



чения блока правовой работы ПАО «Интер РАО», к.ю.н., **Виктор Бородаев** — специалист-эксперт отдела нефтегазовой политики Департамента энергетики Евразийской экономической комиссии, **Вячеслав Гусяков** — доцент кафедры гражданского процессуального и предпринимательского права Самарского университета, к.ю.н., **Константин Корепанов** — преподаватель кафедры энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., **Владислав Тубденов** — аспирант кафедры энергетического права Университета имени О.Е. Ку-

тафина (МГЮА), представители энергетических компаний, **Рустам Шакеров** — соискатель кафедры энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), **Анджелика Чиришьян** — аспирант кафедры гражданского права Кубанского государственного аграрного университета имени И.Т. Трубилина, **Наталья Каширина** — специалист Консорциума «Кодекс».

Информационными партнерами мероприятия выступили Издательская группа «Юрист», Консорциум «Кодекс». ■

ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩИХ РЫНКОВ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

DOI 10.18572/2312-4350-2018-1-7-13



Романова Виктория Валерьевна,
заведующий кафедрой энергетического права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук
■ energylawdep@msal.ru

Аннотация: Поэтапное формирование общих рынков энергетических ресурсов Евразийского экономического союза включает разработку и согласование индикативных (прогнозных) балансов газа, нефти, нефтепродуктов союза. Поэтапное формирование общего электроэнергетического рынка осуществляется на основе параллельно работающих электроэнергетических систем. Договором о Евразийском экономическом союзе предусматривается также разработка концепций и программ формирования общих рынков энергетических ресурсов. По завершении выполнения мероприятий программ стороны заключают международные договоры: о формировании общего электроэнергетического рынка, который должен содержать в том числе единые правила доступа к услугам субъектов естественных монополий, о формировании общего рынка газа, содержащий в том числе единые правила к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов, о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов, содержащий в том числе единые правила доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов. Определенная работа уже проведена. На сегодняшний день государствами-членами разработаны и утверждены Высшим Евразийским экономическим советом Концепция формирования общего электроэнергетического рынка, Концепция формирования общего рынка газа, Концепция формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов.

Одной из наиболее сложных задач для подготовки соответствующих международных договоров является проведение работы по унификации единых правил доступа к услугам субъектов естественных монополий. Следует учитывать, что национальное нормативное правовое регулирование отношений по передаче, транспортировке энергетических ресурсов государств-членов имеет различия. При разработке единых правил требуется тщательный правовой анализ законодательств государств — членов Союза и определение наиболее оптимальных положений для включения в единые правила. В статье сформулированы возможные положения для включения в единые правила доступа к газотранспортным системам, которые могут быть также включены в состав единых правил доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов и использоваться при разработке единых правил доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики.

Ключевые слова: энергетическое право, международно-правовое регулирование в сфере энергетики, общий рынок энергетических ресурсов Евразийского экономического союза.

PROBLEMS AND TASKS OF LEGAL REGULATION OF COMMON ENERGY MARKETS OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

Romanova Viktoriya V.

Head of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Doctor of Law

Abstract: Gradual formation of the common energy markets of the Eurasian Economic Union includes development and coordination of indicative (forecast) balances of gas, oil, and oil products of the union. The common energy market is formed step by step on the basis of electric power systems operating in parallel. The Treaty on the Eurasian Economic Union also provides for development of concepts and programs for the formation of the common energy markets. Upon completion of activities under the programs, the parties shall conclude international treaties: on the formation of a common electric power market, which shall include, among other things, uniform rules for access to services of natural monopoly entities, on the formation of a common gas market containing, among other things, uniform rules for gas transmission systems located in the territories of the member states, and on the formation of common markets of oil and oil products containing, among other things, uniform rules for access to the systems for transportation of oil and oil products. Certain work has already been done. The member states have currently developed and ensured approval by the Supreme Eurasian Economic Council of the Concept for the Formation of a Common Electric Power Market; the Concept for the Formation of a Common Gas Market, and the Concept for the Formation of the Common Markets of Oil and Oil Products.

One of the most difficult tasks for preparation of relevant international treaties is to handle work on unification of uniform rules for access to services of natural monopoly entities. It should be taken into account that national legal regulation of relations concerning transmission and transportation of energy resources of the member states is different. For the development of uniform rules, thorough legal analysis of the laws of the member states of the Union and determination of the best provisions for incorporation into the uniform rules will be required. The article outlines possible provisions for incorporation into the uniform rules for access to the gas transmission systems that can also be included into the uniform rules for access to the systems for transportation of oil and oil products and used upon development of the uniform rules for access to services of natural monopoly entities in the electric power industry.

Keywords: energy law, international legal regulation in the electric power industry, common energy market of the Eurasian Economic Union.

На научно-практической конференции «Анализ и перспективы топливно-энергетического комплекса государств — членов Евразийского экономического союза в области энергобезопасности, энергосбережения, энергоэффективности и экологии» отмечалось, что создание общих рынков будет способствовать бесперебойному энергоснабжению экономик стран Союза, подчеркивалось, что в рамках поэтапного создания общих рынков энергетических ресурсов государства-члены развивают долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество в сфере энергетики, проводят скоординированную энергетическую политику [1].

Сложности и разногласия в работе при формировании правовой базы общих рынков энергетических ресурсов обусловлены тем, что одни страны являются в большей степени поставщиками, другие — потребителями энергетических ресурсов [2].

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) совместно с государствами-членами и бизнес-сообществом Евразийского экономического союза (далее — Евразийский экономический союз, ЕАЭС, Союз) выявили имеющиеся препятствия на внутреннем рынке Евразийского экономического союза, которые нашли отражение в докладе «Барьеры, изъятия и ограничения Евразийского экономического союза», который называется «Белая книга» [3].

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

Среди ограничений, изъятий в сфере энергетики в Белой книге выделяются в том числе такие, как отсутствие единых и прозрачных подходов к определению технических возможностей систем транспортировки нефти, нефтепродуктов, газотранспортных систем, расположенных на территориях государств-членов, отсутствие единых и прозрачных подходов к определению технической возможности при передаче электроэнергии на территориях государств-членов, отсутствие единых правил доступа к энергетической инфраструктуре.

Участниками научных мероприятий, представителями товарной биржи «Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа» (СПбМТСБ) также подчеркивается, что ключевой составляющей общего рынка газа, общего рынка нефти и нефтепродуктов станет биржевая торговля, отмечается, что есть все основания для развития биржевой торговли в условиях уже функционирующей газотранспортной системы рынка газа ЕАЭС, потенциал рынка нефтепродуктов также оценивается как высокий [4].

На сегодняшний день правовые основы формирования общих рынков энергетических ресурсов Евразийского экономического союза закреплены в Разделе XX Договора о Евразийском экономическом союзе, Приложениях № 21, 22, 23 Договора. В пункте 1 статьи 79 Договора о Евразийском экономическом союзе закреплены основные принципы формирования общих рынков энергетических ресурсов, к числу которых относятся: обеспечение рыночного ценообразования на энергетические ресурсы, обеспечение развития конкуренции на общих рынках энергетических ресурсов, отсутствие технических, административных и прочих препятствий торговле энергетическими ресурсами, соответствующим оборудованием, технологиями и связанными с ними услугами; обеспечение развития транспортной инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов; обеспечение недискриминационных условий для хозяйствующих субъектов государств-членов на общих рынках энергетических ресурсов; создание благоприятных условий для

привлечения инвестиций в энергетический комплекс государств-членов, гармонизация национальных норм и правил функционирования технологической и коммерческой инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов.

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

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

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

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

При этом в соответствии с законодательством Республики Казахстан к сфере естественных монополий относятся также услуги по хранению, транспортировке товарного газа по соединительным, магистральным газопроводам и (или) газораспределительным системам, эксплуатации групповых резервуарных установок, а также транспортировке сырого газа по соединительным газопроводам [5]. По законодательству Республики Армения к сфере естественных монополий относятся также услуги по распределению природного газа, услуги оператора системы газоснабжения. По законодательству Кыргызской Республики к сфере естественных монополий относятся также распределение, хранение и продажа природного газа [6]. Кроме этого, по законодательству Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыр-

гызской Республики к сфере естественных монополий относится также распределение электрической энергии.

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

Не менее сложной задачей является и обеспечение государствами-членами унификации нормативно-технических документов, регламентирующих функционирование газотранспортных систем, расположенных на территориях государств-членов, предусмотренное Протоколом № 22 к Договору о Евразийском экономическом союзе.

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

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

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

Поэтапное формирование общих рынков энергетических ресурсов включает: разработку и согласование индикативных (прогнозных) балансов газа, нефти, нефтепродуктов Союза. Поэтапное формирование общего электроэнергетического рынка осуществляется на основе параллельно работающих электроэнергетических систем. Договором о Евразийском экономическом союзе предусматривается также разработка концепций и программ формирования общих рынков энергетических ресурсов. По завершении выполнения мероприятий программ стороны заключают международные договоры: о формировании общего электроэнергетического рынка, который должен со-

держат в том числе единые правила доступа к услугам субъектов естественных монополий, о формировании общего рынка газа, содержащий в том числе единые правила к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов, о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов, содержащий в том числе единые правила доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов. Для общего электроэнергетического рынка предусмотрено обеспечение вступления данных международных договоров в силу до 1 июля 2019 года, для общего рынка газа, нефти и нефтепродуктов — не позднее 1 января 2025 года.

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

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

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

Так, правовой анализ положений Приложения № 22 к Договору о Евразийском экономическом союзе позволяет сделать вывод о том, что единые правила доступа к газотран-

спортным системам могут включать в том числе следующие положения:

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

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

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

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

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

- порядок определения цены и порядок осуществления расчетов;

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

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

- положения о таможенном и тарифном регулировании;

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

Представляется, что данные положения могут быть также включены в состав единых правил доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов и использоваться при разработке единых правил доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики.

На научно-практическом круглом столе «Правовое регулирование энергетических рынков» в рамках Московской юридической

недели участниками круглого стола, представителями Департамента энергетики ЕЭК отмечалось, что при обсуждении задач формирования общих рынков энергетических ресурсов поднимаются вопросы о правовой природе документов, планируемых к принятию при реализации Концепции формирования общих энергетических рынков [7].

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

Данные вопросы все чаще становятся предметом правовых дискуссий и исследований [8].

Согласно пункту 1 статьи 6 Договора право Союза составляют: Договор о Евразийском экономическом союзе; международные договоры в рамках Союза; международные договоры Союза с третьей стороной; решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Дого-

вором о Евразийском экономическом союзе и международными договорами в рамках Союза.

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

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

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

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

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

В то же время, как уже отмечалось выше, согласно статье 104 Договора о Евразийском экономическом союзе международный договор о формировании общего электроэнергетического рынка Союза должен содержать в том числе единые правила доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики, международный договор о формировании общего рынка газа Союза должен содержать в том числе единые пра-

вила доступа к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов, международный договор о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов Союза должен содержать в том числе единые правила доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов, расположенным на территориях государств-членов. При таких обстоятельствах указанные акты, а также иные акты, разрабатываемые в соответствии с программами формирования общих рынков энергетических ресурсов, при заключении указанных международных договоров фактически будут составлять неотъемлемую часть данных договоров либо в виде определенного раздела, либо в виде приложений к данным договорам. Следовательно, как самостоятельные акты, указанные правила и иные акты будут действовать в течение определенного срока — до момента заключения международных договоров о формировании общих рынков энергетических ресурсов.

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

Представляется, что помимо положений международных договоров, определенных в статье 104 Договора, Приложениях 21, 22, 23 к Договору и содержащих правила доступа к услугам субъектов естественных монополий, для правового регулирования общих рынков энергетических ресурсов необходима также унификация и включение в международные договоры о формировании общих рынков энергетических ресурсов положений по учету поставляемых, транспортируемых, переданных на хранение энергетических ресурсов, требований к приборам учета, их поверке, эксплуатации, выводу из эксплуатации, принадлежности приборов, требований по их установке. Также целесообразно рассмотрение вопроса об унификации правил по распределению рисков в случае возник-