

Некоторые аспекты правового регулирования транспортировки природного газа в Европейском Союзе и Российской Федерации

Прежде всего, необходимо отметить, законодательство Европейского Союза на данный момент находится в стадии реформирования. Основной целью преобразований является создание конкурентного внутреннего рынка природного газа, что должно привести к динамичному развитию отрасли и усилению защиты прав потребителей¹. Главной предпосылкой реализации данной задачи является эффективное разделение функций транспортировки и производства и поставки, иначе сохраняется риск дискриминации при управлении системой трубопроводов и, кроме того, вертикально интегрированные предприятия² утрачивают стимулы для осуществления необходимых инвестиций в ее развитие.

Первые шаги по устранению монополий в газовой сфере относятся к периоду правления Рональда Рейгана в США и Маргарет Тэтчер в Великобритании (1980-е гг.), когда были разработаны программы по либерализации и приватизации национальных компаний, существовавших в данном секторе экономики³. В континентальной Европе отправным пунктом для проведения реформ стал Единый Европейский Акт от 28 февраля 1986 г.⁴ Однако, первые действия в этой области удалось предпринять лишь в начале 1990-х гг., когда были приняты Директива

¹ Moussis N. Accès à l'Union Européenne. - Bruxelles, 2006. - P. 415.

² В данном случае вертикально интегрированное предприятие или группа предприятий — это предприятия, над которыми прямо или косвенно осуществляет контроль одно и то же лицо (группа лиц), причем данное предприятие или группа предприятий выполняют как минимум одну из функций транспортировки, распределения или хранения природного газа и одновременно одну из функций его производства или поставки.

³ Lemaire Ch. Energie et concurrence. - Marseille, 2003. - P. 14.

⁴ Waktare E. La libéralisation des secteurs de l'électricité et du gaz dans une perspective européenne // Le nouveau marché de l'énergie. Guide juridique à l'usage des distributeurs et des consommateurs. Loivrain-la-Neuve, 2007. - P. 10.

91/296/СЕЕ Совета от 31 мая 1991 г. «О транзите газа по основным сетям»⁵ и Директива 90/377/СЕЕ Совета от 29 июня 1990 г. «Об установлении коммунитарной процедуры, обеспечивающей прозрачность цен для конечных промышленных потребителей газа и электричества»⁶.

На основе данных Директив реализованы 12 проектов по строительству газопроводов в целях соединения различных газовых систем, обеспечения снабжением газа изолированных регионов и строительства хранилищ. Контракты по транзиту газа между различными системами должны были обсуждаться с участием не только заинтересованных организаций, но и представителей государств, заключаться на недискриминационных и равных условиях, не содержать положений, позволяющих одной из сторон злоупотреблять своим положением. В случае разногласий стороны могли обратиться в специальный орган, созданный Комиссией.

1 ноября 1993 г. вступил в силу Маастрихтский договор, включивший в сферу деятельности Европейского Сообщества мероприятия в области энергетики. Однако в самом тексте Договора, учреждающего Европейское Сообщество, их содержание не раскрывалось. На основании данных положений 22 июня 1998 г. была принята первая Директива 98/30/СЕ Европейского Парламента и Совета «Об общих принципах внутреннего рынка природного газа»⁷. Актом предусматривалось постепенное создание внутреннего рынка газа с учетом особенностей национального регулирования, выработка единых стандартов качества и развитие антимонопольного законодательства в данной сфере.

Европейский Совет в марте 2000 г. потребовал разработки новых мер, направленных на ускорение темпов создания внутреннего рынка газа.

⁵ Directive 91/296/CEE du Conseil du 31 mai 1991 relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux // Journal officiel. - 1991. - L 147. - P. 37-40.

⁶ Directive 90/377/CEE du Conseil du 29 juin 1990 instaurant une procédure communautaire assurant la transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d'électricité // Journal officiel. - 1990. - L 185. - P. 16-24.

⁷ Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22/06/1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel // Journal officiel. - 1998. - L 204. - P. 1-12.

В результате 26 июня 2003 г. была принята Директива Европейского Парламента и Совета 2003/55/CE «Об общих принципах внутреннего рынка природного газа»⁸. Однако и этих мер оказалось недостаточно. Причинами сложившейся ситуации, по мнению Комиссии⁹, служила недостаточность полномочий регулирующих органов, инвестиций в строительство межсистемных газопроводов, информации об использовании транспортной системы, гармонизации технических правил, а главным образом недостаточность гарантий эффективного разделения функции транспортировки и поставки (по-прежнему, со стороны операторов сохранялась практика дискриминации в отношении поставщиков). Указывая на недостатки регулирования, французский профессор Ж.-М. Шевалье поясняет, что на первых этапах Комиссия излишне рассчитывала на бескорыстную честность операторов¹⁰.

Многие государства не спешили открывать свои рынки, опасаясь, что благодаря либерализации рынков компании с большой экономической силой — такие, как предприятия Германии, — получили бы возможность реализовать свой потенциал на рынках других стран, — например, Восточной Европы, поставив в сложное положение их исторических операторов¹¹.

Учитывая сомнения в необходимости реформы и недостатки в регулировании Директивой 2003/55/CE, в марте 2007 г. Европейский Совет предложил продолжить реформы и внести новые изменения в законодательство о регулировании газового рынка¹². Если Регламентом

⁸ Directive du Parlement européen et du Conseil 2003/55/CE du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE // Journal officiel, - 2003. - L 176. - P. 57–78.

⁹ Commission de Régulation de l'énergie. Rapport d'Activité 2006. URL: <http://www.cre.fr/imgAdmin/1152782274652.pdf> (дата обращения: 10 мая 2014 г.)

¹⁰ Chevalier J.-M., Percebois J. Gaz et électricité: un défi pour l'Europe et pour la France. - Paris, 2006. - P. 74.

¹¹ Holst C.-E. Les nouveaux «degrés de la liberté» du marché de l'Allemagne. URL: <http://www.ngv.ru/article.aspx?articleID=23407> (дата обращения: 10 мая 2014 г.)

¹² Conclusion of the Council of the European Union 7224/1/07 REV. 8/9 march 2007. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07224-re01.en07.pdf> (дата обращения: 10 мая 2014 г.)

Европейского Парламента и Совета № 715/2009 от 13 июля 2009 г. «Об условиях доступа к транспортной системе натурального газа и об отмене Регламента (ЕС) № 1775/2005»¹³ были внесены незначительные изменения в существовавшее законодательство, то Директива Европейского Парламента и Совета 2009/73/ЕС от 13 июля 2009 г. «Об общих правилах внутреннего рынка природного газа и об отмене Директивы 2003/55/ЕС»¹⁴ (далее по тексту Директива) явила собой новый этап реформирования рынка газа, главной целью которой стала либерализация доступа к газотранспортной системе.

В отличие от европейского законодателя российский исходит из того, что стабильное, бесперебойное и экономически эффективное удовлетворение внутреннего и внешнего спроса на газ, развитие единой системы газоснабжения, совершенствование организационной структуры газовой отрасли могут быть достигнуты не путем передачи функции транспортировки независимым операторам или оператору транспортной системы, а обеспечением реализации функций транспортировки контролируемой государством монополией. Правовое регулирование данной модели осуществляется Федеральным законом № 147-ФЗ от 17 августа 1995 г. «О естественных монополиях»¹⁵, Федеральным законом № 69-ФЗ от 31 марта 1999 г. «О газоснабжении в Российской Федерации»¹⁶, Постановлением Правительства РФ № 1021 от 29 декабря 2000 г. «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации»¹⁷, Постановлением Правительства № 858 от 14 июля 1997 г. «Об обеспечении

¹³ Regulation of the European Parliament and of the Council (EC) № 715/2009 of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) № 1775/2005 // Official Journal. - 2009. - L 211. - P. 36–54.

¹⁴ Directive of the Parliament and of the Council 2009/73/EC of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC // Official Journal. - 2009. - L 211. - P. 94–136.

¹⁵ СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426 (в ред. Федерального закона № 126-ФЗ от 8 августа 2001 г.).

¹⁶ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667 (в ред. Федерального закона № 248-ФЗ от 19 июля 2011 г.).

¹⁷ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 175 (в ред. Постановления Правительства РФ № 685 от 18 августа 2011 г.).

доступа независимых организаций к газотранспортной системе ОАО «Газпром»»¹⁸, Постановлением Правительства РФ № 334 от 3 мая 2001 г. «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным системам»¹⁹ и др. Следует отметить, что с 1999 г. разрабатывается законопроект «О магистральном трубопроводном транспорте», регулирующий право собственности на магистральные трубопроводы, установление тарифов, правила недискриминационного доступа, положения об инвестициях и об обеспечении безопасности, однако он до сих пор не принят²⁰.

Направления реформирования, установленные Энергетической стратегией России на период до 2030 г., также не предусматривают существенных реформ в рассматриваемой сфере²¹.

¹⁸ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3525 (в ред. Постановления Правительства РФ № 334 от 3 мая 2001 г.).

¹⁹ СЗ РФ. 2001. № 19. Ст. 1941 (в ред. Постановления Правительства РФ № 380 от 26 июля 2004 г.).

²⁰ Подробнее см.: Рубашкин Б. Законопроект «О магистральном трубопроводном транспорте: монополии и участники // Нефтегазовая вертикаль. - 2005. - № 2. - С. 27–37.

²¹ Распоряжение Правительства РФ № 1715-р от 13 ноября 2009 г. «Энергетическая стратегия России на период до 2030 г.» // СЗ РФ. - 2003. - № 36. - Ст. 3531.