е изд. М. : Проспект, 2017 ; Корпоративное право : в 2 т. / отв. ред. И. С. Шиткина. М. : Статут, 201, 2018 ; Лаптев В. А. Корпоративное право: правовая организация корпоративных систем : монография. М. : Проспект, 2019 ; Корпоративное право : учебник и практикум для вузов / О. А. Макарова, В. Ф. Попондопуло. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019.

тивному управлению с момента возникновения данного термина. В то же время отдельные правовые порядки устанавливают специальные правила, регулирующие реализацию корпоративного управления именно в энергетических компаниях с участием государства.

Особый механизм правового воздействия для регулирования отношений, связанных с реализацией корпоративного управления компаний с государственным участием в сфере энергетики, закреплён в законодательстве Китайской Народной Республики. Рассматриваемый механизм, с одной стороны, устанавливает традиционную национальную модель правового регулирования корпоративного управления, складывающегося в энергетических компаниях с госучастием, но в то же время интегрирует деятельность своих национальных компаний в мировой торговый оборот, предоставляя определённый объём свобод в регулировании их деятельности.

Среди крупнейших газовых компаний мира второе место по объёмам добычи газа, после ПАО «Газпром», занимает китайская PetroChina<sup>2</sup>.

PetroChina была учреждена как акционерное общество с ограниченной ответственностью 5 ноября 1999 г. в соответствии с китайским Законом о компаниях. При этом учредителем выступала государственная China National Petroleum Corporation<sup>3</sup>.

Примечательно, что сама China National Petroleum Corporation (CNPC, Китайская национальная нефтегазовая корпорация) с момента своего учреждения является классическим государственным юридическим лицом. Предшественником CNPC являлось Министерство нефтяной промышленности КНР, которое было учреждено в июле 1955 г. и обеспечивало разведку и разработку нефтегазовых ресурсов Китая.

Актом Министерства нефтяной промышленности КНР от 17 сентября 1988 г. была учреждена Китайская национальная нефтегазовая головная компания, которая на протяжении своей деятельности обеспечивала полный цикл производства нефти и природного газа и совмещала в себе часть правительственных публичных полномочий и функций по правовому управлению отраслью.

19 декабря 2017 г. на основании соответствующего акта Комитета по контролю и управлению госимуществом при Госсовете КНР CNPC была преобразована из предприятия всенародной собственности в общество с ограниченной ответственностью (с абсолютным государственным участием), а также переименована в «Китайскую национальную нефтегазовую корпорацию»<sup>4</sup>.

При этом после реорганизации CNPC сохранила свои публичные полномочия и в настоящее время совмещает в своём правовом статусе юридического лица элементы административного регулятора.

<sup>2</sup> Дёмина Л. 7 самых больших газовых компаний в мире: Россия в лидерах // URL: <https://moneymakerfactory.ru/spravochnik/7-krupneyshih-gazovyih-kompaniy/> (дата обращения: 06.12.2019).

<sup>3</sup> Официальный сайт компании PetroChina. URL: [http://www.petrochina.com.cn/ptr/gsjj/gsjj\\_common.shtml](http://www.petrochina.com.cn/ptr/gsjj/gsjj_common.shtml) (дата обращения: 07.12.2019).

<sup>4</sup> Официальный сайт CNPC. URL: [http://www.cnpc.com.cn/ru/fzlc/fzlc\\_index.shtml](http://www.cnpc.com.cn/ru/fzlc/fzlc_index.shtml) (дата обращения: 07.12.2019).

Коренные изменения в структуре управления китайским нефтегазовым сектором произошли в 1999 г., когда в результате реструктуризации активов CNPC была создана дочерняя PetroChina Company Limited (сокращенно — PetroChina). С момента учреждения избранная для PetroChina модель корпоративного управления отличалась от модели, применимой к регулированию деятельности ее материнской компании — CNPC, предполагая открытое размещение определенного числа акций в том числе на крупнейших фондовых биржах<sup>5</sup>.

Таким образом, PetroChina может быть отнесена к компаниям с государственным участием смешанного типа.

В настоящее время CNPC продолжает обладать полным корпоративным контролем над PetroChina, имея в своей собственности 81,03 % от общего числа акций компании<sup>6</sup>. Представляет научный интерес и косвенная модель государственного участия в капитале PetroChina через государственное юридическое лицо CNPC.

Проводя сравнительный анализ с механизмом реализации корпоративного управления в отечественной атомной отрасли, можно выявить некоторые сходства: в частности, в наличии ключевого субъекта («Корпорации») с особым публичным статусом, обладающего административными полномочиями по регулированию отраслевого производства.

Организационная структура PetroChina в целом соответствует классической трехуровневой модели реализации корпоративного управления.

Количественный состав совета директоров компании представлен в числе 13 директоров, включая председателя, двух заместителей председателя и 10 директоров, из которых 3 являются независимыми (неисполнительными) директорами. Кроме того, совет директоров должен иметь 9 независимых (внешних) директоров, которые не должны занимать штатные должности в компании.

С целью пресечения возможных злоупотреблений со стороны лиц, входящих в органы управления компании, а также для дополнительной охраны корпоративного контроля акционеров положениями устава PetroChina предусмотрено, что совет директоров не вправе распоряжаться или согласовывать распоряжение имущественными активами компании, сумма которых превышает 33 % от стоимости основных средств компании, размер которых был представлен и утвержден на предыдущем общем собрании акционеров компании без предварительного одобрения общим собранием акционеров<sup>7</sup>.

Уставом PetroChina закреплены особые полномочия председателя совета директоров компании, являющегося «законным представителем» общества. Из этого

<sup>5</sup> В частности, на Нью-Йоркской фондовой бирже 6 апреля 2000 г. (код акции: PTR) и на Гонконгской фондовой бирже 7 апреля 2000 г. (код акции: 857), а также на Шанхайской фондовой бирже.

<sup>6</sup> Annual Report Pursuant to Section 13 OR 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934 For the fiscal year ended December 31, 2018 // URL: <http://www.petrochina.com.cn/ptr/ndbg/201904/f07be04a22d4436984de1c92ed494713/files/b23e8cd67b1a46f7972e54b4ce04482e.pdf> (дата обращения: 09.12.2019).

<sup>7</sup> Статья 91 устава PetroChina. Articles of association PetroChina Company Limited // URL: <http://www.petrochina.com.cn/ptr/gszljg/gszljg.shtml> (дата обращения: 09.12.2019).

следует, что компетенция единоличного исполнительного органа PetroChina в полной мере реализуется председателем совета директоров компании, несмотря на тот факт, что полномочия генерального директора компании предусматривают решение текущих операционных задач и совершение сделок от имени компании.

Уставом PetroChina предусмотрено, что акционерный капитал делится на классы акций, среди которых выделяются так называемые «акции внутреннего инвестирования», которые находятся в национальном обороте Китайской Народной Республики, «акции иностранного инвестирования», которые и размещаются на крупнейших фондовых биржах, а также иные классы акций. Различные классы акций выпускаются по согласованию с уполномоченным департаментом согласования деятельности компаний Государственного совета.

В зависимости от класса акций для их обладателей устанавливаются особые процедуры при голосовании на общих собраниях акционеров компании.

Корпоративное управление PetroChina регулируется Законом о компаниях КНР и Правилами корпоративного управления, а также законами и иными нормативными актами о ценных бумагах и правилах листинга в Гонконге и США.

Положения Закона о компаниях КНР и Правила корпоративного управления не содержат обязательных требований об определенном количестве независимых директоров для компаний, подконтрольных государству. Однако, в соответствии с правилами Нью-Йоркской фондовой биржи, PetroChina обязана назначать не менее половины независимых директоров от общего числа членов совета директоров.

Примечательно, что законодательством КНР, а также уставом и внутренними документами PetroChina не предусмотрено обязательного участия представителей государства в работе органов управления компании. Данное обстоятельство можно связать с косвенной моделью участия государства в акционерном капитале компании, где основной акционер является лицом с абсолютным контролем государства. Кроме того, размещение акций PetroChina на крупнейших фондовых биржах также обуславливает необходимость соблюдения строгих биржевых требований, в том числе связанных с организацией структуры корпоративного управления компании.

В то же время при регулировании определенных вопросов в деятельности компании главенствующее положение среди применимых источников продолжает занимать национальное законодательство КНР. В отдельных случаях при раскрытии обязательной информации в рамках биржевого регулирования компании ссылаются на положения внутреннего законодательства, не предусматривающие соблюдение тех или иных дополнительных требований.

В частности, в своем годовом отчете о деятельности за 2018 г., размещенном в соответствии с требованиями Нью-Йоркской фондовой биржи, компания указывает следующее: «...в рамках правил корпоративного управления NYSE 303A.09 компания, зарегистрированная на бирже, должна утвердить и раскрыть руководящие принципы корпоративного управления. Мы не обязаны в соответствии с законодательством КНР устанавливать такие принципы, и в настоящее время у нас нет утвержденных руководящих принципов корпоративного управления»<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Ст. 114 Annual Report pursuant to Section 13 OR 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934 For the fiscal year ended December 31, 2018 // URL: <http://www.petrochina.com.cn/ptr/>



Национальная идентичность особенностей правового регулирования реализации корпоративного управления в китайских компаниях с государственным участием особо прослеживается в поправках, внесенных в устав PetroChina в 2017 г., в соответствии с которыми основные идеи и ценности Коммунистической партии Китая играют руководящую роль в деятельности компании и обладают прямым действием.

Представляется, что в обозначенном контексте подобные нормы могут рассматриваться в качестве специальных источников правового регулирования корпоративного управления, которые приобретают признаки нормативности и обязательности не только для национальных лиц КНР, но и для иностранных граждан и юридических лиц, в том числе акционеров-инвесторов.

В дополнение, в соответствии со ст. 19 Закона КНР «О компаниях», в компаниях должна создаваться организация Коммунистической партии Китая для осуществления партийной деятельности, а сами компании должны обеспечивать необходимые условия для деятельности данной партийной организации<sup>9</sup>.

Иной отличительной особенностью реализации управления компаниями с государственным участием КНР, предусмотренной ст. 44 названного Закона, является наличие требований об участии представителей работников компании в деятельности совета директоров компании, в капитале которой участвуют два или более государственных предприятия либо две или более государственные инвестиционные организации. Представители работников в совете директоров избираются сотрудниками компании демократическим путем в результате решений собраний работников, собраний профсоюзов или в других формах.

Немаловажной спецификой правового регулирования корпоративного управления в компаниях с государственным участием в сфере энергетики Китайской Народной Республики является наличие в Законе КНР «О компаниях» специальных положений для регулирования деятельности компаний с абсолютным участием государства (государственных юридических лиц), которые имеют прямое действие и обеспечивают процессы создания и управления такими компаниями.

Под государственным юридическим лицом названный закон понимает компании с ограниченной ответственностью, которые финансируются исключительно государством и уполномочены Государственным советом или региональным правительством осуществлять надзор и управление государственными активами народного хозяйства.

Закон КНР «О компаниях» устанавливает следующие специальные положения для регулирования деятельности государственных юридических лиц:

1. Устав государственного юридического лица формулируется либо советом директоров и представляется государственному учреждению по надзору и управлению имуществом на утверждение, либо государственным учреждением по надзору и управлению имуществом самостоятельно.

ndbg/201904/f07be04a22d4436984de1c92ed494713/files/b23e8cd67b1a46f7972e54b4ce04482e.pdf (дата обращения: 10.12.2019).

<sup>9</sup> Закон КНР «О компаниях» (в редакции 2018 г.) // URL: [https://chinalaw.center/china\\_civil/china\\_company\\_law\\_revised\\_2018\\_chinese/](https://chinalaw.center/china_civil/china_company_law_revised_2018_chinese/) (дата обращения: 10.12.2019).

2. Государственные юридические лица не имеют общего собрания участников, полномочия общего собрания осуществляет государственное учреждение по надзору и управлению имуществом. При этом данный орган может уполномочить совет директоров компании осуществлять часть полномочий общего собрания участников и принимать решения по основным вопросам деятельности компании. В то же время вопросы, связанные с риском потери участием корпоративного контроля (такие, как слияние, разделение, ликвидация, увеличение или уменьшение уставного капитала и выпуск корпоративных облигаций), должны решаться государственным учреждением по надзору и управлению имуществом.
3. Председатель совета директоров, его заместитель, директора и высшее руководство государственного юридического лица не могут занимать должности в других компаниях с ограниченной ответственностью, акционерных обществах или других организациях без согласия государственного учреждения по надзору и управлению имуществом.
4. Члены совета директоров назначаются государственным учреждением по надзору и управлению имуществом, однако представители работников, входящие в состав совета директоров, избираются съездом работников компании.

В дополнение следует отметить, что Законом КНР «О компаниях» предусмотрены специальные требования, предъявляемые к директорам, а также к лицам, входящим в высшие органы управления компаний. В частности, такими лицами не могут быть: лица, приговоренные к сроку лишения свободы более пяти лет за преступления, связанные с коррупцией, взяточничеством, растратой, незаконным присвоением собственности или подрывом социалистического рыночного экономического порядка; лица, несущие персональную ответственность за банкротство или ликвидацию компании; лица, имеющие значительный объем просроченного долга.

Таким образом, КНР имеет достаточно развитую систему правового регулирования корпоративного управления, реализуемого энергетическими компаниями с государственным участием, интегрированную в мировое торговое пространство, совмещающую в себе, в том числе и элементы традиционного (национального) правового регулирования.

В целом же при рассмотрении особенностей реализации корпоративного управления в Китайской Народной Республике были выявлены общие черты правового регулирования данного процесса, обусловленные взаимной связью субъектов и их стремлением в развитии общих экономических взаимоотношений.





**Виссарион  
Владимирович КИМ,**  
 аспирант кафедры  
 конституционного  
 и муниципального права  
 Университета имени  
 О.Е. Кутафина (МГЮА)  
 ozzy\_kim@mail.ru  
 125933, Россия, г. Москва,  
 Садовая-Кудринская ул., д. 9

## РАЗВИТИЕ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ РОССИИ ДО 2035 ГОДА: КОНТРОЛЬ НА УРОВНЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ

**Аннотация.** В статье автор делает вывод о том, что институт полномочных представителей Президента в федеральных округах — правовой инструмент Президента России, который создан для содействия реализации его полномочий на территории федеральных округов, который может и должен быть применен в процессе контроля за выполнением Плана реализации Стратегии развития минерально-сырьевой базы России до 2035 г., даже несмотря на то, что в составе контролирующих лиц в тексте Стратегии полномочные представители в федеральных округах не указаны. Территориальные органы Федерального агентства по недропользованию (Роснедра), учрежденные на уровне федеральных округов, должны быть проводниками этого контроля: положения об учреждении территориальных органов Роснедр на уровне федеральных округов содержат нормативные положения, позволяющие напрямую взаимодействовать с полномочными представителями Президента в федеральных округах. Кроме того, Указ Президента от 13.05.2000 № 849, учредивший федеральные округа и полномочных представителей, прямо указывает на возможность полномочных представителей осуществлять контроль за исполнением распоряжений Правительства России (Стратегия утверждена в форме правительственного распоряжения).

**Ключевые слова:** Стратегия, Президент России, Роснедра, федеральные округа, минерально-сырьевая база, полезные ископаемые, недропользование, недра, полномочные представители, Минприроды России.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.158-164

**V. V. KIM,**

Graduate student of the Chair of Constitutional  
and Municipal Law Moscow State Law University (MSAL)

ozzy\_kim@mail.ru

125933, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya str., 9

### RUSSIA'S MINERAL RESOURCE BASE DEVELOPMENT TILL 2035: CONTROL AT THE LEVEL OF FEDERAL DISTRICTS

**Abstract.** In this article, the author concludes that the institution of plenipotentiaries of the President in the federal districts is a legal tool of the President of Russia, which was created to facilitate the exercise of his powers in the



*federal districts, which can and should be applied in the process of monitoring the implementation of the Development Strategy Implementation Plan mineral resource base of Russia until 2035, even despite the fact that authorized representatives in federal districts are not indicated in the text of the Strategy as part of controlling persons. The territorial bodies of the Federal Subsoil Use Agency (Rosnedra), established at the level of federal districts, should be the conductors of this control: the provisions on the establishment of territorial bodies of the Rosnedra at the level of federal districts contain regulatory provisions that allow direct interaction with the Presidential plenipotentiary representatives in federal districts. In addition, Presidential Decree No. 849 of May 13, 2000, which established federal districts and plenipotentiaries, directly indicates the possibility of plenipotentiaries to monitor the implementation of orders of the Government of Russia — the Strategy was approved in the form of a government order.*

**Keywords:** Strategy, President of Russia, Rosnedra, federal districts, mineral resources base, minerals, subsoil use, subsoil, authorized representatives, Ministry of Natural Resources of Russia.

Согласно ст. 9 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Согласно ст. 7 Конституции России политика Российского государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Можно прийти к заключению о том, что государственная политика недропользования в России должна решать стратегическую задачу по освоению и продуктивному использованию всех природных ресурсов не просто на благо государства, но на благо каждого человека. Несомненно, недра России — ее ценнейший капитал, от накопления и распоряжения которым зависит будущее нации.

На территории Российской Федерации и ее континентального шельфа выявлены месторождения практически всех известных видов полезных ископаемых. По запасам и добыче нефти, природного газа, угля, железных руд, никеля, меди, золота, серебра, платиноидов, алмазов, апатитовых руд, калийных солей и некоторых других видов полезных ископаемых Россия входит в число мировых лидеров. Перечень основных видов стратегического минерального сырья: нефть, природный газ, уран, марганец, хром, титан, бокситы, медь, никель, свинец, молибден, вольфрам, олово, цирконий, тантал, ниобий, кобальт, скандий, бериллий, сурьма, литий, германий, рений, редкие земли иттриевой группы, золото, серебро, платиноиды, алмазы, особо чистое кварцевое сырье. Но следует помнить, что перечисленные богатства не бесконечны и только выверенная и взвешенная

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.



государственная политика в сфере недропользования даст возможность умело, во благо Российского государства, распорядиться дарованными богатствами.

Согласно ст. 36 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» государственное управление отношениями недропользования осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральным органом управления государственным фондом недр и органами государственного горного надзора. Статья 3 указанного Закона предписывает федеральным органам государственной власти определение и реализацию федеральной политики недропользования, определение стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации федеральных программ<sup>2</sup>. 22 декабря 2018 г. Правительство России своим распоряжением № 2914-р утвердило Стратегию развития минерально-сырьевой базы России до 2035 года<sup>3</sup> (далее — Стратегия).

Премьер-министр Российской Федерации Д. А. Медведев в преддверии принятия Стратегии отмечал: «Наша страна обладает огромными запасами полезных ископаемых. Добывающая промышленность и связанные с ней производства — одна из важнейших частей нашей экономики. Очевидно, что ключевым условием ее развития является рациональное и в то же время бережное недропользование. И эффективное, конечно. Стратегия призвана это обеспечить.

Она предусматривает инвентаризацию уже открытых и поиск новых месторождений, чтобы точно представлять объемы запасов, эффективно планировать их добычу, исходя из потребностей экономики. Часть месторождений истощается по естественным причинам, а многие данные получены еще в советский период и попросту устарели.

В соответствии со стратегией геологическое изучение недр должно расширяться, в том числе за счет применения современных технологий, научных методик и подготовки большего числа специалистов геологического профиля. Предполагается, что будет использована и экономическая модель стимулирования. Особенно для освоения новых месторождений, где инфраструктура отсутствует, месторождений с трудноизвлекаемыми запасами. Речь, в частности, идет о поддержке из федерального бюджета проведения геологоразведочных работ ранних стадий. А также о создании особых налоговых режимов для привлечения частных инвестиций в проведение таких работ.

В результате выполнения стратегии будет усовершенствовано и законодательство о недрах, и регулирование недропользования, создан единый фонд геологической информации о недрах, выстроена современная система прогнозирования и поиска новых месторождений.

Выполнение стратегии должно позволить сформировать благоприятные условия для привлечения новых инвестиций, для внедрения современных технологий переработки, обогащения и комплексного извлечения полезных ископаемых, сделать разработку недр более эффективной и рентабельной, ввести в промышлен-

<sup>2</sup> Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2018 г. № 2914-р «О стратегии развития минерально-сырьевой базы РФ до 2035 года» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. II). Ст. 8762.

ный оборот месторождения, которые сегодня простаивают. А также обеспечить более строгое соблюдение экологических стандартов»<sup>4</sup>.

В числе задач Стратегии:

- повышение геологической изученности территории России и ее континентального шельфа;
- развитие высоколиквидной минерально-сырьевой базы для действующих и формируемых минерально-сырьевых центров;
- выявление месторождений углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых нетрадиционных геолого-промышленных типов в перспективных регионах;
- вовлечение в эксплуатацию трудноизвлекаемых запасов нефти и газа;
- повышение инвестиционной привлекательности геологической отрасли;
- создание и внедрение передовых технологий геологоразведочных работ.

Стратегией предписано утвердить в трехмесячный срок со дня вступления в силу вышеуказанного распоряжения План мероприятий по реализации стратегии развития минерально-сырьевой базы России до 2035 года, ответственным за это было назначено Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (План). План был разработан и утвержден приказом Минприроды России № 296 от 13.05.2019. Контроль за выполнением Плана возложили на Федеральное агентство по недропользованию (далее также Роснедра, Агентство). Если посмотреть на План мероприятий от 13.05.2019, то действительно из 37 мероприятий в 36 задействованы Роснедра<sup>5</sup>.

Роснедра — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы или подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Возглавляет Агентство заместитель министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации — руководитель Федерального агентства по недропользованию, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации<sup>6</sup>.

Федеральное агентство по недропользованию в лице его руководителя имеет право самостоятельно создавать, реорганизовывать и ликвидировать терри-

<sup>4</sup> Стенограмма заседания Правительства РФ от 20.12.2018 // URL: <http://government.ru/news/35135/> (дата обращения: 09.12.2019).

<sup>5</sup> Приказ Минприроды России от 13.05.2019 № 296 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития минерально-сырьевой базы РФ до 2035 года» // URL: [http://www.mnr.gov.ru/docs/ofitsialnye\\_dokumenty/prikaz\\_minprirody\\_rossii\\_296\\_ot\\_13\\_05\\_2019\\_g\\_ob\\_utverzhdenii\\_plana\\_meropriyatij\\_po\\_realizatsii\\_strat/](http://www.mnr.gov.ru/docs/ofitsialnye_dokumenty/prikaz_minprirody_rossii_296_ot_13_05_2019_g_ob_utverzhdenii_plana_meropriyatij_po_realizatsii_strat/) (дата обращения: 09.12.2019).

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.



ториальные органы Агентства. Структура территориальных органов Агентства включает в себя органы в пределах федеральных округов, это предусмотрено приказом Роснедр от 30.03.2007 № 360 «Об утверждении Регламента Федерального агентства по недропользованию»: Роснедра вправе осуществлять свою деятельность через свои территориальные органы, создаваемые им в качестве окружных (в границах федеральных округов)<sup>7</sup>.

Федеральные округа в первую очередь — территории, в пределах которых организуется контроль за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти, организовывается работа по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом России; границы этих территорий утверждены Президентом Российской Федерации<sup>8</sup>.

Территориальные органы Агентства учреждены с опорой на количество федеральных округов, но с некоторыми особенностями. Так, в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах создано по два территориальных органа: в Сибирском федеральном округе — Департамент по недропользованию по Сибирскому федеральному округу и Департамент по недропользованию по Центрально-Сибирскому округу; в Дальневосточном — Департамент по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу и Управление по недропользованию по Республике Саха (Якутия). А в Северо-Западном федеральном округе территориальный орган имеет следующее название — Департамент по недропользованию по Северо-Западному федеральному округу, на континентальном шельфе и в Мировом океане.

Взаимодействие территориальных органов Роснедра на уровне федеральных округов регламентировано Типовым положением о территориальном органе Федерального агентства по недропользованию по федеральному округу. Так, например, территориальный орган осуществляет свою деятельность во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе, органами местного самоуправления, общественными объединениями, а также иными организациями. Территориальный орган проводит анализ геологической изученности территории соответствующего федерального округа и обеспеченности потребности регионов в запасах минерального сырья, осуществляет координацию деятельности территориальных органов Федерального агентства по недропользованию по субъектам Российской Федерации, входящим в состав соответствующего федерального округа. Территориальный орган обеспечивает взаимодействие Федерального агентства по недропользованию и территориальных органов Федерального агентства по недропользованию по субъектам Российской Федерации, входящим в состав соответствующего

<sup>7</sup> Приказ Роснедр от 30.03.2007 № 360 «Об утверждении Регламента Федерального агентства по недропользованию» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 28. 09.07.2007.

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

федерального округа, с полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе. Территориальный орган направляет в соответствующие территориальные фонды информации по природным ресурсам и охране окружающей среды Минприроды России по федеральному округу на хранение, обработку и систематизацию информацию, связанную с геологическим изучением, использованием и экономической оценкой участков недр в установленном порядке. Территориальный орган участвует в деятельности по созданию и обеспечению государственного мониторинга состояния недр, обеспечению органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления и населения соответствующего федерального округа необходимой информацией<sup>9</sup>.

Конечно, в первую очередь в ходе реализации Плана Стратегии развития минерально-сырьевой базы России до 2035 года информацию о ходе реализации обозначенных в Плане мероприятий будет получать Минприроды России, но это совершенно не исключает возможности полномочных представителей Президента России в федеральных округах (полномочных представителей) контролировать выполнение Плана. Полномочные представители имеют для этой цели соответствующие полномочия: обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе, организация контроля за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

В тексте Стратегии особый акцент делается на Северо-Кавказском, Дальневосточном федеральных округах, а также на Арктической зоне Российской Федерации, Республике Крым и Севастополе, как на приоритетных территориях Российской Федерации. Уместно предположить, что этим территориям, по мнению Правительства России в целом и Минприроды России в частности, следует уделить большее внимание в ходе реализации Плана Стратегии, а значит, содействие полномочных представителей на указанных территориях будет только приветствоваться. Более того, ранее Президент своим указом от 16.01.2017 № 13 утвердил Основы государственной политики регионального развития, где указал, что и федеральные органы исполнительной власти, и полномочные представители в Федеральных округах должны руководствоваться Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года при решении задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации<sup>10</sup>. В вышеупомянутом Указе приводится определение «макрорегион», которое означает часть территории Российской Федерации, включающую в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономи-

<sup>9</sup> Приказ МПР России от 30.03.2007 № 72 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства по недропользованию по федеральному округу» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 20. 14.05.2007.

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.



ческие условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке и реализации документов стратегического планирования. Что и подчеркивается в Стратегии развития минерально-сырьевой базы России до 2035 года, где говорится о приоритетных территориях Российской Федерации — описанные выше территории в полной мере подпадают под определение макрорегиона, причем как структурно (часть территории из нескольких субъектов России), так и по цели (приоритетность при стратегическом планировании). Плюс ко всему — главная роль в контроле за реализацией Стратегии отводится Федеральному агентству по недропользованию, структура которого предусматривает территориальные органы на окружном уровне, в положениях которых имеются нормы о взаимодействии с полномочными представителями Президента в федеральных округах. Президент России в первую очередь заинтересован в реализации Стратегии развития минерально-сырьевой базы России до 2035 года: в ее преамбуле указано, что следование ей обеспечивает реализацию в сфере воспроизводства и развития минерально-сырьевой базы положений следующих документов стратегического планирования — это Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г.; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683; Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642, — то есть документы, которые издал непосредственно Президент.

Таким образом, можно делать вывод о том, что, несмотря на отсутствие прямого упоминания в тексте Стратегии и Плана ее реализации положений о взаимодействии с полномочными представителями и контроле с их стороны за выполнением задач Стратегии, этот контроль и взаимодействие не противоречат, а, напротив, в полной мере соответствуют нормативной базе Российской Федерации. Институт полномочных представителей — правовой инструмент Президента России, который создан для содействия реализации его полномочий, особенно в части развития российского государства во всех сферах (экономика, социальная сфера, политика), согласованного функционирования всех органов государственной власти, контроля за исполнением постановлений и распоряжений Правительства России (Стратегия принята в форме распоряжения Правительства). Полномочных представителей в полной мере законно и необходимо привлекать к контролю за выполнением Плана мероприятий по реализации вышеуказанной Стратегии, потому что его выполнение — общий интерес и Правительства России, и Президента России.

## ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ И ЭКСПЛУАТАЦИИ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА

**Аннотация.** Статья посвящена анализу действующего законодательства и правоприменительной практики в сфере технического регулирования при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса. В результате проведенного исследования выявляются основные эколого-правовые проблемы при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса, доказываются значение сферы технического регулирования в обеспечении их промышленной и экологической безопасности, формулируются ключевые проблемы правового регулирования рассматриваемых отношений и предлагаются комплексные меры по их устранению.

**Ключевые слова:** нефтегазовый комплекс, линейные объекты, экологическая безопасность, техническое регулирование, технический регламент, стандартизация.



**Айнура Сабыргалиевна  
КРАВЦОВА,**

соискатель кафедры  
экологического  
и природоресурсного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
советник генерального  
директора ООО  
«Стройгазмонтаж»  
[kravtsova.as@gmail.com](mailto:kravtsova.as@gmail.com)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.165-173

**A. S. KRAVTSOVA,**

applicant of the Department of Environmental  
and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow  
State Law University (MSAL), Adviser to the General Director  
«Stroygazmontazh LLC»  
[kravtsova.as@gmail.com](mailto:kravtsova.as@gmail.com)  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

### ENVIRONMENTAL AND LEGAL PROBLEMS OF TECHNICAL REGULATION IN THE CONSTRUCTION AND OPERATION OF LINEAR OBJECTS OF THE OIL AND GAS COMPLEX

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of the current legislation and law enforcement practice in the field of technical regulation in the construction and operation of linear facilities of the oil and gas complex. In the result of the study identifies the main ecological and legal problems in the construction and operation of linear oil and gas facilities, proved the value of the sphere of technical regulation in ensuring environmental and industrial safety, and formulates the key problems of legal regulation and proposes comprehensive measures for their solve.

**Keywords:** oil and gas complex, linear objects, environmental safety, technical regulation, technical regulations, standards.

© А. С. Кравцова, 2020

**А**ктуальность решения эколого-правовых проблем строительства и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса, прежде всего объектов магистрального трубопроводного транспорта, не вызывает сомнений. Устойчивый рост количества техногенных и природных аварий и катастроф, связанных с аварийными разливами нефти и нефтепродуктов с их последующим возгоранием, выбросов вредных веществ, увеличение числа аварийных ситуаций и инцидентов на опасных производственных объектах нефтегазового комплекса и, как следствие, существенный вред, причиняемый экологическим системам и здоровью человека, свидетельствуют о проблемах правового регулирования охраны окружающей среды при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса.

Согласно данным Государственного доклада «О состоянии окружающей среды за 2017 г.», «на деятельность трубопроводного транспорта приходится 82,9 % выбросов, т. е. при сопоставимых объемах грузооборота (48 % — трубопроводимый и 45 % — железнодорожный) объемы выбросов от железнодорожного транспорта в десятки раз ниже, чем от трубопроводного»<sup>1</sup>.

В свою очередь, в соответствии с положениями Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р<sup>2</sup>, среди основных проблем в сфере энергетической безопасности отмечается высокая степень износа основных фондов топливно-энергетического комплекса (в газовой промышленности — почти 60 %, в нефтеперерабатывающей промышленности — 80 %), несоответствие производственного потенциала топливно-энергетического комплекса мировому научно-техническому уровню, включая экологические стандарты.

Нормативная правовая база, регулирующая отношения в сфере охраны окружающей среды при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса, также является в настоящее время недостаточно эффективной, главным образом по причине отсутствия специального нормативного правового акта в области обеспечения экологической безопасности объектов нефтегазового комплекса.

Как справедливо отмечают Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов, «тесная связь между природопользованием и энергетикой, хотя и известна очень давно, все еще не носит органичного, комплексного характера. В этом смысле необходимо создание базового, межотраслевого, комплексного законодательного акта, формирующего основы национальной политики в области обеспечения эколого-экономической эффективности и безопасности, не только адекватно регулирующего полномочия органов государственной власти, но и создающего условия и гарантии реальной защищенности личности и окружающей среды от отрицательных последствий энергетических проектов»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2017 году» // Официальный сайт Минприроды России. URL: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

<sup>3</sup> Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // Юрист. 2013. № 21. С. 15.



Согласно действующему законодательству, отдельные требования по охране окружающей среды при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса установлены в Земельном кодексе Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ<sup>4</sup> (в части установления охранных зон с особыми условиями использования земельных участков), в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>5</sup> (в части установления общих требований к объектам транспортировки нефти, газа и продуктов их переработки), в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»<sup>6</sup> (в части требований к обеспечению промышленной безопасности опасных производственных объектов, к которым относятся линейные объекты нефтегазового комплекса), в Федеральном законе «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ<sup>7</sup> (в части установления правил охраны магистральных трубопроводов, газораспределительных сетей и других объектов систем газоснабжения), а также в ряде иных нормативных правовых актов.

Еще одним существенным недостатком сферы эколого-правового регулирования эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса является отсутствие специальных экологических норм охраны магистрального трубопроводного транспорта при транспортировке нефти и газа в Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»<sup>8</sup>, а также в Федеральном законе от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»<sup>9</sup>.

Как следствие, по данным Минприроды России, «число аварий на объектах нефтедобычи и транспортировки нефти ежегодно достигает порядка 25 тысяч инцидентов, в результате чего около 1,5 миллионов тонн нефти поступает в окружающую среду»<sup>10</sup>, а по данным Гринпис, «значительная часть промысловых нефтепроводов эксплуатируется с превышением гарантированного безаварийного срока службы (нормативный срок службы). Примерно 40 % из них эксплуатируются свыше 30 лет, и еще почти столько же имеют срок эксплуатации от 20 до 30 лет»<sup>11</sup>.

Базовым нормативным правовым актом, регулирующим отношения по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, является постановление Правительства РФ от 15 апреля 2002 г. № 240 «О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации»<sup>12</sup>, устанавливающие требования

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

<sup>10</sup> Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2017 году» // Официальный сайт Минприроды России. URL: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

<sup>11</sup> URL: <https://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/oil-spills-may-18.pdf>.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1569.



к организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, направленных на снижение их негативного воздействия на жизнедеятельность населения и окружающую природную среду.

Непосредственно порядок подготовки планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов установлен постановлением Правительства РФ от 21 августа 2000 г. № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов»<sup>13</sup>, однако материалы судебно-арбитражной практики показывают наличие отдельных пробелов и противоречий в действующем законодательстве.

Так, например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует специальная статья, устанавливающая ответственность за неоповещение о факте разлива нефти и нефтепродуктов, а также за представление заведомо недостоверных сведений о факте разлива нефти и нефтепродуктов. Проблема состоит в том, что административная ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций предусмотрена ст. 20.6 КоАП РФ, вместе с тем не все случаи разливов нефти и нефтепродуктов могут быть отнесены к чрезвычайным ситуациям.

Анализ материалов судебно-арбитражной практики также показывает, что существуют определенные трудности, связанные с привлечением субъектов нефтегазового комплекса к административной ответственности:

- за отсутствие утвержденного в установленном порядке плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов или несоответствие указанного плана установленным требованиям;
- невыполнение отдельных мероприятий, предусмотренных планом предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов;
- отсутствие системы наблюдений за состоянием окружающей среды в районе осуществления деятельности, в том числе системы обнаружения разливов нефти и нефтепродуктов, а также системы связи и оповещения о разливах нефти и нефтепродуктов, соответствующих установленным требованиям;
- отсутствие подтверждения финансового обеспечения осуществления мероприятий, предусмотренных планом предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

Значительную роль в решении эколого-правовых проблем строительства и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса играет техническое регулирование, несмотря на то что согласно ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»<sup>14</sup> данный Федеральный закон напрямую не регулирует отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением требований в области охраны окружающей среды. Вместе с тем согласно Закону, техническое регулирование обеспечивается установлением, применением и исполнением обязательных требований технических регламентов, а также документов по стандартизации и оценки соответствия. Таким образом, установление, применение и исполнение обязательных

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3582.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации в той или иной степени влияет на обеспечение экологической безопасности при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса.

Как справедливо отмечает И. В. Ершова, «законодательство о техническом регулировании представляет собой одну из важнейших составляющих природо-ресурсного законодательства Российской Федерации. Его роль предопределяется прежде всего тем, что основные документы технического регулирования — технические регламенты — призваны обеспечить безопасность жизни, здоровья, имущества при осуществлении хозяйственной деятельности в сфере природопользования, охрану окружающей среды, энергетическую эффективность. В свою очередь, в задачи стандартизации входят повышение уровня безопасности объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, повышение уровня экологической безопасности, обеспечение рационального использования ресурсов и др. Таким образом, совершенствование законодательства о техническом регулировании — непереносимое условие совершенствования природоресурсного законодательства в целом»<sup>15</sup>.

Так, согласно Концепции развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 24.09.2012 № 1762-р<sup>16</sup>, нефтегазовый комплекс остается одним из приоритетных направлений развития отечественной стандартизации, в рамках которого разработка стандартов должна осуществляться в соответствии с международными принципами.

В Концепции указывается, что, помимо прочих целей, стандартизация призвана обеспечивать охрану окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, при этом данная цель является стратегической целью развития национальной системы стандартизации на период до 2020 г.

Также в Концепции содержится положение, согласно которому для возвращения технологического лидерства, а также формирования устойчивого вектора развития российской экономики работы в области национальной стандартизации будут осуществляться в следующих приоритетных направлениях:

- развитие технологий защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также обеспечение пожарной безопасности;
- охрана окружающей среды, в том числе регулирование природоохранной деятельности, определение уровней вредных воздействий на окружающую природную среду и человека, экологическая оценка и экологическое управление деятельностью субъектов хозяйствования, методология оценки риска для здоровья и окружающей среды, а также утилизация продукции и отходов производства.

<sup>15</sup> Агафонов В. Б., Быковский В. К., Выпханова Г. В. [и др.] Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / под ред. Н. Г. Жаворонковой. М. : Норма, Инфра-М, 2014. С. 58.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2012. № 40. Ст. 5485.



Аналогичная цель поставлена и в Перспективной программе стандартизации в нефтегазовом комплексе на период 2017—2022 годов<sup>17</sup>, утвержденной приказом Минэнерго России № 653, Росстандарта № 1581 от 19.07.2017.

Необходимо отметить, что в настоящее время применительно к стадиям строительства и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса действует большое количество стандартов, норм и правил, регулирующих отношения главным образом в области обеспечения промышленной безопасности, однако специальных технических регламентов для линейных объектов нефтегазового комплекса не разработано.

Так, основным нормативным правовым актом, регулирующим общие вопросы обеспечения промышленной безопасности, безопасного пользования недрами, охраны труда и окружающей среды, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и разливов нефти и нефтепродуктов в нефтяной и газовой промышленности, являются Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности, утвержденные приказом Ростехнадзора от 12 марта 2013 г. № 101<sup>18</sup>. Правила устанавливают общие требования к хозяйственной деятельности организаций нефтяной и газовой промышленности на всех технологических стадиях, начиная с этапа проектирования разведки и обустройства нефтяных, газовых и газоконденсатных месторождений и заканчивая стадией ликвидации и консервации скважин, оборудования их устьев и стволов, включая и линейные объекты.

Применительно к линейным объектам нефтегазового комплекса действует большое количество иных специальных нормативных правовых и инструктивно-методических актов<sup>19</sup>, основными из которых следует назвать:

- приказ Ростехнадзора от 26.11.2018 № 588 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Правила безопасности объектов сжиженного природного газа”»<sup>20</sup>;
- приказ Ростехнадзора от 20.11.2017 № 485 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Правила безопасного ведения газоопасных, огневых и ремонтных работ”»<sup>21</sup>;
- приказ Ростехнадзора от 06.11.2013 № 520 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности “Правила безопасности для опасных производственных объектов магистральных трубопроводов”»<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 17.06.2013. № 24 (прил. к правилам не приводятся).

<sup>19</sup> Подробнее об инструктивно-методических актах в сфере недропользования см.: *Агафонов В. Б.* Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. М. : МГЮА, 2014. 501 с.

<sup>20</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.12.2018).

<sup>21</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.12.2017).

<sup>22</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 06.01.2014. № 1.

Помимо вышеуказанных актов Ростехнадзора, к рассматриваемым отношениям применяются:

- СНиП 2.05.06-85\*. Магистральные трубопроводы, утв. приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 25 декабря 2012 г. № 108/ГС<sup>23</sup>;
- Методика определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах<sup>24</sup>, утв. Минтопэнерго РФ 1 ноября 1995 г.;
- Нормы технологического проектирования магистральных нефтепроводов (РД 153-39.4-113-01), утв. приказом Минэнерго РФ от 24.04.2002 № 129<sup>25</sup>;
- Правила технической эксплуатации магистральных трубопроводов (РД 53-39.4-056-00), утв. Минэнерго 14 августа 2000 г.<sup>26</sup>;
- Правила охраны магистральных трубопроводов, утв. Минтопэнерго РФ 29 апреля 1992 г., постановлением Госгортехнадзора РФ от 22 апреля 1992 г. № 9<sup>27</sup>.

Отдельные технические регламенты в области обеспечения промышленной (и экологической) безопасности при строительстве и эксплуатации объектов магистрального трубопроводного транспорта утверждены Советом Евразийской экономической комиссии. Например, решением Совета Евразийской экономической комиссии от 14 сентября 2018 г. № 74 был утвержден Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности газа горючего природного, подготовленного к транспортированию и (или) использованию» (вместе с ТР ЕАЭС 046/2018. Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности газа горючего природного, подготовленного к транспортированию и (или) использованию»)<sup>28</sup>, а решением Совета Евразийской экономической комиссии от 20 декабря 2017 г. № 89 — Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности нефти, подготовленной к транспортировке и (или) использованию» (вместе с ТР ЕАЭС 045/2017. Технический регламент Евразийского экономического союза «О безопасности нефти, подготовленной к транспортировке и (или) использованию»)<sup>29</sup>.

Из принятых в настоящее время технических регламентов, косвенно применимых к строительству и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса, следует назвать только Технический регламент о безопасности зданий и сооружений, введенный в действие Федеральным законом от 30.12.2009 № 384-ФЗ<sup>30</sup>, а также Технический регламент о требованиях пожарной безопасности, введенный в действие Федеральным законом от 22.07.2008 № 123-ФЗ<sup>31</sup>.

<sup>23</sup> Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 30.10.2018).

<sup>29</sup> Официальный сайт Евразийского экономического союза.

<sup>30</sup> СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.

<sup>31</sup> СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579.



Подводя итоги проведенного исследования, следует сделать следующие выводы.

1. Правовое регулирование отношений в сфере охраны окружающей среды при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса является недостаточно эффективным, что связано в первую очередь с отсутствием специального нормативного правового акта в области обеспечения экологической безопасности объектов нефтегазового комплекса.

Отдельные требования по охране окружающей среды при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса установлены в большом количестве нормативных правовых и инструктивно-методических актов, при этом специальные экологические нормы охраны объектов магистрального трубопроводного транспорта при транспортировке нефти и газа в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», а также в Федеральном законе от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» отсутствуют.

2. Применительно к стадиям строительства и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса действует большое количество стандартов, норм и правил, регулирующих отношения главным образом в области обеспечения промышленной безопасности, однако специальных технических регламентов для линейных объектов нефтегазового комплекса также не разработано.

Действующие Технический регламент о безопасности зданий и сооружений и Технический регламент о требованиях пожарной безопасности регулируют данные отношения косвенно, без должного учета специфики строительства и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса.

При этом применительно к линейным объектам нефтегазового комплекса действует большое количество иных специальных нормативных правовых и инструктивно-методических актов (решений Совета Евразийской экономической комиссии, приказов Ростехнадзора, СНИПов, Методик и т. д.), что не способствует единообразию в регулировании рассматриваемых отношений и негативно сказывается на обеспечении экологической безопасности при строительстве и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса.

Для решения данных проблем предлагается:

- принять специальный федеральный закон, регулирующий общественные отношения в области обеспечения экологической безопасности, в котором в специальной главе закрепить эколого-правовые требования в сфере строительства и эксплуатации линейных объектов нефтегазового комплекса, критерии определения уровня экологической безопасности линейных объектов нефтегазового комплекса;
- принять отдельный технический регламент по безопасности линейных объектов нефтегазового комплекса, в котором закрепить единое понятие линейных объектов нефтегазового комплекса, меры по обеспечению безопасности объектов магистрального трубопроводного транспорта, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного характера, а также установить предельные сроки эксплуатации магистральных нефтепроводов.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Агафонов В. Б.* Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. — М. : МГЮА, 2014. — 501 с.
2. *Агафонов В. Б., Быковский В. К., Выпханова Г. В.* [и др.] Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М. : Норма, Инфра-М, 2014. — 160 с.
3. *Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.* Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // Юрист. — 2013. — № 21. — С. 15—18.





**Екатерина Михайловна  
КОЛОGERМАНСКАЯ,**  
соискатель кафедры  
энергетического права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)  
[branchmp99@yandex.ru](mailto:branchmp99@yandex.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## ОСОБЕННОСТИ ДОГОВОРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ ЭНЕРГИИ

**Аннотация.** В статье проведен правовой анализ особенностей договорного регулирования при использовании возобновляемых источников энергии в Российской Федерации и зарубежных государствах. Отмечается, что в современный период сфера договорного регулирования отношений, возникающих при использовании возобновляемых источников энергии, остается недостаточно изученной, в связи с чем необходимо проведение правовых исследований в данной области, изучение опыта договорного регулирования в сфере электроэнергетики за рубежом. Для целей развития правового регулирования автором предлагается условная классификация договоров по различным основаниям.

**Ключевые слова:** возобновляемые источники энергии, возобновляемая энергия, регенеративная энергия, энергетическое право, договорное регулирование.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.174-178

**C. M. KOLOGERMANSKAYA,**

Candidate of the Department of energy law  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
[branchmp99@yandex.ru](mailto:branchmp99@yandex.ru)

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

### FEATURES OF CONTRACTUAL REGULATION OF RELATIONS IN THE USE OF RENEWABLE ENERGY SOURCES

**Abstract.** The article presents a legal analysis of the features of contractual regulation in the use of renewable energy sources in the Russian Federation and foreign countries. It is noted that in the modern period, the sphere of contractual regulation of relations arising from the use of renewable energy sources remains insufficiently studied, which is why it is necessary to conduct legal research in this area, study the experience of contractual regulation in the field of electricity abroad. For the purposes of developing legal regulation, the author proposes a conditional classification of contracts on various grounds.

**Keywords:** renewable energy sources, renewable energy, regenerative energy, energy law, contractual regulation.



**П**роблемы и особенности договорного регулирования в сфере энергетики в целом и в области электроэнергетики в частности справедливо являются предметом правовых исследований. Следует отметить работы В. В. Романовой, О. А. Городова, Л. И. Шевченко, Р. Н. Салиевой, О. Ю. Шилохвоста, Е. А. Гаврилиной, К. В. Корепанова, В. Г. Тубденова<sup>1</sup>.

Среди явно выраженных особенностей договорного регулирования в сфере энергетики В. В. Романова верно отмечает наличие существенного влияния государственного регулирования на договорное регулирование в сфере электроэнергетики, теплоснабжения, газовой отрасли; она также отмечает, что «на сегодняшний день договорное регулирование в указанных отраслях энергетики отличается детальным закреплением как порядка, так и условий договора, в том числе существенных, в соответствующих федеральных законах и подзаконных нормативных актах. В дополнение к вышесказанному в федеральном законодательстве также установлено, что значительное количество договоров в сфере энергетики являются публичными»<sup>2</sup>.

Л. И. Шевченко обращает внимание, что «применение установленных в нормативном порядке договорных конструкций, используемых в области энергетики, как в науке, так и на практике по-прежнему вызывает ряд вопросов, касающихся их правовой сущности, содержания, соотношения друг с другом. В этих условиях необходимо более продуманное законодательное закрепление договоров, наиболее приемлемых и эффективных при снабжении потребителей энергией и энергоресурсами, преодоление противоречий в их регулировании и при применении на практике. Имеющиеся научные разработки по данной проблеме служат необходимой предпосылкой совершенствования энергетического законодательства и практики его применения».

Интерес представляет классификация договоров в сфере электроэнергетики, разработанная О. А. Городовым. Данная классификация включает: «1) договоры, заключаемые в процессе организации управления и осуществления оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка; 2) договоры, заключаемые в процессе

<sup>1</sup> Актуальные проблемы энергетического права : учебник / под ред. д. ю. н. В. В. Романовой. М. : Юрист, 2015 ; *Гаврилина Е. А.* Система договорных связей на рынке нефти и нефтепродуктов. М. : МГИМО-Университет, 2016 ; *Городов О. А.* Введение в энергетическое право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2015 ; *Корепанов К. В.* Правовое регулирование транспортировки нефти и газа по магистральным трубопроводам : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016 ; *Салиева Р. Н., Салиев И. Р., Попов А. А., Фаткудинов З. М., Чижиков Ю. Н.* Правовое регулирование в сфере энергетики : учебник. Казань : Изд. АН РТ, 2015 ; *Романова В. В.* Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов. М. : Юрист, 2012 ; *Романова В. В.* Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М. : Юрист, 2016 ; *Тубденов В. Г.* Правовое положение добывающих энергетических компаний нефтегазового комплекса : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018 ; *Шевченко Л. И.* Договорные отношения в сфере энергетики. М. : МГИМО-Университет, 2015 ; *Шилохвост О. Ю.* Спорные вопросы судебной практики по договорам энергоснабжения. М. : Норма: Инфра-М, 2012 ; Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. д. ю. н. В. В. Романовой. Изд. 2-е, перераб. и доп. М. : Юрист, 2015.

<sup>2</sup> *Романова В. В.* Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. С. 23.



осуществления доступа к электрическим сетям и услугам по передаче электрической энергии; 3) договоры, заключаемые в процессе функционирования оптового рынка электроэнергии; 4) договоры, заключаемые в процессе функционирования розничных рынков электроэнергии»<sup>3</sup>.

Безусловно, указанная классификация является базовой. При этом, как справедливо отмечает В. В. Романова, «на сегодняшний день имеется тенденция по дальнейшему формированию системы договорного регулирования в сфере энергетики. При этом следует отметить, что помимо развития общей системы договорного регулирования продолжает совершенствоваться и система договорного регулирования в отдельных отраслях энергетики, что особенно характерно для такой отрасли, как электроэнергетика»<sup>4</sup>.

Действительно, сфера электроэнергии представляет собой одну из динамично развивающихся областей энергетики, ввиду того что с 2001 г. началось трехэтапное реформирование электроэнергетического сектора<sup>5</sup>, следует также учитывать научно-технический прогресс, появление идей энергоэффективности и внедрение альтернативных и регенеративных источников энергии.

В связи с вышеуказанными обстоятельствами договорное регулирование сферы электроэнергетики подвержено постоянному совершенствованию и актуализации, что обусловлено внешними факторами, указанными выше.

Согласно официальным данным, опубликованным на сайте Министерства энергетики РФ, в настоящее время на оптовом и розничных рынках запущены порядка 15 объектов, генерирующих на основе возобновляемых источников энергии (ВИЭ), — солнечные и ветряные электростанции<sup>6</sup>, однако сама по себе реализация данных проектов находится фактически за пределами правового регулирования, и договорного регулирования в частности.

Возобновляемые источники энергии представляют собой новую тенденцию развития и трансформации в рассматриваемой отрасли, но в настоящее время данная область остается недостаточно урегулированной, именно поэтому необходимо дополнение, конкретизация и классификация договоров, заключаемых при использовании ВИЭ.

Следует отметить, что договорному регулированию отношений в области использования возобновляемых источников энергии в науке не было уделено достаточного внимания, в том числе не была проведена классификация договоров, что может быть полезно для развития правового регулирования использования возобновляемых источников энергии.

При этом следует учитывать перечень Стандартных форм договоров, обеспечивающих куплю-продажу мощности, в соответствии с положениями договора о предоставлении мощности квалифицированных ГОВИЭ<sup>7</sup>, утвержденный Ас-

<sup>3</sup> Городов О. А. Договоры в сфере электроэнергетики : научно-практическое пособие. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 33—34.

<sup>4</sup> Актуальные проблемы энергетического права. С. 56.

<sup>5</sup> Основные направления реформирования электроэнергетики Российской Федерации, одобренные постановлением Правительства РФ от 11 июля 2001 г. № 526 // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3032.

<sup>6</sup> URL: <https://minenergo.gov.ru/node/489>.

<sup>7</sup> URL: <https://www.np-sr.ru/ru/regulation/joining/standardcontracts/index.htm/2170>.

социацией НП «Совет рынка», среди которых можно выделить следующие документы: договор о предоставлении мощности квалифицированных генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии; договор коммерческого представительства поставщика для целей заключения договоров о предоставлении мощности квалифицированных генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии; договор коммерческого представительства покупателя для целей заключения договоров о предоставлении мощности квалифицированных генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии, и др.

Из указанного перечня следует, что утвержденный перечень касается договоров о предоставлении мощности и не распространяется на ключевой объект — электрическую энергию.

Рассматривая примеры зарубежного договорного регулирования в сфере энергетики, остановимся на особенностях договорного регулирования в Швейцарии.

При этом важно учитывать следующие обстоятельства:

- во-первых, энергетический рынок Швейцарии разделен на два вида: энергетический (Energy-only) и резервные рынки (reserve markets)<sup>8</sup>, аналогичные оптовому и розничным рынкам;
- во-вторых, энергосистема разделена на несколько сетевых уровней: первый уровень работает при напряжении 220/380 киловольт (кВ), принадлежит и управляется исключительно национальной сетевой компанией Swissgrid Ltd, иные уровни служат для преобразования напряжения с 220/380 кВ до 230/400 кВ<sup>9</sup>;
- в-третьих, потребители электроэнергии подразделяются на домашние хозяйства и малые предприятия с годовым потреблением менее 100 МВт·ч в год, а также крупные потребители с годовым потреблением более 100 МВт·ч.

Указанные обстоятельства обуславливают и особенности договорного регулирования в сфере электроэнергетики. Среди договоров можно выделить следующие, также проводя определенную классификацию:

- 1) в зависимости от рынка электроэнергии: договоры, заключаемые на энергетических (Energy-only) или резервных рынках (reserve markets);
- 2) в зависимости от субъектов: договоры, заключаемые с Swissgrid Ltd; договоры, заключаемые с иными поставщиками; договоры, заключаемые с сетевыми операторами, и пр.;
- 3) в зависимости от предмета договора: договоры, заключаемые на поставку электроэнергии; вспомогательные договоры;
- 4) в зависимости от конечного потребителя: договоры, заключаемые с домашними хозяйствами и малыми предприятиями; договоры, заключаемые с крупными предприятиями.

Особо следует обратить внимание на то, что в систему рынка электроэнергии Швейцарии внедрено использование возобновляемых источников энергии, тем

<sup>8</sup> Abrell J. The Swiss Wholesale Electricity Market // URL: [https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/mtec/cer-eth/economics-energy-economics-dam/documents/people/jabrell/Abrell\\_Swiss\\_Wholesale\\_Electricity\\_Market.pdf](https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/mtec/cer-eth/economics-energy-economics-dam/documents/people/jabrell/Abrell_Swiss_Wholesale_Electricity_Market.pdf).

<sup>9</sup> Scholl P. Electricity regulation in Switzerland: overview Q&A // URL: [www.practicallaw.com/energy-guide](http://www.practicallaw.com/energy-guide).



самым отдельные договоры по поставке данного вида энергии не выделяются. Кроме того, подобное секторальное деление и выделенная классификация договоров способны оказать влияние на безошибочную реализацию правовых норм и полноценного выполнения договорных обязательств.

Таким образом, в целях совершенствования договорного регулирования сферы использования ВИЭ автором предлагается провести следующую условную классификацию договоров:

- 1) в зависимости от субъектного состава:
  - договоры, заключаемые заказчиками с проектными, подрядными организациями;
  - договоры, заключаемые собственниками генерирующих объектов, работающих на основе ВИЭ, с сетевыми организациями;
  - договоры, заключаемые компаниями — собственниками ГОВИЭ с покупателями электрической энергии — юридическими и физическими лицами;
  - договоры, заключаемые компаниями — собственниками генерирующих объектов, действующих на основе ВИЭ, с покупателями электрической энергии — участниками оптового или розничных рынков.
- 2) в зависимости от рынка электрической энергии:
  - договоры, заключаемые поставщиками и покупателями (в том числе энергосбытовые организации, крупные потребители, гарантирующие поставщики, организации, осуществляющие экспортно-импортные операции, и пр.) электрической энергии и мощности на оптовом рынке;
  - договоры, заключаемые с субъектами розничных рынков, включая потребителей, исполнителей коммунальной услуги, сетевые организации и пр.
- 3) в зависимости от жизненного цикла генерирующих объектов, работающих на основе регенеративной энергии:
  - договоры на оценку развития объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии;
  - договоры на проектирование и строительство объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии;
  - договоры на технологическое присоединение к электрическим сетям;
  - договор о предоставлении мощности;
  - договор технического обслуживания электрооборудования.
- 4) в зависимости от предмета договора, в том числе:
  - договоры на строительство генерирующих объектов, функционирующих на основе использования регенеративных источников энергии;
  - договоры на технологическое присоединение;
  - договоры на оперативно-диспетчерское управление;
  - договор о предоставлении мощности квалифицированных генерирующих объектов, действующих на основе использования регенеративной энергии;
  - договоры купли-продажи, поставки электрической энергии.

Представленная классификация может быть полезной для дальнейшего развития договорного регулирования отношений, возникающих при использовании возобновляемых источников энергии. При этом каждый из указанных договоров заслуживает того, чтобы быть предметом отдельного научного исследования.

## РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ ДОЛЖНИКА КАК СРЕДСТВО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ БАНКРОТСТВА ПО ЕВРОПЕЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ<sup>1</sup>

**Аннотация.** Директива о превентивной реструктуризации 1023/2019 гарантирует право добросовестным и перспективным коммерческим лицам инициировать процедуру превентивной реструктуризации при отсутствии признаков банкротства, при условии обязательного согласия должника и большинства кредиторов, при этом в случае, если несогласие большинства кредиторов экономически не обосновано, процедура может быть утверждена уполномоченным органом. Целью процедуры является заблаговременное предупреждение банкротства. Существенной общей характеристикой превентивной реструктуризации и судебных производств по банкротству является коллективность распространения юридических последствий на всех кредиторов, в том числе и несогласных, потому что единая юридическая воля является экономически необходимой для достижения цели. Кроме того, это накладывает запрет любому из кредиторов, в том числе и из несогласного меньшинства, в определенный период начинать взыскательные процедуры (производство по банкротству или исполнительное производство), даже если возникли предусмотренные законом основания, так как юридические последствия распространяются на всех кредиторов, чем обеспечиваются стимул и результативность проделанных мер и избегается конфликт кредиторов из-за разной оценки экономического положения и перспектив должника. **Ключевые слова:** реструктуризация, банкротство, институт защиты должников, институт предупреждения банкротства.



**Лариса МАСТИЛОВИЧ,**  
магистр юридического  
факультета Сараевского  
университета (г. Сараево,  
Босния и Герцеговина),  
магистр СПбГУ  
[mastilovich@unsa.ba](mailto:mastilovich@unsa.ba)

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.179-186

**L. MASTILOVIC,**

master of the Law faculty University of Sarajevo (Bosnia and Herzegovina)  
[mastilovich@unsa.ba](mailto:mastilovich@unsa.ba)

### THE RESTRUCTURING OF THE DEBTOR AS A MEANS BANKRUPTCY WARNINGS UNDER EUROPEAN LAW LEGISLATION

**Abstract.** Directive on preventive restructuring 1023/2019 (hereinafter referred to as the Directive) guarantees the right of bona fide and prospective commercial entities (hereinafter-debtors) to initiate a preventive restructuring procedure in the absence of signs of bankruptcy, subject to the mandatory

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 1931190063 «Реструктуризация задолженности как мера предупреждения банкротства по европейскому праву».

*consent of the debtor and the majority of creditors, while, if the disagreement of the majority of creditors is not economically justified, the procedure can be approved by the authorized body (hereinafter — the court). The purpose of the procedure is to prevent bankruptcy in advance. A significant common characteristic of preventive restructuring and bankruptcy proceedings is the collective extension of legal consequences to all creditors, including those who disagree, because a single legal will is economically necessary to achieve the goal. In addition, it prohibits any of the creditors, including those from the dissenting minority, from starting enforcement proceedings (bankruptcy proceedings or enforcement proceedings) at a certain period, even if there are grounds provided for by law, since the legal consequences apply to all creditors, which ensures the incentive and effectiveness of the measures taken and avoids a conflict of creditors due to different assessments of the economic situation and prospects of the debtor.*

**Keywords:** *restructuring, bankruptcy, Institute for the protection of debtors, the institution of bankruptcy prevention.*

### **Общая характеристика превентивной реструктуризации как способа предупреждения банкротства**

Периоды глобального экономического кризиса охватывают как должников, так и кредиторов, поэтому метод регулирования должен быть нейтрален — сбалансирован в пользу и кредиторов, и должника. Причина принятия Директивы о превентивной реструктуризации 1023/2019<sup>2</sup> — это предупреждение финансовых проблем у всех участников, несмотря на взгляд некоторых авторов, что «все процедуры превентивной реструктуризации должны быть “продолжниковскими”, а судебные процедуры банкротства — “прокредиторскими”»<sup>3</sup>. Санация должника с практической точки зрения невозможна, если кредиторы испытывают финансовые трудности. Законодательства по банкротству, предпочитающие процедуры реструктуризации должника и его задолженности процедурам ликвидации, обуславливают их применение не наличием признаков банкротства, а наличием перспектив его предупреждения, чем меняют существенное условие применения законодательства по банкротству.

Директива является нормативным актом *lex specialis* и по отношению к национальным законодательствам по банкротству, и по отношению к остальным отраслям права, о чем свидетельствуют п. 40 и 96 преамбулы и ст. 7 Директивы,

<sup>2</sup> Directive (EU) 2019/1023 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on preventive restructuring frameworks, on discharge of debt and disqualifications, and on measures to increase the efficiency of procedures concerning restructuring, insolvency and discharge of debt, and amending Directive (EU) 2017/1132 (Directive on restructuring and insolvency), Official Journal of the European Union. 26.06.2019. L 172.

<sup>3</sup> *Matej Marinc Razvan Vlahu*. The economics of Bank Bankruptcy Law, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012. S. 13.

которые запрещают кредиторам расторгать договор с должником лишь на одном основании, что начата процедура превентивной реструктуризации. Теоретическая дискуссионность юридических последствий сводится к поиску баланса между ограничением прав кредиторов на моментальное удовлетворение своих требований и интересом должника в сохранении.

### Экономический аспект превентивной реструктуризации

«В условиях интернационализации и глобализации бизнеса феномен кризиса является “физиологией” и известен в жизненном цикле каждой компании»<sup>4</sup>. Пункт 24 преамбулы предусматривает 2 экономических условия для начала превентивной реструктуризации: «вероятность банкротства» и «вероятность предупреждения банкротства». Пункт 24 находится в коллизии с п. 2, который рекомендует начинать превентивную реструктуризацию «на как можно более ранних стадиях», потому что на более ранней стадии финансовых трудностей меньше финансовых параметров, на основании которых можно исполнить требование п. 24 (предвидеть перспективы предупреждения банкротства должника). Другими словами, на более поздних этапах финансовых трудностей оценка перспектив более предсказуема, но шансы к успешному результату пропорционально меньше. И наоборот, на ранних этапах финансовых трудностей шансы для оценки перспектив меньше, но пропорционально выше шанс успеха.

Возложение дополнительных обязательств на несогласных кредиторов и ограничение их свободной правовой воли на стадии отсутствия признаков банкротства компенсируются тем, что им предоставляется гарантия получения тех минимальных сумм, которые бы они получили при возбуждении судебного производства по банкротству вместо превентивной реструктуризации. Кроме того, в случае успешного результата превентивной реструктуризации несогласные кредиторы получают полное удовлетворение своих требований, которое они бы не получили при возбуждении судебного производства по банкротству. Однако тут возникает вопрос: «Как можно на момент отсутствия признаков банкротства предсказывать и определять сумму удовлетворения требований в случае неизвестности перспективы наступления признаков банкротства?» Финансовое положение должника на момент предоставления такой гарантии будет отличаться от того, что будет на момент эвентуальной ликвидации должника (в случае неуспеха превентивной реструктуризации). Кроме того, результативность превентивной реструктуризации пропорциональна скорости ее открытия, что обратно пропорционально проведению точной оценки и прогнозу состояния финансового положения должника.

Тем не менее несогласные кредиторы, как заинтересованные лица, имеют право быть информированными о ходе процедуры и участвовать в превентивной реструктуризации (п. 36 и 85 — например, могут прекратить применение определенных мер или всей процедуры, если докажут, что она больше не нужна или нарушает их права и интересы).

<sup>4</sup> Portale G. B. Dalla ‘pietra del vituperio’ alle nuove concezioni del fallimento e delle altre procedure concorsuali, *Banca Borsa Titoli di Credito: rivista di dottrina e giurisprudenza*, 2010. P. 3.



Возникает вопрос также относительно того, в чем необходимость требования согласия большинства кредиторов. Экономическая причина того, что кроме согласия должника требуется и согласие большинства кредиторов, заключается в необходимости определить перспективного должника и предупредить желание «недобросовестных менеджеров легким способом освободиться от обязательств, которые они в состоянии выполнить сами, или инициирование должником процедуры на стадии, когда он понимает, что банкротство неизбежно»<sup>5</sup>. Надо ответить на вопросы: «Вызвано ли ухудшение финансового состояния внешними экономическими факторами, на которые менеджмент не повлиял и не мог повлиять?» и «Повлияли ли эти экономические факторы на остальных хозяйствующих субъектов той же отрасли?». Если оба ответа положительные, то массовые ликвидации вызовут увеличение спроса и уменьшение предложения, что усугубит экономический кризис. В такой ситуации интерес кредиторов заключается не только в возвращении долга, но и в сохранении на рынке должника, с которым кредиторы смогут продолжить сотрудничество.

### **Юридические условия инициирования превентивной реструктуризации**

Юридические законные условия инициирования превентивной реструктуризации, в отличие от экономических, более определяемы. К ним относятся:

- 1) отсутствие признаков банкротства;
- 2) согласие большинства кредиторов и должника или должника и суда;
- 3) добросовестность должника;
- 4) «лучший интерес каждого кредитора» (кредиторам гарантируется минимальная сумма, которую они получили бы при судебной процедуре банкротства).

В пункте 24 преамбулы содержится условие — «отсутствие внешних признаков банкротства», одним из которых является наличие долга, отвечающего признакам банкротства. Однако не упомянута возможность отсутствия у должника долга или наличие долга, размер которого не относится к внешним признакам банкротства. Соответственно, можно сделать вывод, что отсутствие долга или наличие долга, не отвечающего внешним признакам банкротства, не является запретом для открытия превентивной реструктуризации. Законодателю рекомендуется в регулировании учитывать столь важные обстоятельства, как наличие или отсутствие долга, потому что если «долг уже возник, не может иметь преимущество одно юридическое лицо — должник по отношению к нескольким/тысячам кредиторов»<sup>6</sup>.

Возникает вопрос, почему законодатель обуславливает превентивную реструктуризацию отсутствием внешних признаков банкротства, если судебное произ-

<sup>5</sup> *Ganignan C. L.* Approfondimento Tutela Dei creditori e continuita aziendale: La proposta europea per una disciplina armonizzata di ristrutturazione preventiva, esdebitazione e Second chance // *Giustizia civile* utenza editor. 2018. No. 2. P. 11.

<sup>6</sup> *Попондопуло В. Ф.* Проблемы совершенствования законодательства о несостоятельности (банкротстве) // *Правоведение*. 2006. № 3. С. 5.



водство по банкротству автоматически не возбуждается при наличии внешних признаков банкротства до тех пор, пока никто из кредиторов не воспользовался своим правом на подачу заявления. Учитывая, что цель — не возбуждение процедур судебных или превентивных, а реабилитация должника и полное удовлетворение интересов кредиторов, предусмотренные законодателем условия отсутствия признаков банкротства кажутся нелогичными. Юридическая воля кредиторов участвовать в превентивной реструктуризации и заинтересованность в сохранении должника как своего контрагента выражается согласием большинства кредиторов. Внешние признаки банкротства являются критерием, направленным на защиту должника от преждевременных заявлений кредиторов о ликвидации, а не критериями, отсутствие которых должно предопределять возможность предупреждения банкротства. Тем более что кредиторы больше заинтересованы в превентивной реструктуризации вместо судебной, потому что первая с большей вероятностью приведет к удовлетворению их требований. Сам факт того, что на этапе наличия внешних признаков банкротства никто из кредиторов не подал заявление о возбуждении производства по банкротству, свидетельствует о заинтересованности самих кредиторов в сохранении должника в рамках превентивной реструктуризации, соответственно, можно предоставить им такую возможность на законодательном уровне.

С другой стороны, на поздней стадии финансовых трудностей должника (наличие внешних признаков банкротства) добросовестность должника является спорной (не забываем, все упомянутое — это существенные условия для возбуждения процедуры превентивной реструктуризации).

Директива предусматривает необходимость согласия большинства кредиторов на проведение превентивной реструктуризации и добросовестность должника.

В институте внесудебного превентивного реабилитационного соглашения (далее — ВПРС), который предлагается законодателю на рассмотрение как нововведение, предусмотрены те же самые меры и последствия, которые предусмотрены Директивой (обязательное добровольное согласие должника, общая цель — сохранение должника, запрет на возбуждение взыскательных процедур в определенном периоде), но отличается условием заключения: в ВПРС требуется фактическое согласие не большинства, а всех кредиторов, кроме того, в качестве критерия не упоминается добросовестность должника<sup>7</sup>. На стадии отсутствия признаков банкротства ограничить права кредиторов пользоваться ими в случае последующего их возникновения является существенным ограничением, поэтому, учитывая логику российского законодателя, не предлагается критерий согласия большинства кредиторов. Тем не менее европейскому законодателю можно порекомендовать допустить превентивную реструктуризацию и на этапе наличия внешних признаков банкротства, если существует фактическое согласие всех кредиторов. Статья 11 Директивы дает возможность кредиторам в случае положительного результата превентивной реструктуризации получить только ту сумму, которая не превышает их первоначальных требований к должнику, поэтому

<sup>7</sup> *Масилович Л.* Внесудебное превентивное реабилитационное соглашение как способ предотвращения возникновения признаков банкротства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. № 1.



возникает вопрос, почему бы обеспеченный кредитор согласился добровольно на процедуру, по результатам которой не может получить удовлетворение больше, чем то, что и так ему гарантировано законом? В отличие от Директивы, институт ВПРС позволяет предусмотреть возможность получить сумму, превышающую сумму требований, изначально предъявленных к должнику, чем потенциально увеличивается шанс успешного результата использования института.

Пункты 48 и 49 преамбулы и ст. 10 Директивы дают возможность суду не одобрить превентивную реструктуризацию, даже в случае одобрения ее большинством кредиторов, также и напротив — судом может быть утверждена процедура и без согласия большинства кредиторов, если «интерес какого-то из кредиторов непропорционально нарушен». Это полномочие преодолевать юридическую волю кредиторов дано суду, потому что «недобросовестные кредиторы иногда заинтересованы в ликвидации должника (например, конкуренты)»<sup>8</sup>. Кроме того, это способствует увеличению активности как несогласных кредиторов, так и согласных, поскольку их необоснованная воля может быть преодолена. Другими словами, пассивное процессуальное поведение кредитора все равно повлечет для него последствия. «Это устанавливает идеальный баланс взаимоконтроля, где должник свою добросовестность доказывает перед кредиторами, а кредиторы перед должником и судебным органом»<sup>9</sup>. Кроме того, это принуждает кредиторов «думать не только о себе», то есть давать согласие инициировать превентивную реструктуризацию и соглашаться на принятие только тех мер, которые приводят к полному удовлетворению требований кредиторов, но и соглашаться на дополнительные меры, которые нужны должнику для сохранения бизнеса, помимо исполнения своих обязательств. Это важно учесть, потому что без мер, обеспечивающих поддержание деятельности должника, должник как лицо, чье согласие необходимо, не решался бы инициировать процедуру, так как не был бы в ней заинтересован (никто не заинтересован участвовать в процедуре лишь для удовлетворения интересов другого), тем самым стали бы нереализуемыми и положительные последствия для кредиторов.

Добросовестность должника предусмотрена европейским законодателем ввиду того, что юридические последствия превентивной реструктуризации распространяются и на кредиторов, которые не согласились на эту процедуру, в том числе и в силу того, что предположили наличие недобросовестного сговора большинства кредиторов с таким же должником. В институте ВПРС не предусмотрен критерий добросовестности должника по той причине, что требуется фактическое согласие всех кредиторов, наличие которого делает вопрос добросовестности должника не таким весомым.

При этом европейскому законодателю рекомендуется внести градацию уровня «добросовестности» на основании того, насколько рано должник заявляет об инициировании процедуры. «Существуют полуполеальные недобросовестные действия, из-за которых нельзя привлечь должника к ответственности, но они

<sup>8</sup> *Jostardt P.* Financial Distress, Corporate Restructuring and Firm Survival: An Empirical Analysis of German Panel. Berlin : Springer Science & Business Media, 2007. P. 81.

<sup>9</sup> *Mastilović L.* Preventivno restrukturiranje kao sredstvo izbegavanja stecčajnih razloga-nova tendencija zakonodavstva Evropske Unije // Evropsko zakonodavstvo. 2020/1. S. 58.

фактически отменяют возможность предупреждения банкротства, как, например, в случае взятия кредита при ухудшении бизнеса, если должник или не умеет, или не заинтересован изменить ситуацию»<sup>10</sup>. Учитывая отрицательные последствия недобросовестности для большого количества субъектов и экономики в целом, нормы предупреждения банкротства должны быть направлены не только на выявление и доказывание недобросовестного должника, но и на симулирование должника быть добросовестным.

Превентивная реструктуризация обеспечивает «лучший интерес каждого кредитора», если даже один кредитор докажет, что процедура вызовет у него финансовые трудности, то ни суд, ни большинство кредиторов, несмотря на высокий уровень перспективности процедуры, не сможет ее инициировать. Кроме того, эта норма свидетельствует о самой главной европейской ценности — защите прав и свобод человека и гражданина. Вне всякого сомнения, такая гарантия уменьшает количество превентивных реструктуризаций и сужает количество мер и количество успешного результата, но зато повышает уровень европейского законодательства, которое препятствует созданию всеобщей недобросовестности участвующих лиц.

## Заключение

Одно из отличий превентивной реструктуризации и судебных реабилитационных процедур заключается в том, что первая процедура является реструктуризацией должника, а вторая — реструктуризацией долгов, накопившихся в банкротном контексте. В рамках судебной реабилитационной процедуры несогласное меньшинство кредиторов не получает дополнительные гарантии, которые ему предоставлены в рамках превентивной реструктуризации. Интерес должника в выборе превентивной реструктуризации состоит в том, что он остается *debtor in possession*, влияет на выбор мер (в рамках судебного реабилитационного производства меры определяются исключительно кредиторами, соответственно в интересах самых кредиторов, а не должника). Интерес кредиторов в выборе превентивной реструктуризации заключается в том, что шанс получить полное удовлетворение требований выше, причем это относится ко всем кредиторам, в отличие от судебного производства по банкротству, в рамках которого учитывается воля большинства кредиторов и не существует дополнительных индивидуальных гарантий для несогласного меньшинства кредиторов.

Директива предусматривает, что процент, который составляет «большинство кредиторов», не должен превышать 75 % (каждое государство — член ЕС само определяет этот критерий), но Директива не урегулировала минимальный нижний порог. Значит, «большинство кредиторов» может варьироваться от 51 до 75 %. Слишком низкий процент большинства кредиторов облегчает реализацию процессуальных прав должника (инициировать превентивную реструктуризацию и убедить необходимое количество кредиторов в своей добросовестности), но

<sup>10</sup> International Insolvency Law. Themes and Perspectives; Omar P. J. Sussex Institute, University of Sussex, UK. P. 403.



экономически дестимулирует прийти к цели. Преимущество превентивной реструктуризации состоит в том, что не может быть злоупотреблений со стороны кредиторов, так как без согласия должника не может быть возбуждена сама процедура, а также не могут приниматься меры.

Недостаток состоит в том, что сам должник может злоупотреблять своим исключительным правом. Меры, которые предусмотрены Директивой, являются бременем только для кредиторов и не возлагают на должника никаких дополнительных обязанностей. В связи с этим превентивная реструктуризация может навредить лишь кредиторам, а не должнику. Поэтому превентивная реструктуризация — это институт защиты должников, институт предупреждения их банкротства.

# КНИЖНАЯ ПОЛКА КАФЕДРЫ

## Reviewers of the Russian version:

**Lisitsyn-Svetlanov A.G.** — Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, Director of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences;

**Mikhailov, N.I.** — Doctor of Law, Professor, First Deputy Director of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.

Translated by Gasanov S.G., Gorshkov N.V.

**Translation editors:** Romanova V.V. — Doctor of Law, Head of Energy Law Department of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of Energy Law Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; Iliina N.Yu. — PhD in Philology, Head of English Department N 2 of Kutafin Moscow State Law University; Martynenko I.A. — PhD in Philology, Senior Lecturer, English Department N 2 of Kutafin Moscow State Law University.

**Energy Law. General Part. Special Part: Textbook / Edited by V.V. Romanova, Doctor of Law. 2<sup>nd</sup> edition, revised and updated. In English. Moscow: Yurist Publishing House, 2016 — 606 p.**

ISBN 978-5-91835-318-9

This Textbook presents a comprehensive and sufficient material for foreign students' lecturers of higher educational institutions, and it may be useful for practicing lawyers and specialists interested in legal regulation in the sphere of energy.

The decision to translate the Russian version of the 2th edition of the Textbook on Energy Law was made because of intense interest for different issues of the legal regulation in the sphere of energy expressed by Russian and foreign students, lecturers, researchers, lawyers.

The General Part of the Textbook is devoted to the general provisions of energy law, its principles, sources, legal framework of energy resources, legal framework of energy facilities, legal status of subjects to private law energy relations, state regulation and self-regulation. The Special Part includes sections devoted to legal regulation in certain energy spheres: gas, oil and coal industries, electric power industry, heat supply and nuclear energy use. The Textbook is based on modern laws in view of law-enforcement practice. The second edition of the Textbook was revised and updated with a view to changes in the legal regulation of private law and public law relations including the sphere of self-regulation.

ISBN 978-5-91835-318-9

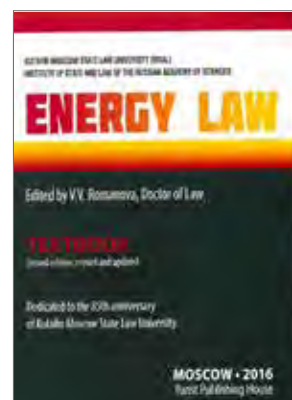
© V.V. Romanova, 2015

© Group of authors, 2015

© Gasanov S.G., translation, 2016

© Gorshkov N.V., translation, 2016

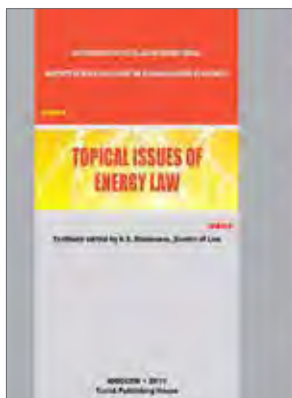
© Yurist Publishing House, layout, 2016



КНИЖНАЯ ПОЛКА

КАФЕДРЫ





**Reviewers of the Russian version:**

**A.G. Lisitsyn-Svetlanov**, Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, Director of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences;

**N.I. Mikhailov**, Doctor of Law, Professor, First Deputy Director of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

**Translated by Gasanov S.G., Gorshkov N.V.**

**Translation editors Romanova V.V.** — Doctor of Law, Head of Energy Law Department of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of Energy Law Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; **Irina N.Yu.** — PhD in Philology, Head of English Department N 2 of Kutafin Moscow State Law University; **Martynenko I.A.** — PhD in Philology, Senior Lecturer, English Department N 2 of Kutafin Moscow State Law University.

**Topical Issues of Energy Law. Textbook edited by V.V. Romanova, Doctor of Law.** In English. Moscow: *Yurist Publishing House*, 2016 — 332 p.  
 ISBN 978-5-91835-324-0

This Textbook is prepared for the in-depth study of energy law, its development trends, areas of concern in law-enforcement practice. The first section of this Textbook reviews current developments of energy law at the national level, developments of international legal regulation in the sphere of energy, trends of the legal regulation of private law relations in the sphere of energy and trends of the legal regulation of public law relations in the sphere of energy. The second section of the Textbook is dedicated to energy law reviews trends of legal regulation in the gas and oil sectors, in the electric power industry and heat supply. Russian version of this Textbook was published in 2015. The decision to translate the Russian version of this Textbook was made because of the intense interest for different issues of energy law among Russian and foreign specialists.

The Textbook is targeted at foreign students, lecturers, researchers, lawyers.

ISBN 978-5-91835-324-0

© V.V. Romanova, Russian version, 2015  
 © Group of authors, Russian version, 2015  
 © Gasanov S.G., translation, 2016  
 © Gorshkov N.V., translation, 2016  
 © Yurist Publishing House, layout, 2016

**Рецензенты:**

Академик Российской академии наук, доктор юридических наук,  
профессор, директор Института государства и права РАН  
**А.Г.Лисицын-Светланов;**

Доктор юридических наук, профессор, первый заместитель  
Института государства и права РАН **Н.И.Михайлов**

**Актуальные проблемы энергетического права. Учебник**  
под ред. доктора юридических наук **В.В.Романовой**. М.:  
Издательство «Юрист».2015 — 380 с.  
ISBN 978-5-91835-271-7

Настоящий учебник подготовлен для углубленного изучения энергетического права, тенденций его развития, проблемных аспектов правоприменительной практики в рамках программы для магистров «Актуальные проблемы энергетического права». В первом разделе учебника рассматриваются современные тенденции развития энергетического права на национальном уровне, тенденции развития международно-правового регулирования в сфере энергетики, тенденции правового регулирования частноправовых отношений в сфере энергетики, тенденции правового регулирования публично-правовых отношений в сфере энергетики. Во втором разделе учебника рассматриваются тенденции правового регулирования в газовой, нефтяной отраслях, в сфере электроэнергетики, теплоснабжения. Учебник подготовлен на основе современного законодательства с учетом правоприменительной практики. Учебник предназначен для студентов магистратуры высших учебных заведений, преподавателей высших учебных заведений, а также может быть полезен для практикующих юристов, государственных служащих, судей, специалистов, интересующихся вопросами правового регулирования в сфере энергетики.

ISBN 978-5-91835-271-7

© В.В. Романова, 2015

© Коллектив авторов, 2015

© Издательство «Юрист», оформление, 2015





УДК 346.7+620.9  
 ББК 67.407 (2Рос) я434  
 П 78

**Рецензенты:**

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

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

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

ISBN 978-5-94103-428-4

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

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

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

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

© И.В. Гулков (глава 1, § 2)

© Ю.В. Липин (глава 2, § 1)

© В.Г. Тубенцов (глава 2, § 2)

© Е.А. Гаврилина (глава 2, § 3)

© Л.И. Шевченко (глава 3, § 2)

© Н.В. Корольца (глава 3, § 3)

© К.В. Корельников (глава 3, § 4)

© Издательская группа «Юрист», оформление, 2019

ISBN 978-5-94103-428-4

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



УДК 349.7  
ББК 31.4

**Рецензенты**

Академик Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор

**А.Г. Лисицын-Светланов**

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

**В.Ф. Попондоуло**

**П78 Проблемы и тенденции правового регулирования в области использования атомной энергии : монография под редакцией д.ю.н. В.В. Романовой. М. : Издательство «Юрист», 2017. — 224 с.**

ISBN 978-5-91835-331-8

Настоящая монография посвящена современным проблемам и тенденциям правового регулирования в области использования атомной энергии на национальном и международном уровнях. В работе исследуются особенности правового режима отдельных объектов использования атомной энергии (атомных ледоколов, плавучих атомных станций, радиоактивных изотопов и радиоизотопной продукции, используемых для ядерной медицины), договорного регулирования в области использования атомной энергии, а также проблемные аспекты государственного регулирования, государственного контроля (надзора), саморегулирования в области атомной энергии. В работе сформулированы задачи науки энергетического права по развитию одного из ключевых институтов данной отрасли права — атомного права с учетом потребностей и возможностей дальнейшего развития атомной энергетики. Монография может быть полезной для научных работников, практикующих юристов, преподавателей высших учебных заведений, аспирантов, специалистов, работающих в области использования атомной энергии и всех, кто интересуется проблемами правового регулирования в сфере энергетики.

ISBN 978-5-91835-331-8

© В.В. Романова, 2017

© Коллектив авторов, 2017

© Издательство «Юрист», оформление, 2017



**Рецензенты:**

Академик Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, директор Института государства и права РАН А.Г.Лисицын-Светланов;

Доктор юридических наук, профессор, первый заместитель директора Института государства и права РАН Н.И.Михайлов

**Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть: учебник/** под ред. доктора юридических наук В.В.Романовой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрист», 2015. — 678 с.  
 ISBN 978-5-91835-272-4

Настоящий учебник представляет собой полный и достаточный материал для студентов высших учебных заведений, специализирующихся в сфере энергетического права. В Общей части учебника рассматриваются общие положения об энергетическом праве, его понятия, источниках, правовом режиме энергетических ресурсов, правовом режиме энергетических объектов, правовом положении субъектов частноправовых отношений в сфере энергетики, государственном регулировании и саморегулировании. В Особенную часть включены разделы, посвященные правовому регулированию в отдельных отраслях энергетики: газовой, нефтяной, угольной отраслях, в сфере электроэнергетики, теплоснабжения, в области использования атомной энергии. Учебник подготовлен на основе современного законодательства с учетом правоприменительной практики. 2-е издание учебника переработано и дополнено с учетом изменений в правовом регулировании частноправовых и публично-правовых отношений, в т.ч. в сфере саморегулирования. Учебник предназначен для студентов высших учебных заведений, преподавателей высших учебных заведений, а также может быть полезен для практикующих юристов, государственных служащих, судей, специалистов, интересующихся вопросами правового регулирования в сфере энергетики.

ISBN 978-5-91835-272-4

©В.В.Романова, 2015  
 ©Коллектив авторов, 2015

ББК 67.407  
УДК 346.7  
Э65

**Рецензенты:**

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

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

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

ISBN 978-5-91835-350-9

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

ISBN 978-5-91835-350-9

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





ББК 67.407  
УДК 346.7  
Р69

#### Рецензенты

Академик Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, директор Института государства и права РАН

**А.Г.Лисицын-Светаанов**

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета

**В.Ф.Попондопуло**

**Романова В.В. Энергетический правовой порядок: современное состояние и задачи.** М.: Юрист, 2016. — 254 с.  
ISBN 978-5-91835-312-7

Настоящая монография посвящена текущему состоянию и ключевым задачам современного энергетического правового порядка на национальном и международном уровнях. В работе исследуются проблемные аспекты правового регулирования общественных отношений в сфере энергетики, включая как частноправовые, так и публично-правовые отношения. На основании комплексного научного исследования текущего состояния, ключевых задач современного энергетического правового порядка на национальном и международном уровнях сформулированы задачи науки энергетического права в обеспечении и развитии энергетического правового порядка и предложения по унификации правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере энергетики.

Монография может быть полезной для магистров, аспирантов, преподавателей высших учебных заведений, научных работников, практикующих юристов, государственных служащих, специалистов, работающих в сфере энергетики и всех, кто интересуется проблемами правового регулирования в сфере энергетики.

© В.В.Романова, 2016

© Издательство «Юрист», оформление, 2016

# ИЗ ПЕРИОДИКИ ПРОШЛОГО

## ПЛАН ГОЭЛРО — СОВЕТСКОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЧУДО

**В 2020 г. исполняется 100 лет государственному плану электрификации России (плану ГОЭЛРО), разработанному Государственной комиссией по электрификации России во главе с выдающимся ученым и общественным деятелем, академиком Г. М. Кржижановским.**

План ГОЭЛРО — это первый единый государственный план развития народного хозяйства страны, в котором были определены основные направления хозяйственного строительства. Комплексность плана ГОЭЛРО состояла также и в создании научной базы для развития электрификации и подготовки кадров.

План ГОЭЛРО был принят 22 декабря 1920 г. на 8-м Всероссийском съезде Советов. Разрабатывался по инициативе В. И. Ленина в первую очередь для восстановления и дальнейшего развития электроэнергетики.

В основу плана ГОЭЛРО был положен план, разработанный в 1915—1916 гг. Г. М. Кржижановским, который обосновал значение строительства мощных районных электростанций на базе местных топливных и гидроэнергетических ресурсов, а также необходимость их объединения в крупные электроэнергетические системы. Разработка плана осуществлялась сформированной в феврале 1920 Комиссией ГОЭЛРО во главе с Г. М. Кржижановским.



### **«Коммунизм есть Советская власть плюс электрификация всей страны»<sup>1</sup>**

Коммунизм есть Советская власть плюс электрификация всей страны, ибо без электрификации поднять промышленность невозможно. Эта задача длительная, не менее как на 10 лет, при условии привлечения к этой работе массы техников, которые дадут съезду Советов целый ряд печатных документов, где разрабатывается детально этот план. Меньше чем через 10 лет мы не можем осуществить основы этого плана, создать 30 крупнейших районов электрических станций, которые дали бы возможность перевести всю промышленность на современные основания. Понятно, что без этой перестройки всей промышленности, с точки зрения условий крупного машинного производства, социалистическое строительство останется только суммой декретов, останется политической связью рабочего класса с крестьянством, останется спасением крестьянства от колчаковщины, деникинщины, останется примером для всех держав мира, но не будет иметь своей основы. Коммунизм предполагает Советскую власть, как политический орган, дающий возможность массе угнетенных вершить все дела, — без этого коммунизм немислим. И во всем мире мы видим доказательство этого, потому

<sup>1</sup> Из речи В. И. Ленина на Московской губернской конференции РКП(б) 21 ноября 1920 г.

что идея Советской власти, ее программа во всем мире одерживает безусловную победу. Это мы видим из каждого эпизода борьбы против II Интернационала, который держится помощью полиции, попов и старых буржуазных чиновников рабочего движения.

Этим обеспечена политическая сторона, но экономическая может быть обеспечена только тогда, когда действительно в русском пролетарском государстве будут сосредоточены все нити крупной промышленной машины, построенной на основах современной техники, а это значит — электрификация, а для этого нужно понимать основные условия применения электричества и, соответственно, понимать и промышленность, и земледелие. Задача громадная, срок для ее осуществления требуется гораздо более значительный, чем тот, в течение которого мы отстояли свое существование против военного нашествия. Но мы этого срока не боимся, мы считаем завоеванием то, что мы привлекли десятки и сотни инженеров и представителей науки, пропитанных буржуазными взглядами, дали им задание реорганизации всего хозяйства, промышленности и земледелия, вызвали в них интерес и получили множество материала, который сводится в целый ряд брошюр. Каждый район по электрификации освещен отдельной брошюрой... К съезду Советов будут изданы брошюры, посвященные каждому району и дающие весь план реорганизации. Задача в том, чтобы со всех концов, в каждой партийной ячейке, в каждом советском учреждении по этому единому плану, рассчитанному на долгий ряд лет, систематически велась работа, чтобы в недалеком будущем мы могли представить конкретно, насколько и как мы движемся вперед, не впадая ни в какой самообман и не скрывая трудностей, которые стоят перед нами. Эта задача единого хозяйственного плана, его осуществление во что бы то ни стало становится перед всей республикой.

## Планы электрификации в Российской империи

Идея разработки плана ГОЭЛРО, его концепция, программа и конкретные характеристики восходят к уровню и обстоятельствам развития и энергетики России и вообще всей ее промышленности на рубеже XIX—XX вв.

Россия, как известно, вступила на капиталистический путь позже ряда стран Западной Европы и США и значительно отставала от них по многим важнейшим характеристикам. Обладая, например, огромными природными богатствами, она добывала во много раз меньше полезных ископаемых — угля, железной руды и даже нефти, чем США, выплавляла гораздо меньше чугуна и стали. Но темпы промышленного развития России были более высокими, чем на Западе: за одно только последнее десятилетие XIX в. ее промышленное производство выросло вдвое, а в тяжелой промышленности — почти втрое. Но несмотря на это, а также на дешевый рынок рабочей силы и мощный приток иностранного промышленного капитала, Россия даже в 1913-м году продолжала отставать от ведущих стран мира.

Между тем отечественная электротехническая школа считалась одной из лучших в мире. Деятельность ее координировалась VI (электротехническим) отделом Русского технического общества, а также всероссийскими электротехническими съездами, которых с 1900 по 1913 г. состоялось целых семь.



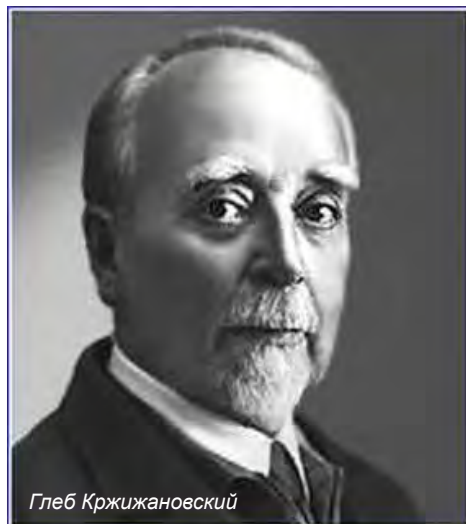
По мере роста энергостроительства в России специалисты все больше убеждались в том, что стране нужна единая общегосударственная программа, которая увязала бы развитие промышленности в регионах с развитием энергетической базы, а также с электрификацией транспорта и жилищно-коммунального хозяйства. На электротехнических съездах неоднократно принимались резолюции о государственном значении электроснабжения, о необходимости сооружения крупных электростанций вблизи топливных месторождений и в бассейнах рек и связывании этих станций между собой при помощи развитой сети электропередач.

Нельзя, однако, сказать, чтобы российские государственные власти хотя как-то реагировали на эти резолюции, тогда как у местной общественности энергостроительство вызвало порой весьма своеобразные реакции. К примеру, разработка Г. М. Кржижановским проблемы использования гидроресурсов Волги в районе Самарской Луки стала причиной следующего письма:

«Конфиденциально. Стол № 4, № 685. Делеша. Италия, Сорренто, провинция Неаполь. Графу Российской Империи его сиятельству Орлову-Давыдову.

Ваше сиятельство, призывая на вас Божью благодать, прошу принять архипастырское извещение: на ваших потомственных исконных владениях прожектеры Самарского технического общества совместно с богоотступником инженером Кржижановским проектируют постройку плотины и большой электрической станции. Явите милость своим прибытием сохранить божий мир в Жигулевских владениях и разрушить крамолу в зачатию. С истинным архипастырским уважением имею честь быть вашего сиятельства защитник и богомолец.

Епархиальный архиерей преосвященный Симеон, епископ Самарский и Ставропольский. Июня 9 дня 1913 года».



Глеб Кржижановский



*Заседание комиссии по разработке плана ГОЭЛРО*

Все это вместе взятое не могло не влиять на настроения инженеров-электротехников и, возможно, стало одной из причин того, что многие из них, и в том числе Аллилуев, Красин, Кржижановский, Смидович и другие, были причастны к революционному расшатыванию страны. Тем более что вожди мирового пролетариата оказались в этом отношении куда прозорливее властей царской России и предвидели ту ключевую роль, которую предстояло сыграть в социальном преобразовании общества электричеству.

Одним из тех политических деятелей, кто верно оценил эту роль, был В. И. Ленин — большой энтузиаст электрификации России. Базируясь на тезисе Маркса о капитализме как эпохе пара, Ленин считал, что эпохой электричества станет социализм. Еще в 1901 г. он писал: «...в настоящее время, когда возможна передача электрической энергии на расстояния... нет ровно никаких технических препятствий тому, чтобы сокровищами науки и искусства, веками скопленными, пользовалось все население, размещенное более или менее равномерно по всей стране». Примечательно, что это сказано за многие десятки лет до появления не только Интернета, но и компьютера и даже телевидения.

Как бы то ни было, но при решении возникшей после октября 1917 г. проблемы восстановления и развития хозяйства страны по единому государственному плану Ленин поставил во главу угла именно электрификацию. Он стал, по выражению Кржижановского, «великим толкачом дела электрификации».

В декабре 1918 г. было организовано Бюро по разработке общего плана электрификации страны, а примерно через год Кржижановский послал Ленину свою статью «Задачи электрификации промышленности» и получил на нее восторженный отклик. А также просьбу написать об этой проблеме популярно — с целью увлечь ею «массу рабочих и сознательных крестьян».

Написанная буквально за неделю брошюра была сразу издана, а еще через пару недель Совет рабоче-крестьянской обороны утвердил, а Ленин подписал положение о Комиссии ГОЭЛРО — Государственного плана электрификации России. Комиссия состояла из 19 человек: Г. М. Кржижановский — председатель, А. И. Эйсмэн — заместитель председателя, А. Г. Коган, Б. И. Угримов — товарищи председателя.

Меньше чем через год — в декабре 1920 г. — план был разработан и утвержден на расширенном заседании Комиссии ГОЭЛРО.



## Г. М. Кржижановский К 35-ЛЕТИЮ ПЛАНА ГОЭЛРО<sup>1</sup>

Государственная Комиссия по электрификации России (ГОЭЛРО) начала свою деятельность в феврале 1920 г. в труднейших условиях не закончившегося еще периода иностранной интервенции и гражданской войны в нашей стране.

То было грозное героическое время, страда грандиозного исторического подъема народных масс, порожденного Октябрьской социалистической революцией. В напряженнейшей борьбе против объединенных черных сил империалистических интервентов и внутренней контрреволюции, в обстановке глубокой хозяйственной разрухи советский народ строил по великим ленинским идеям, под водительством Коммунистической партии новую жизнь, призванную обеспечить торжество освобожденного от эксплуатации труда и передовой научной мысли над всеми и всяческими враждебными силами старого мира и слепыми стихиями.

В этих условиях по заданию Коммунистической партии и решению Советского правительства, под непосредственным руководством и при ближайшем участии Владимира Ильича Ленина работники ГОЭЛРО создавали свой коллективный научный труд, содержащий в себе план возрождения и переустройства народного хозяйства Советской России на новых, социалистических началах. Это был первый опыт разработки целостного, единого государственного хозяйственного плана, рассчитанного на перспективу в 10—15 лет.

В предисловии к своему труду, трезво оценивая его, работники ГОЭЛРО писали: «За нами придут другие люди, которые в более спокойное время с более совершенным запасом сил и средств смогут продолжить наш научный анализ, исправить наши ошибки и развернуть более широкие перспективы. Нам же приходилось работать в трудное время, и мы с глубокой болью ощущали те удары, которые направлялись против трудящихся нашей Родины со всех концов враждебного мира...

В большой коллективной работе известная несогласованность отдельных частей и многочисленные погрешности неизбежны. Но

<sup>1</sup> Фрагменты вступительной статьи академика Г. М. Кржижановского ко Второму изданию плана электрификации РСФСР.

Второе издание Плана электрификации РСФСР вышло в 1955 г. со вступительной статьей «К 35-летию плана ГОЭЛРО» академика Г. М. Кржижановского, краткими примечаниями к тексту и картами электростанций, а также редакционной статьей «Великий хозяйственный план», характеризующей основное содержание плана ГОЭЛРО и развитие электрификации в СССР (План электрификации РСФСР / Государственное издательство политической литературы. 2-е изд. 1955).



нас воодушевляло горячее желание откликнуться по мере наших сил на то великое творчество новой жизни, провозвестником которого, по воле судеб, явилась наша страна. Наша работа — только начало».

35 лет уже отделяют нас от времени создания плана ГОЭЛРО. В далекое прошлое отошла гигантская разруха, которая охватывала нашу страну в 1920 г. Хозяйственное наследство царской России по решающей, индустриальной линии было тогда поистине жалким. Границы Советской республики были сжаты, и она была лишена своих главных баз продовольствия и топлива. Прежние привычные общественные и хозяйственные связи распались. В непрерывной и острой борьбе с внешними и внутренними врагами рабочий класс в союзе с трудящимся крестьянством под руководством Коммунистической партии и Советского правительства прилагал все усилия, чтобы отстоять и укрепить новую, подлинно народную власть, свободу и независимость Советской страны, ее право на мирный труд и социалистическое развитие.

В чем заключалось существо плана ГОЭЛРО?

Это был ленинский план создания материальной основы социализма в нашей стране на базе ее электрификации, первый государственный перспективный план восстановления и социалистической реконструкции народного хозяйства Советской России на высшей технической основе. Осуществление плана ГОЭЛРО должно было выровнять наш тогдашний чрезвычайно отсталый и многоукладный экономический фронт по самому передовому в мире политическому фронту в лице советской, народной, рабоче-крестьянской демократии во главе с рабочим классом и его авангардом — Коммунистической партией.

Быстрейшее развитие крупной машинной промышленности, обеспечение опережающего развития тяжелой индустрии и электрификации как ее технической базы и составной части было генеральной линией Коммунистической партии. Значение электроэнергетики как мощного рычага создания культурной обстановки социалистического труда в обеспечении быстрейшего подъема его производительности и рациональной организации, роль электрификации как своеобразной красной нити всего социалистического хозяйственного строительства нашли свое яркое отражение в плане ГОЭЛРО.

Планом ГОЭЛРО предусматривалось широкое использование в качестве источников электроэнергии местных видов топлива, особенно непервоклассных (торф, уголь худших сортов, сланцы), и водной энергии, преимущественное развитие мощных районных электростанций и объединение их в энергосистемы наряду со строительством средних и небольших электростанций, особенно на водной энергии.

Владимир Ильич Ленин, вся наша партия и Советская страна весьма высоко оценили план ГОЭЛРО как государственный научный план, наметивший на длительный период развернутую программу великих работ по подъему и реконструкции народного хозяйства нашей Родины в соответствии с генеральной линией Коммунистической партии на построение коммунизма в нашей стране на базе электрификации. Выступая на VIII Всероссийском съезде Советов в декабре 1920 г. с отчетным докладом правительства и остановившись на вопросе об электрификации, стоявшем в порядке дня съезда, Владимир Ильич охарактеризовал подготовленный ГОЭЛРО план электрификации Советской России как вторую программу партии, как великий хозяйственный план, показывающий, как перевести Россию на настоящую хозяйственную базу, необходимую для коммунизма. «Такой базой, — говорил Владимир Ильич, — является только электричество.

Коммунизм — это есть Советская власть плюс электрификация всей страны».

Каждый из нас, участников VIII Всероссийского съезда Советов, одобрявшего работу ГОЭЛРО, никогда не забудет волнующих заседаний съезда с историческими выступлениями на нем нашего великого вождя и учителя — Владимира Ильича Ленина. Владимир Ильич закончил свой доклад на съезде знаменательными словами: «...если Россия покроется густой сетью электрических станций и мощных технических оборудований, то наше коммунистическое хозяйственное строительство станет образцом для грядущей социалистической Европы и Азии». Это гениальное предвидение великого Ленина стало реальностью наших дней, свидетельствующей о всемирно-исторических достижениях советского народа на основе ленинской политики нашей партии.

Будучи замечательным памятником этого периода, план ГОЭЛРО при творческом развитии и применении его ведущих идей и важнейших научных построений может вместе с тем сослужить немалую службу и в современной великой социалистической стройке — и у нас, и в братских народно-демократических странах, успешно претворяющих в жизнь программу строительства социализма, широко используя при этом огромный исторический опыт Советского Союза и опираясь на его помощь и поддержку.

Ведущие идеи плана ГОЭЛРО прошли через горнило решающих испытаний, были обстреляны в ожесточенных боях вокруг вопроса о пути движения к социализму, были подтверждены жизнью и развиты дальше в новых условиях в последующих перспективных хозяйственных планах построения социализма, завершения строительства социалистического общества и постепенного перехода от социализма к коммунизму в нашей стране. Все эти планы,



как и план ГОЭЛРО, пронизывает единая великая программная ленинская идея — построение коммунизма на базе электрификации всей страны.

Замечательным событием в развитии советской электроэнергетики, базирующимся на выдающихся достижениях отечественной науки и техники, является создание в Советском Союзе и ввод в июне 1954 г. в эксплуатацию первой в мире промышленной электростанции на атомной энергии.

Советские ученые и инженеры успешно работают над созданием промышленных электростанций на атомной энергии мощностью в 50—100 тыс. кВт.

Правительство Советского Союза выступило с предложением об использовании опыта создания и работы электростанций на атомной энергии зарубежными странами, солидарными с нами в деле применения термоядерной энергии исключительно в мирных целях. Несомненно, что растущее использование в Советском Союзе атомной энергии на поле мирного труда и дальнейший научный прогресс в этой области окажут глубокое всестороннее влияние на развитие электроэнергетики и других отраслей народного хозяйства нашей страны. Разумеется, что нам еще придется много поработать для того, чтобы воплотить в жизнь наиболее совершенные формы плановой электроэнергетики в такой огромной стране, как СССР.

Развитие атомной электроэнергетики на службе мирного созидательного труда в странах социализма — это новая, высшая форма и ступень электрификации, могучее орудие строительства коммунизма, одним из провозвестников которого был ленинский план ГОЭЛРО.

## Памятники права

Примером развития правовой основы энергетической политики государства служит декрет СНКРСФСР от 7 июня 1921 г. «Об управлении электрическими станциями общественного пользования РСФСР (Положение)».

15 июня 1921 г. на базе комиссии ГОЭЛРО был образован Госплан РСФСР, в составе которого имелась секция по энергетике. Общее руководство энергетикой в стране с 1921 г. осуществляло Главное электротехническое управление (сокращенно «Главэлектро») при Высшем Совете Народного Хозяйства.



### СОВЕТ НАРОДНЫХ КОМИССАРОВ Р.С.Ф.С.Р.

#### ДЕКРЕТ

от 7 июня 1921 г.

#### ОБ УПРАВЛЕНИИ ЭЛЕКТРИЧЕСКИМИ СТАНЦИЯМИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ Р.С.Ф.С.Р. (ПОЛОЖЕНИЕ)

##### Отдел I. Общее положение

1. Для планомерного осуществления плана электрификации России все электрические станции общественного пользования, а также и их сети, кроме трамвайных, в целях единства руководства и контроля передаются в ведение Высшего Совета Народного Хозяйства.

2. Электрические станции, имеющие особое государственное значение – ныне трестированные, – остаются в непосредственном ведении Электроотдела Высшего Совета Народного Хозяйства и управляются на общих основаниях как предприятия I-й группы.

3. Независимо от момента передачи станции Высшему Совету Народного Хозяйства согласно настоящему Положению все без изъятия электрические станции общественного пользования подлежат контролю и регламентации последнего и его органов, причем ни одна станция на территории Республики не может быть пущена в ход, приостановлена или расширена без разрешения органов Высшего Совета Народного Хозяйства.

4. Помимо общего административного и технического руководства, к обязанностям Высшего Совета Народного Хозяйства и его органов относятся:

а) Разработка и установление планов реорганизации станций в целях достижения наиболее экономного использования каждой из них.

б) Разработка общего плана снабжения станции как топливом, так и прочими материалами и оборудованьями.

в) Рассмотрение и утверждение представляемых станциями планов расширения и оборудования.

Примечание. В случае возможного влияния установок сильного тока на действие установок слабого тока необходимо предварительное соглашение с местными Губернскими Отделами Народной Связи и соответствующими органами Народного Комиссариата Путей Сообщения. В случае разногласия вопрос передается на разрешение центральных учреждений.

г) Рассмотрение и утверждение производственных программ и смет отдельных станций.

д) Организация статистики производства и потребления электрической энергии и издание руководящих инструкций.

5. Электрические станции общественного пользования, обслуживающие промышленность и насущнейшие нужды населения, как то: водопровод, канализация, трамваи и освещение, — должны быть отнесены к важнейшим предприятиям района и снабжаться подлежащими органами в первую очередь.

6. Электрические станции специального назначения, как то: промышленные, фабрично-заводские, железнодорожные и телеграфные, используемые частично для общественных нужд, — могут оставаться в ведении соответствующих Комиссариатов, но подлежат общему техническому контролю и регламентации Высшего Совета Народного Хозяйства и его органов.

7. Электрические станции, остающиеся в ведении различных ведомств и Комиссариатов, могут переводиться особыми постановлениями Президиума Высшего Совета Народного Хозяйства в категорию станций общественного пользования. Порядок и время перехода отдельных станций общественного пользования в ведение Высшего Совета Народного Хозяйства устанавливаются последним.

#### Отдел II. Управление станциями

Общее руководство всей работой станции и непосредственное заведование возлагается на Заведующего станцией и его заместителя, назначаемых в губернских центрах Губернскими Советами Народного Хозяйства, в уездах — уездными отделами Губернского Совета Народного Хозяйства по соглашению с Губернскими Советами Профессиональных Союзов и Уездными Бюро Профессиональных Союзов.

В случае разногласия вопрос передается на разрешение Высшего Совета Народного Хозяйства и Всероссийского Центрального Совета Профессиональных Союзов.

### Отдел III. Комиссии по электроснабжению

1. В целях рационального распределения электрической энергии в соответствии с интересами отдельных потребителей производственными заданиями и топливными ресурсами в губернских и уездных городах и селах, имеющих электрические станции общественного пользования, учреждаются Комиссии по электроснабжению.

2. В губернских городах Комиссии состоят из двух представителей: Губернского Совета Народного Хозяйства (от Электроотдела и Губернского Топливного Комитета) и одного от Коммунального Отдела, утверждаемых Президиумом Губернского Исполнительного Комитета; в уездных городах – из представителя, назначаемого Уездными Исполнительными Комитетами, представителя уездного Отдела Губернского Совета Народного Хозяйства и уездного электротехника или заведующего станцией, утверждаемых Уездными Исполнительными Комитетами; в сельских местностях – из одного представителя Волостного Исполнительного Комитета, представителя, избранного сельским обществом, и представителя станции, утверждаемых Волостным Исполнительным Комитетом.

3. В круг ведения Комиссии по электроснабжению входит:

- а) рассмотрение и утверждение годового и текущего плана электроснабжения;
- б) установление нормы потребления электрической энергии;
- в) разрешение присоединения новых абонентов и расширения сетей;
- г) установление списка потребителей, подлежащих выключению, в случае невозможности для станции выработать требуемое количество энергии;
- д) издание обязательных постановлений, регулирующих потребление электрической энергии;
- е) содействие регулярному снабжению электростанции топливом и материалами.

4. Все постановления Комиссии, вытекающие из обязанностей, указанных в п. 3-м, обязательны для органов, ведающих станциями, но Комиссия не может вмешиваться во внутренний распорядок станции.

5. Действия Комиссии по электроснабжению губернского города могут быть обжалованы в Президиум Губернского Совета Народного Хозяйства, решения последнего обжалуются в Губернские Экономические Совецания. Действия уездных и сельских Комиссий могут быть обжалованы в уездный Отдел Губернского Совета Народного Хозяйства.

Председатель  
Совета Народных Комиссаров  
В. УЛЬЯНОВ (ЛЕНИН)

Управляющий Делами  
Совета Народных Комиссаров  
Н. ГОРБУНОВ

Секретарь  
Л. ФОТИЕВА

**Юрий Григорьевич  
ШПАКОВСКИЙ,**  
главный редактор  
журнала «Вестник  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,  
доктор юридических наук,  
профессор

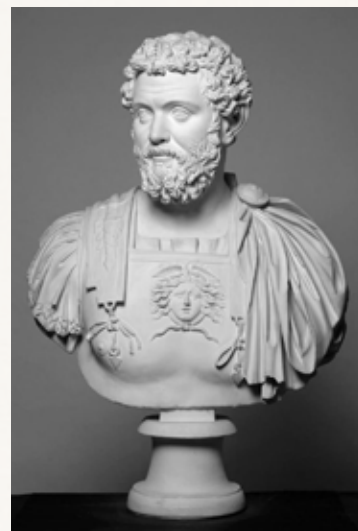
### Титул римского императора продан на аукционе

В 193 г., 28 марта, убив императора Пертинакса, преторианцы принесли его голову в свой стан. Находившийся там римский префект Сульпициан, родственник Пертинакса, стал просить, чтобы они возвели его на престол, предлагая большие деньги. Но прежде, чем он и преторианцы сошлись в цене за это, к стенам стана прибыл другой соискатель римского трона, богатый сенатор Дидий Юлиан, потомок юриста Сальвия Юлиана, ранее бывший правителем разных отдаленных провинций. Он пировал с гостями, когда пришло известие, что в преторианском стане продается императорский престол. Льстивые гости стали говорить хозяину, что он — самый достойный престола человек, его жена и дочь поддерживали их. Дидий Юлиан отправился к стану: единственным правом его на престол могли быть деньги, и он стал предлагать их больше Сульпициана. Выгода торговли вызвала неслыханное бесстыдство в преторианцах: они стали формально продавать престол с аукциона. Их поверенные ходили от одного покупателя к другому, и цена поднималась. Сульпициан, находившийся в самом стане, довел цену до обещания 5000 драхм каждому преторианцу. Юлиан, стоявший перед стеной, поднял цену до 6250 драхм, и покупка осталась за ним. Кроме того, что он обещал больше Сульпициана, преторианцы предпочли его, отчасти, быть может, и по тому соображению, что Сульпициан, родственник убитого, вероятно, наказал бы убийц, а со стороны Дидия Юлиана этой опасности не было. Преторианцы отворили ворота и провозгласили Дидия Юлиана императором. Он принял от них присягу на верность. Сульпициан не был наказан за свое соискательство.

Дидий Юлиан был низложен сенатом и приговорен к смерти. Согласно летописи, офицер, посланный во дворец для исполнения приговора, застал молящегося императора на коленях. Дидий Юлиан царствовал 66 дней, но вошел в историю.

Это был первый в истории случай продажи титула за деньги.

Интересный факт. В 2019 г. мраморный бюст римского императора Дидия Юлиана, правившего империей на протяжении всего двух месяцев и пяти дней, продан на аукционе Christie's за 4,815 млн долл.





## Ираклий I возвратил в Иерусалим великую христианскую святыню — Животворящий Крест

Животворящий Крест является одним из орудий Страстей Христовых и относится к главным христианским реликвиям. В честь обретения Креста установлен праздник Воздвижение Креста Господня. Этот праздник получил свое название от того, что епископ Макарий I воздвигал, то есть поднимал его, обращая ко всем сторонам света, чтобы верующие могли увидеть Крест. 21 марта 630 г. Ираклий I, византийский император армянского происхождения, возвратил в Иерусалим из Персии после 14-летнего плена великую христианскую святыню — Животворящий Крест. По преданию, на нем был распят Христос.

В 614 г. персидский шах Хосров II, захвативший город, сжег храм Гроба Господня, учинил резню и увез Крест и патриарха Захарию в плен. И вот 14 лет спустя Ираклий разгромил персов и освободил Древо Господне. А спустя два года он добрался до Иерусалима и попытался внести крест в храм Воскресения в царском венце и порфире.

По легенде, возле ворот на Голгофу Ираклий I неожиданно остановился, не в силах сдвинуться с места. А шедший рядом патриарх Захария объяснил императору, что Крестный путь невозможно пройти в парадном облачении. Ираклий снял порфиру и *«идя босыми ногами... внес... в церковь... и снова поставил там крестное древо»*...

История Креста на этом не была закончена. В 638 г. Иерусалим сдался арабскому войску, начавшему победное распространение мусульманской веры на Востоке. Крест разделили на части и вывезли кораблями в Константинополь и другие места. Одну из частей спустя некоторое время вернули обратно в Иерусалим, где она хранилась до эпохи Крестовых походов.

## Проклятие последнего Великого магистра ордена тамплиеров

Орден тамплиеров был весомой силой в средневековой Европе. Он обладал мощными связями во всех сферах общества. Изначально орден создавался, конечно, для действий на Святой земле: защита Гроба Господня, борьба с мусульманами и прочие важные вещи. В 12—13 веках орден достиг огромных высот, тамплиеры владели землями, недвижимостью, богатствами. Рыцари тратили огромные деньги на возведение храмов по всей Европе. Также они ввели основы банковского дела.

Что же случилось такого, что орден оказался буквально стерт с лица земли? Во Франции правил король Филипп IV Красивый. Человек жесткий и даже жестокий, тем не менее сумевший железной рукой объединить феодальные владения в сильную Францию.

Именно Филипп Красивый стал причиной исчезновения ордена тамплиеров. Причина: несметные богатства, накопленные тамплиерами. По-



Фрагмент Животворящего Креста Господня в дворцовой сокровищнице Габсбургов в Вене



Филипп IV Красивый

вод: обвинили рыцарей в ереси, поклонении сатане, мужеложестве и прочих подобных грехах.

Великий магистр ордена Жак де Моле был арестован и содержался в плену 7 лет, с 1307 по 1314 г. К нему были применены жесточайшие пытки, под которыми он признал мыслимые и немыслимые грехи. Правда, потом отказался от своих показаний, когда к делу подключились папские контролеры.

18 марта 1314 г. Жака де Моле, покалеченного и едва живого старика, привезли на площадь, где для него был сложен огромный костер. Магистра привязали к столбу. И тут случилось невероятное — трясущийся слабый старик, который едва говорил, вдруг взглянул ясным взглядом прямо в глаза королю и заговорил сильным громким голосом, который перекрыл гул толпы, и было отчетливо слышно каждое слово.



Жак де Моле

Жак де Моле проклял весь род короля Филиппа до 13-го колена и сказал, что призывает Филипп Красивого и Папу Климента V на Божий Суд в течение года. В результате Филипп Красивый умер в марте того же года от инсульта. Он упал с лошади во время охоты и скончался в сознании. У Филиппа было три сына, но за 14 лет они все умерли. Умер и единственный внук от троих сыновей.

Династии королей менялись на французском троне: Капетинги, потом их младшая ветвь Валуа, потом их же родичи Бурбоны. Так или иначе, а Людовик XVI, закончивший жизнь на гильотине после свержения Французской Революцией, именовался Луи Капет. Существует легенда, что когда его голова покатила по помосту, подошел человек, окунул руки в кровь казненного и произнес: «Теперь Жак де Моле отмщен».

Проклятие Жака де Моле не единственное сбывшееся. Оказывается, над родом Романовых тяготело тоже страшное проклятие. Его призвала на головы русских царей Марина Мнишек — жена Лжедмитрия и, между прочим, коронованная русская царица. По царскому приказу ее малолетний сын был казнен прилюдно на Лобной площади.

Марина прокляла весь род Романовых. Она предрекла, что в этой семье отцы, дети, жены и мужья будут убивать друг друга, все будут страдать, как ее несчастный мальчик.



Первые Романовы не придавали этой легенде значения. Мало ли кого проклинают преступницы в тюрьме. Например, смерть царя Михаила списали на неизвестную болезнь. Алексей Михайлович умер в 46 лет от внезапного сердечного приступа. Не было счастья в доме Романовых и дальше. Внук Петра Великого Петр II умер от оспы 14-летним, едва взойдя на трон. Иоанн Антонович был свергнут Елизаветой еще младенцем, заточен в Шлиссельбург и убит в тюрьме охраной. Еще один внук Петра — Петр III — был свергнут Екатериной II и убит. Павел Петрович — пожалуй, самая загадочная и мистическая фигура на российском престоле — был убит в результате заговора.

Александр I окружил себя мистиками и углубился в философствование. В 1825 г. Александр, надолго оставленный наедине со своими страхами и угрызениями совести, не выдержал. По одной из версий, он инсценировал свою смерть и скрылся от мира под именем старца Федора Кузьмича. Александр II был убит террористами. Нельзя назвать счастливым и финал

жизни Александра III. В молодости это был здоровый и физически чрезвычайно сильный человек, но буквально сгорел за месяц, отправившись подлечиться в Крым. Ему не было и 50 лет.

Правление Романовых началось в Ипатьевском монастыре, где был провозглашен царем Михаил Федорович, приказавший повесить трехлетнего сына Марины Мнишек. Оборвалась история императорского рода в Ипатьевском доме в Екатеринбурге, где была казнена семья Николая II. И при этом был убит ребенок — царевич Алексей. Проклятие Марины Мнишек сбылось сполна.

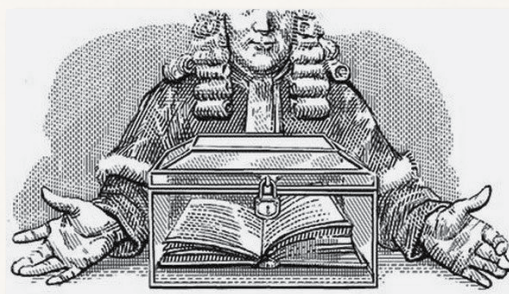
### **В Венеции принимается закон об охране авторских прав на изобретения**

19 марта 1474 г. в Венеции впервые в мире был принят закон об охране авторских прав на изобретения. Это был первый в мире закон об охране авторского права, в котором уже признавались «моральное право» и исключительное право на использование автором своего изобретения в течение ограниченного периода времени.

Именно в тот период в Венеции жил и творил Леонардо да Винчи, творчеству которого мир обязан прообразами современных танков, скафандров, вертолетов и парашютов. Но великий художник и изобретатель, к сожалению, не смог воспользоваться преимуществами нового закона. Возможно, ученый боялся церкви, которая с большим подозрением относилась к любым новшествам.

В Средние века предшественниками авторского права были так называемые привилегии, которые присваивались монархом автору. Привилегии, как правило, распространялись на художественные литературные произведения.

Но такая практика была довольно редкой: многие ученые и люди искусства считали, что заявлять права на свои произведения было бессмысленно и греховно, поскольку их произведения не являются актом творения, а представляют собой лишь частицу божественного знания, выраженную посильным способом.



### **Папа Римский Григорий VII отлучил от церкви всех вступивших в брак священников**

9 марта 1074 г. Папа Римский Григорий VII отлучил от церкви всех вступивших в брак священников. Отлучение было вписано в довольно сложную драматургию решений, которые называют григорианской реформой. Это было мощное преобразование, направленное на обновление церкви, и прежде всего на борьбу со злоупотреблениями. И женатое духовенство было приравнено к злоупотреблению.



Такая точка зрения, конечно, вызывала дискуссии. И апостол Павел в своем послании представляет двойственную ситуацию. Коринфянам он говорит о том, что неженатый заботится о Господнем, а женатый о мирском. В то же время в первом Послании к Тимофею мы читаем, что епископ должен быть непорочен, муж одной жены и т. д. Мы видим, что и отцы ранней церкви дискутировали на эту тему.

Но с IV в. заметен перелом в пользу неженатого духовенства. После Латеранского собора в 1139 г. целибат, т. е. безбрачие духовенства, становится привилегированной, доминирующей практикой в западной церкви.



### Начало правления династии Романовых

3 марта 1613 г. началось правление Михаила Федоровича Романова.

Для российской истории этот день знаменателен прежде всего тем, что в 1613 г. Земский собор присягнул 16-летнему Михаилу Федоровичу Романову — началось правление последней царской династии.

В самом начале 1613 г., после очищения Москвы от поляков, временное правительство князей Пожарского и Трубецкого разослало по городам грамоты с приглашением прислать в Москву выборных, человек по 10 от города, для избрания государя. К январю в Москву съехались представители от 50 городов, которые вместе с москвичами составили Земский собор. Прежде всего, обсудили вопрос об иноземных кандидатах. Сначала отвергли польского королевича Владислава, признанного в 1610 г. «семибоярщиной» русским царем, затем шведского принца Карла-Филиппа, избранного новгородцами на «Новгородское государство». И наконец, приняли общее постановление: не избирать «царя от инородных», а избрать своего «из великих московских родов».

Но кого? После продолжительных споров остановили выбор на Михаиле Романове, сыне митрополита Филарета и двоюродном племяннике последнего русского царя из Рюриковичей Федора Иоанновича. Затем послали гонцов по ближайшим городам узнать, люб ли там будет царь Михаил, а также вызвать тех бояр, кого на соборе не было. К 3 марта пришли хорошие вести — и Михаил Федорович был провозглашен царем.

Между тем самого царя в это время в Москве не было. Еще в 1612 г. он вместе с матерью уехал в Кострому, в свои села, где едва не стал жертвой поляков. Прибывшему от Земского собора посольству пришлось долго уговаривать сына с матерью. В конце концов мать благословила сына на престол, Михаил дал согласие и был наречен царем. В мае он въехал в Москву, а в июле состоялось его венчание на царство, положившее конец «Смутному времени».

### Денежная реформа 1535 г.

Недолгое правление Елены Глинской — регентши при малолетнем сыне Иване IV Васильевиче — ознаменовалось важной денежной реформой: впервые на Руси утвердилась единая монетная система.

С 20 марта 1535 г. на всей территории России имели право хождения только новые серебряные монеты (копейки, деньги и полушки), изготовленные на государевом монетном дворе. Из обращения были изъяты все низкопробные и обрезанные монеты, а также монеты старой чеканки. На всей территории России теперь имели право хождения только новые серебряные монеты, которые изготавливались на государевом монетном дворе, а именно: копейка, деньга, составлявшая половину копейки, и полушка — четверть копейки. «Копейка» получила свое название по изображенному на ней всаднику с копьем в руке. На деньге изображался всадник с саблей. Полушки чеканились реже, а изображена на них была птица. Рубль в ту пору как монета не существовал, он был только единицей для счета — в эту единицу входило 100 копеек (или 200 денег). Ведь монеты чеканились из серебра, и чтобы изготовить рубль, пришлось бы отлить огромную серебряную монету весом в 68 граммов!



Реформа стала значительным шагом к стабилизации и оживлению экономики Руси. А первый настоящий металлический рубль был выпущен в царствование Алексея Михайловича, через 120 лет после реформы Елены Глинской.

## Екатерина I переименовала Сенат

В 1726 г., 25 марта, Екатерина I решила переименовать... Сенат. Он стал не «правительствующим», каким определил ему быть Петр I, а «высоким».

Прошло четыре года, и, по воле Анны Иоанновны, Сенат вновь обрел первоначальное название. Но высшим органом государственной власти уже не был: им стало правительство, или «Кабинет». Все вернула на круги своя 15 лет спустя дочь Петра. При Елизавете Петровне Сенат получил и прежнее имя, и былые полномочия. Метаморфозы с Сенатом продолжались вплоть до 1917 г., когда советская власть поставила в его историю жирную точку.



## В Москве коронован русский император Петр II

Российская императрица Екатерина I оставила завещание, согласно которому единственным законным наследником престола должен был стать внук Петра I, Петр Алексеевич.

На следующий день после смерти императрицы члены царской фамилии, генералитет, члены Верховного тайного совета, Сената и Синода и гвардия присягнули на верность юному монарху. Петр II приехал в Москву для проведения коронации, которая состоялась в марте 1728 г.





Коронация Петра II стала первой в истории России императорской коронацией по «установленному чину». Прежние русские правители занимали престол путем венчания на царство, чин которого с небольшими изменениями Петр I использовал для возложения императорской короны на Екатерину I. Основой для чина коронации Петра II также стал чин венчания на царство русских государей, но с учетом опыта европейских стран — Франции, Швеции, Священной Римской империи, Дании.

Впервые к традиционным императорским регалиям — подбитой горностаем мантии из золотой парчи с вышитыми орлами, державе, скипетру и бриллиантовой короне — были добавлены государственное знамя, меч, печать и алмазная цепь ордена Святого Андрея Первозванного. Чин осложнился введением в него 100-го псалма, который исполнялся при входе императора в собор. Коронацию проводил новгородский архиепископ Феофан Прокопович.

В изданном по случаю торжества манифесте объявлялось об облегчении налогового бремени и о смягчении наказаний для осужденных, 37 человек получили повышение в чинах, народ получил угощения, а «на Царицынском лугу был сожжен фейерверк».

Столь торжественно возведенный на престол тринадцатилетний император не способен был править самостоятельно. Почти все свое время он посвящал развлечениям, а государством управлял сначала князь А. Д. Меншиков, а затем — А. И. Остерман и Долгорукие. С кончиной Петра II в ночь на 19 (30) января 1730 г. род Романовых по мужской линии прервался.

### Императрица Анна Иоанновна распустила Верховный тайный совет



Верховный тайный совет — высшее совещательное государственное учреждение Российской империи в 1726—1730 гг. в составе 7—8 человек. Создан императрицей Екатериной I как совещательный орган, фактически решал важнейшие государственные вопросы. Ключевые позиции в нем имел А. Д. Меншиков.

В 1730 г., по смерти Петра II, из 8 членов Совета половину составляли Долгоруковы (князь Василий Лукич, Иван Алексеевич, Василий Владимирович и Алексей Григорьевич), которых поддерживали братья Голицыны (Дмитрий и Михаил Михайловичи). Дмитрием Голицыным был составлен проект конституции.

Против планов Долгоруковых, однако, выступила часть российского дворянства, а также члены Верховного тайного совета Остерман и Головкин.

Отвергнув замужнюю старшую дочь царя Иоанна Алексеевича Екатерину, 8 членов Совета выбрали на царство к 8 часам утра 19 (30) января его младшую дочь Анну Иоанновну, которая уже 19 лет жила в Курляндии и не имела в России фаворитов и партий, а значит, устроила всех. Анна казалась вельможам послушной и управляемой, не склонной к деспотизму.

Пользуясь ситуацией, верховники решили ограничить самодержавную власть, потребовав от Анны подписания определенных условий, так называемых Кондиций. Согласно Кондициям реальная власть в России переходила к Верховному тайному совету, а роль монарха впервые сводилась к представительским функциям.

28 января (8 февраля) 1730 г. Анна подписала Кондиции, согласно которым без Верховного тайного совета она не могла объявлять войну или заключать мир, вводить новые подати и налоги, расходовать казну по своему усмотрению, производить в чины выше полковника, жаловать вотчины, без суда лишать дворянина жизни и имущества, вступать в брак, назначать наследника престола.

15 (26) февраля 1730 г. Анна Иоанновна торжественно въехала в Москву, где войска и высшие чины государства в Успенском соборе присягнули государыне. В новой по форме присяге некоторые прежние выражения, означавшие самодержавие, были исключены, однако не было и выражений,

которые бы означали новую форму правления, и, главное, не было упомянуто о правах Верховного тайного совета и о подтвержденных императрицей условиях. Перемена состояла в том, что присягали государыне и отечеству.

Борьба двух партий по отношению к новому государственному устройству продолжилась. Верховники стремились убедить Анну подтвердить их новые полномочия. Сторонники самодержавия (А. И. Остерман, Феофан Прокопович, П. И. Ягужинский, А. Д. Кантемир) и широкие круги дворянства желали пересмотра подписанных в Митаве Кондиций. Брожение происходило прежде всего от недовольства усилением узкой группы членов Верховного тайного совета.

25 февраля (7 марта) 1730 г. большая группа дворянства (по разным сведениям от 150 до 800), в числе которых было много гвардейских офицеров, явилась во дворец и подала челобитную Анне Иоанновне. В челобитной выражалась просьба императрице совместно с дворянством заново рассмотреть форму правления, которая была бы угодна всему народу. Анна колебалась, но ее сестра Екатерина Иоанновна решительно заставила императрицу подписать челобитную. Представители дворянства недолго совещались и в 4 часа дня подали новую челобитную, в которой просили императрицу принять полное самодержавие, а пункты Кондиций уничтожить.

Когда Анна спросила одобрения у растерянных верховников на новые условия, те лишь согласно кивнули головами. Как замечает современник: «Счастье их, что они тогда не двинулись с места; если б они показали хотя малейшее неодобрение приговору шляхетства, гвардейцы побросали бы их за окно».

Опираясь на поддержку гвардии, а также среднего и мелкого дворянства, Анна публично разорвала Кондиции и свое письмо об их принятии.



1 (12) марта 1730 г. народ вторично принес присягу императрице Анне Иоанновне на условиях полного самодержавия.

Манифестом от 4 (15) марта 1730 г. Верховный тайный совет был упразднен. Судьбы его бывших членов сложились по-разному. Князя Голицына отправили в отставку, а спустя некоторое время он скончался. Его брата, а также троих из четырех Долгоруковых казнили в годы правления Анны. Репрессии пощадили только одного из них — Василия Владимировича, который при Елизавете Петровне был оправдан, возвращен из ссылки и назначен главой военной коллегии.

Остерман в годы царствования императрицы Анны Иоанновны был на важнейшем государственном посту. Более того, в 1740—1741 гг. он ненадолго стал фактическим правителем страны, но в результате очередного дворцового переворота потерпел поражение и был сослан в Березов.

### **Петр III разорвал союз с Австрией и заключил перемирие со своим кумиром — прусским королем Фридрихом II**



Табакерка «Рукопожатие двух монархов», на которой символически изображено заключение Петербургского мирного договора 1762 г. между Петром III и Фридрихом II

Трудно найти в отечественной истории другого самодержца, кроме Петра III, который за необычайно краткий срок своего царствования — всего полгода — сумел бы совершить такое множество противоречивых поступков и заслужить столь противоречивые оценки современников и потомков. Его называют продолжателем петровских реформ и одновременно считают человеком, который искренне не любил Россию. Ему приписывают послабления во внутренней политике и ставят в вину разбазаривание завоеваний, добытых кровью русских солдат.

Самым знаменитым проступком, который приводят в качестве примера прогерманской ориентации Петра III, было подписание скандально известного Петербургского мирного договора 16 марта в 1762 г. Фактически это было сепаратное соглашение, по которому Россия выходила из Семилетней войны и отказывалась от земель в Восточной Пруссии, полученных в результате боевых действий.

Пруссия, доведенная войной почти до полного разорения, вряд ли выдержала бы еще одну кампанию — войну с Россией. Русский император спас ее и при этом не только не поставил каких-либо условий, а, наоборот, вернул ей все завоевания, больше того, отдал приказ готовиться выступить вместе с армией «дружеской державы короля Прусского» против вчерашних союзников.

Таким образом, Петром III, никогда не понимавшим и не любившим ничего русского, были в одночасье похоронены все достижения России в Семилетней войне, а кровь русских воинов оказалась пролитой напрасно.



## Последний в истории России дворцовый переворот

В 1801 г. произошел последний в истории России дворцовый переворот, в результате которого в ночь на 24 марта в Михайловском замке Петербурга был убит император Павел I.

В заговоре принимало участие, по различным оценкам, от 30 до 70 человек. У организаторов переворота, графа Палена и князя Платона Зубова, бывшего фаворита Екатерины, были личные причины ненавидеть Павла. Заговорщики не были наемными убийцами и поэтому действовали неумело и суетливо.

К 1801 г. у высшего российского дворянства сложилось твердое убеждение, что император безумен. Павел не желал мириться с очевидными реалиями, в том числе с аксиомой о том, что абсолютная монархия невозможна без поддержки аристократии. Союз с дворянством — залог успешного правления. Павел же был абсолютистом в кубе. Постоянные опалы, в которые попадали видные придворные, полководцы и даже члены семьи, не способствовали укреплению авторитета монарха. Ссора с Суворовым, конфликт с гвардией, готовящийся приказ об узаконивании внебрачных детей императора — вот далеко не полный список поступков Павла, настроивших против него дворянство.

А ведь был еще фактически подписанный указ об аресте императрицы Марии Федоровны и цесаревича Александра. Апогеем недовольства принято считать историю со штабс-капитаном Кирпичниковым, который позволил себе уничижительное высказывание в адрес горячо любимого Павлом Ордена Святой Анны.

За это Кирпичников получил тысячу палок — наказание суровое даже по меркам Ассирийской Империи. Дворянство, гвардия и двор были до крайности возмущены этой историей.

23 марта 1801 г. в Михайловском замке ночью в собственной спальне был задушен и забит пьяными офицерами российский император Павел I. Именно так произошел последний в истории России дворцовый переворот.



## Наполеон во второй раз стал императором Франции

В 1815 г., 1 марта, Наполеон во второй раз стал императором Франции. Эта повторная попытка его правления получила название Ста дней, потому что продолжалась всего до 22 июня.

После реставрации монархии во Франции Наполеон был сослан на Эльбу. Но внимание Бонапарта к французской политической жизни не ослабело. Он знал, что в разных местах Франции то и дело вспыхивали бунты и мятежи, и решил воспользоваться этим обстоятельством, чтобы вернуть себе власть. 1 марта 1815 г. он вместе с небольшой армией высадился на юге Франции. Наполеон говорил, что хочет дать крестьянам свободное владение землей и оградить Францию от оскорблений со стороны вернувшегося дворянства. Он заявлял о том, что Франция получит



«мир извне и свободу изнутри». Неудивительно, что поход бывшего императора превратился в триумфальное шествие.



### Отмена крепостного права

5 марта 1861 г., а это было Прощеное воскресенье перед Великим постом, по всем российским церквям читали манифест Александра II об отмене крепостного права.

Свободу получили 20 млн помещичьих крестьян — половина всего сельского населения, правда с существенными ограничениями. Но об этом в тот день никто не думал. В Петербурге царь лично зачитал документ перед толпой, собравшейся у Манежа. Народ стоял тихо, сняв шапки. Зато потом, на Царицыном лугу, подданные дали волю своим чувствам. Когда же мимо проехал экипаж виновника всеобщего

торжества, в воздух взлетели тысячи картузов и шапок.

Вернувшись домой, Александр признался близким: 5 марта — лучший день в его жизни.

Большой подготовительный материал по проведению крестьянской реформы в России был собран еще в правление Николая I, хотя крепостное право и осталось неизблемым. Зато в решении крестьянского вопроса был накоплен значительный опыт, на который в дальнейшем смог опереться его сын Александр II.

Александр Николаевич, вступивший на российский престол в 1855 г., был одушевлен самым искренним намерением сделать все для устранения недостатков русской жизни. Главным из них он считал крепостное право. По сути, это была одна из сложнейших проблем: крепостное право слагалось на Руси веками, оно тесно переплелось с разными сторонами жизни крестьянина, который зависел от феодала в личном, земельном, имущественном, юридическом отношениях. А теперь его нужно было освободить от опеки помещика, дать личную свободу.

Поэтому бывшие крепостные, ожидавшие полной воли, остались весьма недовольны переходным состоянием «временнообязанных». Полагая, что от них скрывают истинное значение реформы, крестьяне начали бунтовать, требуя освобождения с землей. Для подавления наиболее крупных выступлений, в частности в Казанской и Пензенской губерниях, были использованы правительственные войска.

Александр II, вошедший в историю как царь-освободитель, не был назван современниками и историками великим, подобно Петру или Екатерине, но реформы его осознаны и определены как великие. По случаю коронации Александр дал амнистию декабристам, участникам Польского восстания, петрашевцам. В 1857 г. он принял решение о ликвидации военных поселений. Кроме того, в царствование Александра II был осуществлен целый ряд важнейших реформ: в 1861-м — крестьянская, в 1863-м — университетская, в 1864-м — земская и судебная, в 1870-м — городская, а в период с 1860-го по 1870-й — ряд военных.

Но ровно через 20 лет, в 1881 г., 13 марта, по приговору исполнительного комитета «Народной воли» Александр II был убит. Бомбу в императора бросил тер-

рорист — польский дворянин Игнатий Гриневицкий. «Все рассказы носили тогда одинаковый характер — ужас перед свершившимся и абсолютное осуждение преступников-террористов, тогда как до того “нигилисты” были “почти в моде”». Так писал в своих воспоминаниях Александр Бенуа.

Как раз в день убийства император Александр должен был подписать проект широкой программы административных и экономических реформ, разработанный Лорис-Меликовым. Российский политик Олег Румянцев в ноябре 1990 г. сказал: «В конце 70-х гг. 19 века задумывались конституционные реформы, благодаря которым Россия могла войти в ряд конституционных государств. Если бы не убили Александра II — реформатора, возможно, не покатилося бы красное колесо по России»... Возможно, и так. Но история не знает сослагательного наклонения.



### В Минске открылся I учредительный съезд Российской социал-демократической рабочей партии (РСДРП)

13 марта 1898 г. в Минске открылся I учредительный съезд Российской социал-демократической рабочей партии (РСДРП). В связи с отсутствием в России политических свобод он проводился нелегально и был малочисленным. Присутствовали 9 делегатов от 6 организаций марксистского толка. Они долго спорили, включать ли в название партии слово «рабочая». Дело в том, что в социал-демократических и марксистских кружках страны рабочих тогда было мало или не было вовсе. Но решили все-таки включить — так сказать, с прицелом на будущее.

Манифест партии написал Петр Струве, историк, философ, экономист, получивший впоследствии мировую известность. Он опекал молодых марксистов, в том числе и Ленина, помогал издавать его первые работы.

В советские времена писали: «Ленин руководил работой съезда из ссылки». Однако, согласно дотошной ежедневной биохронике Ленина, о самом факте съезда Ильич узнал только 19 мая от приехавшей в Шушенское Надежды Крупской.

I съезд РСДРП имел важное историческое значение. Он провозгласил образование партии, поставившей своей целью свержение самодержавия, завоевание политических свобод для русского народа и решение наиболее острых социально-экономических проблем, порождавших в русском обществе непрерывные и все нарастающие конфликты.



## Николай II отрекся от престола



2 марта 1917 г. царь отрекся не только за себя, но и за сына. По законам империи, он не имел на это права. Если бы революция затем развивалась в «правовом русле», то в дальнейшем акт об отречении мог быть признан недействительным. Весьма возможно, что Николай II намеренно оставлял для себя такую лазейку.

Но все последующие события не оставили шансов на реставрацию монархии. Факт реальной смены власти делает праздным вопрос о законности манифеста об отречении.

Год 1917-й — закат российской монархии. В этот день император всероссийский Николай II подписал отречение от престола в пользу брата Михаила. «Во имя спасения России, удержания армии на фронте и спокойствия нужно сделать этот шаг, — записал Николай II в своем дневнике. — Я согласился. В час ночи уехал из Пскова с тяжелым чувством пережитого. Кругом измена, и трусость и обман».

Последнюю точку в истории династии и монархии поставил великий князь Михаил Александрович, отказавшийся после отречения старшего брата принять верховную власть.

Акт отречения от престола императора Николая II был составлен в пользу младшего брата великого князя Михаила Александровича, однако 3 марта 1917 г. последний тоже отрекся от престола. Великий князь в акте отречения писал: «...прошу всех граждан Державы Российской подчиниться Временному правительству, по почину Государственной думы возникшему и облеченному всею полною властью, впредь до того, как созванное в возможно кратчайший срок, на ос-

нове всеобщего, прямого, равного и тайного голосования, Учредительное собрание своим решением об образе правления выразит волю народа».

В своем дневнике Николай II писал: «3 марта. Пятница. Оказывается, Миша отрекся. Его манифест кончается четыреххвосткой для выборов через 6 месяцев Учредительного собрания. Бог знает, кто надоумил его подписать такую гадость; в Петрограде беспорядки прекратились — лишь бы так продолжалось дальше».

После отречения император Николай II стал в одночасье полковником Николаем Романовым. Бывший государь сумел выторговать для себя и своих близких некоторые условия. Впрочем, требования экс-монарха никак нельзя было назвать неуместными или чрезмерными:

1. Беспрепятственный проезд к семье в Царское Село.
2. Безопасное пребывание там до выздоровления детей (болевших корью).
3. Проезд семьи и сопровождающих лиц до северных русских портов, чтобы оттуда уехать в Англию до окончания войны.
4. После войны возвращение в Россию для постоянного жительства в Крыму, в Ливадии.

Временное правительство поначалу легко согласилось со всеми условиями и в качестве жеста уважения даже позволило царской семье жить в Александровском дворце. Одновременно с этим Специальная комиссия Временного правительства приступила к тщательному изучению всех материалов царского двора, дабы найти повод предать суду Николая II и императрицу Александру Федоровну по факту государственной измены.

Однако комиссии, несмотря на все старания, так и не удалось обнаружить каких-либо обоснованных свидетельств преступления: ни улики, ни документов, которые бы доказывали измену членов монаршей семьи, следователи так и не нашли. Впрочем, это не помогло царской семье в ее стремлении покинуть Россию, хотя Временное правительство и сделало запрос в Лондон о возможности отъезда семьи Николая II в Англию. Однако английский король Георг V — двоюродный брат нашего царя — ответил отказом. Английский военный атташе генерал Нокс прямо заявил: «Англия нисколько не заинтересована в судьбе русской императорской семьи...»

В итоге все прочие договоренности были вероломно нарушены, и Керенский отдал приказ об аресте царской семьи. Сделать это было поручено командующему войсками Петроградского военного округа генералу Корнилову. 21 марта 1917 г. знаменитый генерал, ставший впоследствии настоящим святым русского белого движения, прибыл в Царское Село и арестовал императрицу вместе с августейшими детьми. Сам Николай присоединился к семье на следующий день — как только прибыл из своей бывшей ставки.

На беду для царской семьи, в тот момент ее популярность равнялась абсолютному нулю, и не нашлось никого, кто бы выступил в ее защиту. Более того: историкам неизвестно ни об одном монархическом заговоре за время бесславного правления Временного правительства. Бывшего царя предали все: дома — бывшие подданные, а за рубежом — венценосные родственники, включая английского кузена Георга. О царе-батюшке вспомнили лишь во времена «красного террора»,



когда было уже поздно. Как известно, в июле 1917 г. Романовы были отправлены в Тобольск, где находились в относительном забвении до апреля 1918 г., когда о них вспомнили большевики как о «неоконченном деле». Августейших ссыльных переправляют в Екатеринбург, где в ночь с 16 на 17 июля царская семья в полном составе была расстреляна в подвале дома купца Ипатьева.



### **Загадочное исчезновение в районе Бермудского треугольника корабля ВМФ США «Циклоп»**

Бермудский треугольник — место, которое традиционно считается самым ужасным, самым гиблым на планете. Здесь, в границах между Бермудскими островами, Майами на Флориде и Пуэрто-Рико, в разное время бесследно исчезло множество кораблей и самолетов, однако при поисках не удалось обнаружить ни одного трупа или обломка. В 1918 г., 4 марта, очередной жертвой Бермудского треугольника стал американский корабль «Циклоп» с 309 пассажирами и 10 тыс. т марганцевой руды на борту.

Один из самых больших кораблей в составе военно-морского флота США вышел из порта острова Барбадос и взял курс в Норфолк. Однако к месту назначения не пришел, не послал ни одного сигнала SOS и не оставив по себе никаких следов.

Поначалу предполагали, что судно могло быть торпедировано немецкой подводной лодкой, ведь шла первая мировая война! Но как показало изучение немецких архивов, оперативные действия в этой части Атлантического океана немецкими подлодками в то время не велись. По другой версии, корабль наскочил на мину. Однако и минных полей здесь не было. Погода была хорошая, спасательные службы не обнаружили никаких обломков судна.

Министерство военно-морского флота США после тщательного расследования опубликовало следующее заявление: «Исчезновение «Циклопа» является одним из самых крупных и наиболее трудноразрешимых случаев в анналах военно-морского флота. Точно не установлено даже место катастрофы, неизвестны причины несчастья, не обнаружено ни малейших следов судна. Ни одна из предложенных версий катастрофы не дает удовлетворительного объяснения, при каких обстоятельствах оно пропало».

«Только Бог и море знают, что произошло с кораблем», — вынужден был признать президент США Вудро Вильсон.

### **Переезд правительства в Москву**

В 1918 г., 11 марта, на Николаевский вокзал в обстановке строгой секретности прибыл поезд № 4001. В нем правительство переехало из Петрограда в Москву.

В первопрестольной было мало зданий, годных для правительственных учреждений, и Домом Советов временно стала... гостиница «Националь». Ленин

с Крупской заняли номер из двух комнат. На день раньше в Москву отправились два спецпоезда с делегатами Съезда Советов. Опасаясь диверсий, Яков Свердлов велел «перетасовать депутатов от разных фракций» перед посадкой в вагоны, как колоду карт.

Идея переезда советского правительства в Москву созрела у большевиков еще раньше, после разгона 6 января 1918 г. Учредительного собрания. В практическую плоскость идею перевел ближайший на тот момент соратник Ленина управляющий делами Совнаркома Владимир Дмитриевич Бонч-Бруевич. О планах на переезд Ленин сообщил членам СНК на совещании 26 февраля. Возражений не последовало, и постановление об эвакуации правительства было принято. Для дезинформационного прикрытия 27 февраля на расширенном заседании ВЦИК было принято постановление о ложности слухов о переезде, опубликованное в газетах 1 марта.

«1. Все слухи об эвакуации из Петрограда СНК и ЦИК совершенно ложны. СНК и ЦИК остаются в Петрограде и готовят самую энергичную оборону Петрограда.

2. Вопрос об эвакуации мог бы быть поставлен лишь в последнюю минуту в том случае, если бы Петрограду угрожала самая непосредственная опасность, чего в настоящий момент не существует».

Одновременно В. Д. Бонч-Бруевич начал практическую подготовку к переезду; при этом, как он утверждал в мемуарах, даже Ленин не знал этого срока. Был сформирован отряд из 150—200 латышских стрелков. Они скрытно перебазировались на заброшенную и безлюдную «Цветочную площадку» пригородных соединительных путей, примыкавших к Николаевской ж. д., находящуюся за Московской заставой. Отсюда и планировалось скрытно уехать.

10 марта в 22 часа поезд № 4001 отошел от «Цветочной площадки». В целях конспирации состав двигался с потушенными огнями. Поезд вели поочередно четыре паровоза.



## Переход к новой экономической политике

После семи лет Первой мировой и Гражданской войны положение страны было катастрофическим. Она потеряла более четверти своего национального богатства. Не хватало самых необходимых продуктов питания.

По некоторым данным, людские потери с начала Первой мировой войны от боевых действий, голода и болезней, «красного» и «белого» террора составили 19 миллионов человек. Эмигрировали из страны около 2 миллионов человек, причем среди них — почти все представители политической и финансово-промышленной элиты дореволюционной России.

До осени 1918 г. огромные поставки сырья и продовольствия осуществлялись, согласно условиям мира, в Германию и Австро-Венгрию. Отступая из России,





В.И. Ленин читает доклад о переходе в НЭПу на X съезде РКП (б)

интервенты вывезли с собой пушнины, шерсти, леса, нефти, марганца, зерна, промышленного оборудования на многие миллионы золотых рублей.

Недовольство политикой «военного коммунизма» все ярче проявлялась в деревне. В 1920 г. развернулось одно из самых массовых крестьянских повстанческих движений под руководством Антонова — «антоновщина».

Недовольство политикой большевиков распространилось и в армии. С оружием в руках поднялся Кронштадт — крупнейшая военно-морская база Балтийского флота, «ключ к Петрограду». Большевики приняли экстренные и жестокие меры для ликвидации кронштадтского мятежа.

На все эти вызовы советская власть ответила нэпом. Это был неожиданный и сильный ход.

8 марта 1921 г. начал работу X съезд РКП(б), определивший переход к новой экономической политике (нэпу).

С эстрады в те дни пели:

*«Был на мне платок простой,  
 Потому такой уж строй,  
 Времена теперь не те,  
 Покупаю декольте».*



### **Надежда Крупская обратилась к Сталину с просьбой дать цианистый калий, чтобы избавить больного Ленина от страданий**

В субботу, 17 марта 1923 г., Надежда Константиновна Крупская, видя мучения мужа, лежащего в параличе и теряющего человеческий облик, обратилась к Сталину с просьбой дать цианистый калий, чтобы избавить Владимира Ильича от страданий.

Говорить Ленин уже не мог, не понимал слов, обращенных к нему. Отравить мужа Надежда Константиновна придумала не сама. Еще когда Ленин только начал болеть, еще только когда проявились первые отдаленные признаки паралича, он

первый завел разговор о том, что в случае обострения болезни и полного паралича лучше принять яд, чем продолжать растительное существование.

Сталин уведомил членов Политбюро о просьбе Крупской, причем уведомил письменно, и эта записка в архиве уцелела. Сталин в ней пишет, что Ленин переживает неимоверные страдания, что он не хочет дольше жить и требует цианистый калий, что Крупская просит Сталина поддержать ее в том, чтобы яд Владимиру Ильичу все-таки дать. Члены Политбюро в просьбе Крупской отравить Ленина отказали, и вождь, мучаясь, прожил еще 10 месяцев.

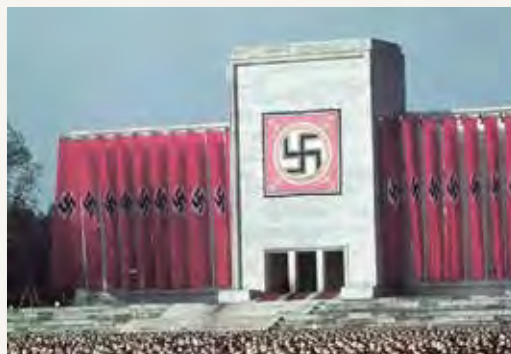


## В Потсдаме провозглашен Третий рейх

Третий рейх — неофициальное название Германского государства, существовавшее с 24 марта 1933 г. по 23 мая 1945 г. Адольф Гитлер считал нацистское правление логическим продолжением Германской империи. Первый рейх, по мнению историков, был и самый могущественный, начав свое существование в 962 г. в Риме при правлении Отто Великого, он провозгласил территорию Германии Священной Римской империей. Создать новую Германскую империю, или Второй рейх, решили король Пруссии Вильгельм I и канцлер Отто фон Бисмарк в 1871 г., после победы во Франко-прусской войне 1870—1871 г. Просуществовал второй рейх недолго: до ноября 1918 г. Причиной распада послужил проигрыш в Первой мировой войне.

Создавая Третий рейх, Адольф Гитлер ставил перед собой задачу: господство Германии во всем мире. Он был уверен, что только арийская раса должна править, а все остальные народы — прислуживать. На идею о создании единого германского государства Гитлера натолкнула книга «Третий рейх», написанная в 1922 г. Артуром Меллером ван ден Бруком.

В мае 1945 г. Третьему рейху пришел конец. Германия проиграла Вторую мировую войну, которую сама и начала.



## Постановление об обязательном изучении русского языка

В 1938 г., 13 марта, было подписано постановление Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б), в соответствии с которым с 1938/39 учебного года во всех школах СССР вводилось обязательное изучение русского языка. Так была подведена черта под политикой воспитания «национальных кадров».

На Украине и в Белоруссии эта политика получила название «украинизации» и «белорусизации» и проводилась в пику правящим кругам Польши, активно пытавшимся ассимилировать проживавших в польских границах украинцев и белорусов. Пробуждение национального чувства народов СССР с самого начала планировалось ограничить — уже в конце 1920-х гг. стали практиковать борьбу с так называемым буржуазным национализмом, сопровождавшуюся арестами, ссылками и показательными процессами. Наконец, к 1938 г. охват русским языком всех без исключения граждан стал стратегическим вопросом.

В национальных школах русский язык и литература обычно преподавались со второго класса как основной предмет объемом не менее 4—5 часов в неделю. Эта политика проводилась последовательно с 1945 г. вплоть до распада СССР, став в годы перестройки объектом нападков со стороны национальных движений.





### Начало холодной войны

5 марта 1946 г. британский премьер-министр Уинстон Черчилль выступил в университете американского городка Фултон с речью, ставшей исторической: «От Штеттина на Балтике до Триеста на Адриатике на континент опустился железный занавес. По ту сторону занавеса все столицы древних государств Центральной и Восточной Европы — Варшава, Берлин, Прага, Вена, Будапешт, Белград, Бухарест, София. Все эти знаменитые города и население в их районах оказались в пределах того, что я называю советской сферой, все они в той или иной форме подчиняются не только советскому влиянию, но и значительному и все возрастающему контролю Москвы. Только Афины с их бессмертной славой могут свободно определять свое будущее на выборах с участием британских, американских и французских наблюдателей. <...> Коммунистические партии, которые были весьма малочисленны во всех этих государствах Восточной Европы, достигли исключительной силы, намного превосходящей их численность, и всюду стремятся установить тоталитарный контроль».

Британский политик в своей речи акцентировал внимание на том, что без братского союза англоязычных народов невозможно ни предотвратить войну, ни добиться расширения влияния ООН, а это означает необходимость поддерживать особые отношения между Британским Содружеством и Британской империей и Соединенными Штатами.

14 марта в интервью газете «Правда» председатель Совета министров СССР Иосиф Сталин расценил речь Черчилля как опасный акт, рассчитанный на то, чтобы посеять семена раздора между союзными государствами и осложнить их сотрудничество.

### Газета «Правда» опубликовала проект Никиты Хрущева по созданию «агрогородов» вместо деревень



4 марта 1951 г. газета «Правда» опубликовала проект Никиты Хрущева по созданию «агрогородов» вместо деревень, названный историками апофеозом левацкого реформирования колхозной жизни.

В своей статье глава Советской Украины Никита Сергеевич Хрущев размышлял над созданием поселений городского типа в сельской местности, призывая стереть культурные и архитектурные различия между городом и деревней. В агрогородах Никита Сергеевич предполагал поселить сельских рабочих (уже даже и не крестьян, и не колхозников, а сельских рабочих), отобрав у них полностью хозяйство и таким образом освободив от частнособственнической психологии.

Так, по мнению автора проекта, на основе экспроприации должен был возникнуть единый класс тружеников — социальная база коммунистического общества.

Узнав о публикации этой статьи в главной советской газете, Сталин рассердился. В тяжелое послевоенное время, когда часть страны еще лежала в руинах после нашествия немецко-фашистских захватчиков, руководитель Советской Украины, немало пострадавшей от войны, размышлял о стирании архитектурных различий между городом и деревней.

В своих мемуарах председатель КГБ хрущевской эпохи генерал-полковник Семичастный, тесно работавший с Хрущевым на Украине с 1946 г., вспоминал: «Сразу же после опубликования этой статьи Сталин, что называется “всыпал” Хрущеву. Он был рассержен тем, что украинский секретарь носится с мифическими агрогородами в то время, когда люди в республике еще живут в землянках. “Ты их сначала оттуда вытащи”, — внушал Иосиф Виссарионович Хрущеву».

Редакция главной газеты страны должна была выкручиваться из сложившейся ситуации. Уже на следующий день после публикации статьи Хрущева об агрогородах «Правда» вынуждена была оправдываться за реформаторские идеи Никиты Сергеевича в своем новом номере. В свежем выпуске газеты появилась реплика о том, что статья Хрущева опубликована в качестве дискуссионной темы, что это личное мнение главы Советской Украины, а не планы партии и правительства Советского Союза.

Несмотря на недовольство Сталина необдуманной затеей Хрущева, Никита Сергеевич не потерял своих позиций во власти. К началу 50-х гг. он перейдет с поста главы Советской Украины на более высокие посты Москвы.

Когда в 1953 г. умер Сталин, а Хрущев стал главой Советского Союза, уже никто не мог остановить реформаторские порывы Никиты Сергеевича. Лишь в 1964 г., когда высшее руководство СССР отправит Хрущева в отставку со всех постов, ему в вину поставят необдуманные решения, нанесшие большой вред развитию страны.

## **Никита Хрущев добился разделения партийной и государственной власти**

В этот весенний день 14 марта 1953 г. Никита Хрущев добился разделения партийной и государственной власти: Георгий Маленков с легкостью оставил пост секретаря ЦК, сохранив должность главы правительства.

Руководство Секретариатом ЦК КПСС перешло к Хрущеву. Свершившееся можно считать трагической ошибкой Маленкова и Берии, которые сочли более важным сохранение контроля над государственной властью.

После ареста Берии Никита Хрущев скоро стал фактически единовластным правителем в партии и стране. Он окончательно подмял под себя Маленкова, а через два года добился его отставки с поста председателя Совета Министров СССР. Маленкова назначили министром электростанций, а главой правительства стал Николай Булганин.

А ведь сам Хрущев писал впоследствии в своих мемуарах: «...Булганин — очень поверхностный, легковесный человек. Он не влезал глубоко в хозяйство,



а в вопросах политики мог считаться аполитичным, никогда не жил бурной политической жизнью... Он работал в железнодорожной ЧК по борьбе с мешочниками, а потом его выдвинули директором завода. Директором он был, видимо, по тем временам неплохим. Он ведь имел среднее образование, что тогда было редким явлением. Директорами, как правило, становились рабочие. Каганович его называл бухгалтером. Верно, по стилю работы он был бухгалтер».

Хрущев был при Сталине членом Политбюро ЦК партии, много лет возглавлял столичную парторганизацию и знал руководящие кадры страны не хуже тех, кто в ЦК отвечал за кадры. А страна наша тогда талантами не обнищала, и на должность председателя Совета Министров СССР он мог бы подобрать достойнейшего кандидата. Зачем же Хрущев, знавший, что Булганин — всего лишь вчерашний борец с мешочниками, потом директор завода, бухгалтер по стилю работы, рекомендовал его на пост главы правительства? Конечно, в период, пока его власть не стала абсолютной, Хрущеву надо было иметь в качестве главы правительства своего приятеля, причем такого, который уже входил в состав правящей элиты. Но скорее всего Хрущев сделал это для того, чтобы иметь на этом посту не просто своего человека, а именно такого, которым легко манипулировать и, значит, фактически управлять и правительством, а в случае явных провалов можно было свалить на него вину.

Впрочем, через три года и в этом прикрытии надобность для Хрущева отпала, и он сам стал и Первым секретарем ЦК КПСС, и председателем Совета Министров СССР, то есть сосредоточил в своих руках такую же «необъятную» власть, в какой в свое время упрекали Сталина.

### Амнистия 1953 г.



В 1953 г. 27 марта, через 22 дня после смерти Сталина, в Советском Союзе объявили амнистию: из мест заключения были освобождены пожилые и больные, несовершеннолетние, женщины-матери, люди, совершившие административные и экономические правонарушения.

Однако политических амнистия не коснулась. Этот указ был неправильно окрещен «ворошиловским» — по имени нового председателя Президиума Верховного Совета, подписавшего документ. Однако ключевой фигурой в принятии этого решения был не Ворошилов, а Лаврентий Берия. Видимо, по тайной его инструкции под амнистию попали также злостные уголовники и убийцы. Возможно, Берия хотел

осложнить обстановку в городах и продлить в них пребывание специальных войск МВД, но перестарался. Даже в Москве стало небезопасно появляться вечерами на улицах — из-за риска быть убитым или ограбленным.

Согласно Указу, из мест заключения надлежало освободить 1,203 млн человек, однако к августу 1953 г. вышли чуть менее 1,032 млн. Такого количества преступников хватило, чтобы криминогенная обстановка в стране резко ухудшилась. Уже 2 июля 1953 г. опомнившиеся власти постановили: если освобожденные по

амнистии продолжают вести паразитический образ жизни и не занимаются общественно-полезным трудом, то амнистия для них отменяется, и они обязаны продолжить отбывание назначенного им наказания.

До наших дней из 1953 г. дошел ряд историй о массовых налетах зэков на железнодорожные станции и захвате ими составов. Реакция властей, как утверждают свидетели, была незамедлительной — отморозков блокировали войска и уничтожали на месте. В одну из июльских ночей 1953 г. нечто похожее произошло под Казанью. Поднятым по тревоге курсантам военного училища выдали оружие, боеприпасы, а затем доставили их на полустанок, расположенный рядом с городом. Как выяснилось, там остановился грузовой поезд, в котором транспортировались свыше тысячи амнистированных уголовников. Преступники вырвались на свободу и разбежались по поселку, попутно грабя, насилуя и убивая не успевших опомниться граждан. Служащие армейской дивизии и двух военных училищ с работниками органов внутренних дел окружили поселок и постепенно, сужая кольцо, вынудили уголовников сдаться. Оказывавших сопротивление расстреливали на месте. Были жертвы и среди военнослужащих. Для большинства заключенных амнистия на этом и закончилась.

### Меморандум правительства Франции о выходе из военной организации НАТО

В 1966 г., 31 марта, был опубликован меморандум правительства Франции о выходе из военной организации НАТО.

Шарль де Голль предельно конкретно выразил свое отношение к попыткам США и Великобритании установить гегемонию в Североатлантическом союзе. Утратив к середине 60-х большую часть своих колоний, Франция продолжала вести себя как великая держава, имеющая право на независимую политику. Еще в конце 50-х американцам было запрещено иметь на базах во Франции ядерное оружие. Из-под командования НАТО был выведен французский флот: сначала в Средиземном море, а летом 1963 г. — в Атлантике.

Де Голль считал ошибкой противостояние НАТО и Варшавского договора и предложил создать «единую Европу от Атлантики до Урала». В той обстановке это было явно утопическое предложение, но оно послужило сигналом к некоторому потеплению политического климата. Для НАТО в условиях, когда США надолго увязли во Вьетнаме, решение Парижа стало тяжелым ударом. Все руководящие органы блока нужно было спешно перебазировать в Брюссель. К 1 апреля 1967 г. США должны были эвакуировать из Франции 29 баз с 33 тыс. военнослужащих. Французы с тех пор так и не изменили свою позицию, принимая участие лишь в политической организации НАТО.





## Перевод рабочих и служащих СССР на пятидневную рабочую неделю

В 1967 г., 7 марта, было принято судьбоносное постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР и ВЦСПС о переводе рабочих и служащих предприятий, учреждений и организаций на пятидневную рабочую неделю с двумя выходными днями.

Впрочем, государство уже безболезненно могло пойти по этому пути западного законодательства о труде: к середине 60-х острого дефицита рабочей силы не было и лишние выходные практически никак не отразились

на работе заводов, фабрик и тем более присутственных мест. Естественно, трудящиеся отнеслись к брежневской новации положительно.



## Дочь Сталина Светлана Аллилуева во время поездки в Индию отказалась вернуться в СССР

В 1967 г., 8 марта, дочь Сталина Светлана Аллилуева во время поездки в Индию отказалась вернуться в СССР. За полгода до этого с разрешения Политбюро она отправилась в Индию, чтобы развеять над Гангом прах своего гражданского мужа, индийского коммуниста Баджеша Синкха, который скончался в Советском Союзе.

Для 41-летней дочери Сталина это была первая поездка за границу. В Индии Аллилуева пробыла два месяца и хотела остаться еще, но советский посол Бенедиктов вручил ей билет на самолет. Аллилуева обратилась в американское посольство за политическим убежищем: «Я села на стул у стены, — вспоминает она, — поставила чемодан, положила на него пальто и стала ждать — не знаю кого, не знаю чего. Мне было все равно, будь что будет... А о деталях незачем волноваться: хуже, чем было, — не будет».

Ночью американцы доставили Аллилуеву в аэропорт Дели, откуда она улетела в Швейцарию. Там она попросила политического убежища. Но местные власти, боясь осложнения отношений с Москвой, ей отказали. Тогда беглянка вылетела в Италию, но и там ее отказались принимать. Светлана несколько раз звонила сыну Иосифу в Москву, пытаясь объяснить свой поступок.

В конце концов, американцы перевезли беглянку на свою военную базу в ФРГ, а оттуда — в США, где местные власти тут же дали ей политическое убежище. В аэропорту Кеннеди она выступила перед журналистами. «Всем огромный привет! — кричала беженка в микрофон. — Очень счастлива очутиться здесь! Это просто прекрасно!»

## Конфликт на острове Даманский

Даманский — советско-китайский пограничный конфликт 1969 г. из-за острова на реке Уссури (длиной около 1700 м и шириной 500 м), в районе которого 2 и 15 марта 1969 г. произошли бои между советскими и китайскими войсками.

В ночь на 2 марта 1969 г. 300 китайских военнослужащих скрытно заняли Даманский и оборудовали там замаскированные огневые точки. У них в тылу, на левом берегу Уссури, сосредоточились резервы и артиллерийская поддержка (минометы и безоткатные орудия). Этот акт был предпринят в рамках операции «Возмездие», которой руководил заместитель командующего Шэньянским военным округом Сяо Цуаньфу.

Сил пограничников было недостаточно, поэтому для отражения вторжения в дело вступили силы развернутой вдоль реки 135-й мотострелковой дивизии, командование которой отдало приказ своей артиллерии (в том числе отдельному реактивному дивизиону БМ-21 «град») открыть огонь по позициям китайцев на острове. Это был первый случай применения в бою ракетных установок «град», удар которых решил исход сражения. Значительная часть китайских солдат на Даманском (более 700 чел.) была уничтожена огненным шквалом.

На этом активные боевые действия фактически прекратились. Но с мая по сентябрь 1969 г. советские пограничники более 300 раз открывали огонь по нарушителям в районе Даманского.

В боях за Даманский с 2 по 16 марта 1969 г. погибли 58 советских воинов, 94 получили тяжелые ранения.



## Галина Вишневская и Мстислав Ростропович лишены советского гражданства

Газета «Известия» писала в номере за 16 марта 1978 г.: «Выехавшие в зарубежные поездки М. Л. Ростропович и Г. П. Вишневская вели антипатриотическую деятельность, порочили советский общественный строй, звание гражданина СССР. Они систематически оказывали помощь враждебным СССР зарубежным организациям. Так, в 1976—1977 г. они дали несколько концертов, денежные сборы от которых пошли в пользу белоэмигрантских организаций. Учитывая, что Ростропович и Вишневская систематически совершают действия, наносящие ущерб престижу СССР и несовместимые с принадлежностью к советскому гражданству, Президиум Верховного Совета СССР постановил лишить советского гражданства М. Л. Ростроповича и Г. П. Вишневскую за действия, порочащие звание гражданина СССР».

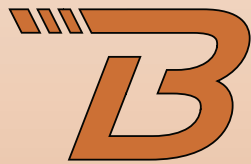
В это время Галина Вишневская и Мстислав Ростропович находились в Париже в ожидании срока продления своих паспортов и узнали, что лишены советского гражданства, из телевизионных новостей...



В записке в ЦК КПСС Андропова, Громыко и Зимянина перечислялись грехи музыкантов: «Дали несколько благотворительных концертов в пользу белоэмигрантов. Встречались с последним представителем царской фамилии... поддерживают тесные отношения с антисоветчиками Солженицыным, Максимовым, Шемякиным... другими враждебными элементами, многим из которых оказывают материальную помощь...»

10 ноября 1989 г. Председатель Верховного Совета СССР Михаил Горбачев подписал постановление «О восстановлении в гражданстве СССР некоторых лиц, проживающих в настоящее время за границей». В их число попали и Галина Вишневская с Мстиславом Ростроповичем. Однако Вишневская и Ростропович отказались, заявив, что они не просили гражданство у себя ни отбирать, ни возвращать, и до конца жизни прожили со швейцарскими паспортами.





ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >