# ОГЛАВЛЕНИЕ

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение

Глава 1. Теоретические основы правового регулирования договорных отношений по поставкам газа

1.1 Газоснабжение как объект гражданско-правового регулирования

1.2 Правовое положение субъектов газоснабжения

1.3 Роль договора в регулировании отношений по поставкам газа

1.4 Нормативно-правовая основа договорныx отношений по поставкам газа

Глава 2. Анализ газовой отрасли РФ

2.1 Крупнейшие российские нефтегазовые компании (Газпром, Роснефть, ЛУКОЙЛ)

2.1.1 ОАО «Газпром»

2.1.2 НК «Роснефть»

2.1.3 ОАО «Лукойл»

2.2 Проект "Набукко"

2.3 Газопровод Баку-Тбилиси-Джейхан

3 Предложения по регулированию поставок газа

3.1 Развитие рынка газа в Российской Федерации

3.2 Концепция "единого экспортного канала"

Заключение

Список использованной литературы

# Введение

Представленная работа посвящена теме «Правовое регулирование договорных отношений по поставкам газа».

Проблема данного исследования носит актуальный характер в современных условиях. Об этом свидетельствует частое изучение поднятых вопросов.

Тема «Правовое регулирование договорных отношений по поставкам газа» изучается на стыке сразу нескольких взаимосвязанных дисциплин. Для современного состояния науки характерен переход к глобальному рассмотрению проблем данной тематики.

Вопросам исследования посвящено множество работ. В основном материал, изложенный в учебной литературе, носит общий характер, а в многочисленных монографиях по данной тематике рассмотрены более узкие вопросы проблемы. Однако, требуется учет современных условий при исследовании проблематики обозначенной темы.

Высокая значимость и недостаточная практическая разработанность проблемы «Правовое регулирование договорных отношений по поставкам газа» определяют несомненную новизну данной работы.

Актуальность настоящей работы обусловлена, с одной стороны, большим интересом к теме «Правовое регулирование договорных отношений по поставкам газа» в современной науке, с другой стороны, ее недостаточной разработанностью. Рассмотрение вопросов связанных с данной тематикой носит как теоретическую, так и практическую значимость.

Теоретическое значение изучения проблемы «Правовое регулирование договорных отношений по поставкам газа» заключается в том, что избранная для рассмотрения проблематика находится на стыке сразу нескольких научных дисциплин.

Целью исследования является изучение темы «Правовое регулирование договорных отношений по поставкам газа» с точки зрения новейших отечественных и зарубежных исследований по сходной проблематике.

В рамках достижения поставленной цели автором были поставлены и решения следующие задачи:

1. Изучить газоснабжение как объект гражданско-правового регулирования;

2. Выявить правовое положение субъектов газоснабжения.

3.Отразить нормативно-правовую основу договорных отношений по поставкам газа.

4.Провести анализ газовой отрасли РФ.

5.Отразить развитие рынка газа в Российской Федерации.

Работа имеет традиционную структуру и включает в себя введение, основную часть, состоящую из 3 глав, заключение и библиографический список.

По результатам исследования был вскрыт ряд проблем, имеющих отношение к рассматриваемой теме, и сделаны выводы о необходимости дальнейшего изучения/улучшения состояния вопроса.

Таким образом, актуальность данной проблемы определила выбор темы работы «Правовое регулирование договорных отношений по поставкам газа», круг вопросов и логическую схему ее построения.

Источниками информации для написания работы по теме «Правовое регулирование договорных отношений по поставкам газа» послужили базовая учебная литература, фундаментальные теоретические труды крупнейших мыслителей в рассматриваемой области, результаты практических исследований видных отечественных и зарубежных авторов, статьи и обзоры в специализированных и периодических изданиях, посвященных тематике, справочная литература, прочие актуальные источники информации.

# Глава 1. Теоретические основы правового регулирования договорных отношений по поставкам газа

##

## 1.1 Газоснабжение как объект гражданско-правового регулирования

Вопреки часто встречающемуся мнению о практически полном отсутствии отраслевой нормативно-правовой базы, она достаточно обширна и несколько стихийна. Упомянутое мнение в основном сложилось потому, что отраслевые специалисты, как правило, оперируют лишь несколькими основополагающими документами, а юристы, как правило, «редко работают в этом поле по общим вопросам нормотворчества».

Всю нормативно-правовую базу, в той или иной мере затрагивающую и регулирующую отношения в сфере газовой отрасли, удобно рассматривать с учетом следующей классификации:

* по характеру (особенностям) взаимоотношений участников регулируемых правоотношений;
* по предмету (цели) регулирования;
* по содержанию правовых норм (направлениям регулирования);
* по юридическому статусу нормативно-правовых актов, регулирующих соответствующие правоотношения.

В зависимости от характера (особенностей) взаимоотношений участников регулируемых правоотношений все нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в газовой отрасли, можно разделить на акты, регулирующие горизонтальные отношения в отрасли, и акты, направленные на урегулирование вертикальных отношений. Горизонтальные отношения в газовой отрасли существуют между равноправными участниками процесса газоснабжения (рынка газа), к которым относятся производители газа, поставщики газа, организации, оказывающие услуги по транспортировке и распределению газа, потребители газа. На регулирование таких отношений направлены нормативно-правовые акты, устанавливающие условия «входа» на рынок и «правила поведения» на нем участников рынка газа (процесса газоснабжения): доступ к газотранспортной системе и местным газораспределительным сетям, ценообразование, лимиты и расчеты за газ, сертификация газа, требования к промышленной безопасности, нетарифное регулирование внешнеэкономической деятельности.

Вертикальные отношения в газовой отрасли существуют между участниками рынка (хозяйствующими субъектами) и государственными органами, осуществляющими функции управления и регулирования. Нормативно-правовыми актами, регулирующими такие отношения, являются законы и прочие нормативные правовые акты, действующие в сферах управления государственной собственностью, регулирования недропользования, налогообложения, ценового (тарифного) регулирования, регулирования поведения участников процесса газоснабжения (рынка газа), регулирования внешнеэкономической деятельности в газовой отрасли, лицензирования видов деятельности. Следует отметить, что нормативно-правовые акты, регулирующие только горизонтальные или только вертикальные отношения в газовой отрасли, практически отсутствуют. Большинство актов содержат в себе нормы регулирующие оба типа взаимоотношений. Например, «Положение об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе ОАО «Газпром» регулирует горизонтальные взаимоотношения между независимыми организациями и ОАО «Газпром» в сфере транспортировки газа по магистральным газопроводам, и одновременно вертикальные взаимоотношения представляющей федеральные органы исполнительной власти Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам использования систем магистральных нефтегазопроводов и нефтепродуктопроводов, независимых организаций и ОАО «Газпром». Как правило, акты направленные на регулирование вертикальных отношений, создают правовую среду для участников горизонтальных отношений. Например, Закон «О недрах», устанавливая правила взаимоотношений государственных органов и хозяйствующих субъектов в сфере недропользования, тем самым фактически формирует взаимоотношения участников рынка газа в сфере газодобычи.

По предмету (цели) регулирования нормативно-правовую базу, регулирующую отношения в газовой отрасли можно разделить на 3 основных блока:

1) нормативно-правовые акты (нормы) общего характера, которые не имеют в качестве предмета (цели) регулирования отношения только в газовой отрасли или в других инфраструктурных отраслях, а формируют общеэкономическую и общехозяйственную правовую среду, устанавливая в ней правила поведения для любых хозяйствующих субъектов;

2) нормативно-правовые акты (нормы), регулирующие деятельность в сферах, имеющих стратегическое или социально-экономическое значение для государства. Такими сферами регулирования, непосредственно затрагивающими отношения в газовой отрасли, являются: регулирование естественных монополий; регулирование использования природных ресурсов (в первую очередь, недр), включая налоговое регулирование в данной сфере; установление особенностей приватизации и управления для отдельных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для государства; введение особого порядка обеспечения некоторых объектов топливно-энергетическими ресурсами (в т.ч. природным газом), а также особого порядка прекращения или ограничения их подачи для отдельных категорий потребителей; регулирование цен на отдельные виды товаров и услуг. Для удобства обозначения и в силу отсутствия общепринятой терминологии, данный блок нормативно-правовой базы будем называть сферой регулирования ресурсообеспечивающих отраслей;

3) отраслевая нормативно-правовая база, которая включает в себя нормативные правовые акты (нормы), непосредственно направленные на регулирование отношений именно в газовой отрасли.

По содержанию (направлениям регулирования) правовые нормы, регулирующие отношения в газовой отрасли, можно сгруппировать в определенные совокупности норм, родственных по содержанию регулируемых ими отношений. Соответственно, весьма многочисленные правовые нормы, регулирующие отношения в сфере газовой отрасли, а также содержащие их нормативно-правовые акты можно разделить на следующие виды (направления) регулирования:

формирование правил поведения участников процесса газоснабжения (рынка газа), куда относятся вопросы регулирования доступа к магистральной и сетевой газотранспортной инфраструктуре, вопросы сертификации газа, правила установления лимитов и проведения расчетов за газ;

* регулирование цен на газ и тарифов на его транспортировку, а также стоимости других услуг в сфере газовой отрасли;
* лицензирование видов деятельности, включая установление требований в области промышленной безопасности;
* налоговое регулирование;
* таможенно-тарифное регулирование;
* регулирование недропользования;
* нетарифное регулирование внешнеэкономической деятельности;
* управление государственной собственностью.

Нормативные правовые акты, содержащие данные виды правовых норм, могут быть как актами специального характера, направленными на регулирование отношений именно в газовой отрасли, так и актами общего характера или актами, действующими в сфере регулирования инфраструктурных отраслей. Поэтому при рассмотрении нормативно-правовых актов общего характера и актов, регулирующих отношения в инфраструктурных отраслях, также как и при анализе специальной нормативно-правовой базы будет по возможности производиться их разнесение по видам регулирования (содержанию правовых норм).

По юридическому статусу все нормативные правовые акты, включая рассматриваемые в рамках данной работы, делятся на:

* акты международно-правового характера, к которым относятся общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, имеющие приоритет над российскими законами[1];
* законодательные акты Российской Федерации, включая Конституцию Российской Федерации, являющуюся основным законом и имеющую высший юридический статус[2], федеральные конституционные законы, принимаемые по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации[3] и федеральные законы, которые не могут противоречить федеральным конституционным законам[4];
* подзаконные акты Президента Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам[5]) и органов исполнительной власти Российской Федерации (постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, принимаемые на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации[6] не должны противоречить федеральным законам[7]; акты министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, издаваемые в случаях и в пределах, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации[8]);
* законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не должны противоречить федеральным законам[9].

Необходимо отметить, что, в условиях высокого темпа изменений, происходящих в российской экономике, в целом отраслевая нормативная база сильно устарела. В последние принималось очень малое количество нормативных документов, касающихся вопросов функционирования отрасли. Такие критически важные для развития рынка газа в Российской Федерации документы, как «Правила доступа к магистральным газопроводам ОАО «Газпром» (утверждены Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 1998 г. № 858) и «Правила поставки газа» (утверждены Постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 1998 г. № 162) можно назвать «безнадежно устаревшими».

Важнейшим законодательным актом, регулирующим основополагающие отношения в жизни общества, включая отношения в сфере экономической деятельности, является Гражданский кодекс Российской Федерации. Можно смело утверждать, что ГК РФ является вторым по значению после Конституции Российской Федерации законодательным актом в стране. Гражданское законодательство составляет основу регулирования практически всех видов отношений, существующих в сфере экономической деятельности, в частности, ГК РФ устанавливает правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности, прав на результаты интеллектуальной деятельности, регулирует договорные отношения, а также иные имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения (ст. 2 ГК РФ). ГК РФ является стержневым актом, которому должны соответствовать все другие законы и иные правовые акты, содержащие нормы гражданского права (прямое указание на это содержится в ст. 3 ГК РФ).

В настоящее время действуют 3 части ГК РФ. Первая часть ГК РФ[11] содержит в себе 3 раздела: раздел «Общие положения», состоящего из подразделов «Основные положения», «Лица», «Объекты гражданских прав», «Сделки и представительство», «Сроки, исковая давность», раздела «Право собственности и другие вещные права» и раздела «Общая часть обязательственного права», состоящего из подразделов, посвященных общим положениям об обязательствах и общим положениям о договорах. Вторая часть Гражданского кодекса состоит из одного раздела «Отдельные виды обязательств», содержащего правила, регулирующие различные виды договорных и прочих обязательств. Третья часть Гражданского кодекса содержит в себе 2 раздела: «Наследственное право» и «Международное частное право». Правовое регулирование в сфере интеллектуальной деятельности (авторское право, право на открытие, а также право на изобретение, рационализаторское предложение и промышленный образец) осуществляется пока на основании норм «Патентного закона Российской Федерации» от 23.09.92 (в редакции от 30.12.2001) и Гражданского кодекса РСФСР, утвержденного Президиумом ВС РСФСР 11.06.64 (в редакции от 26.11.2001).

Применительно к регулированию отношений в сфере газовой отрасли, нормы ГК РФ имеют особое значение в направлениях формирования правил поведения участников процесса газоснабжения (рынка газа), регулирования цен и тарифов, в частности положения ГК РФ, устанавливающие общие правила договора, о соотношении договора и закона, о возможностях регулирования цен и тарифов, содержащиеся в первой части ГК РФ, а также нормы, устанавливающие правила заключения и выполнения отдельных видов договора купли-продажи - договора энергоснабжения и договора поставки, входящие в состав второй части ГК РФ.

В соответствии со ст. 421 ГК РФ, граждане и юридические лица свободны в заключение договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена самим ГК РФ, законом или добровольно принятым обязательством. Условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами. Согласно ст. 422 ГК РФ, договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения. Если после заключения договора принят закон, устанавливающий обязательные для сторон правила иные, чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров.

Государственное регулирование цен и тарифов основывается на ст. 424 ГК РФ, посвященной правилам определения (установления) цены договора. По общему правилу исполнение договора оплачивается по цене, установленной соглашением сторон. ГК РФ установлено, что в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т.п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами. Изменение цены после заключения договора допускается в случаях и на условиях, предусмотренных договором, законом либо в установленном законом порядке.

В соответствии со ст. 548 ГК РФ, к отношениям, связанным со снабжением через присоединенную сеть газом, нефтью и нефтепродуктами, водой и другими товарами, правила о договоре энергоснабжения (ст. 539-547) применяются, если иное не установлено законом, иными правовыми актами или не вытекает из существа обязательства. Таким образом, для регулирования отношений в сфере снабжения (поставок) газом нормы ГК РФ о договоре энергоснабжения имеют субсидиарный характер по отношению специальному законодательству и иным нормативно-правовым актам, действующим в данной сфере, и могут применяться в случае их не противоречия существу обязательства. Кроме того, для правильного применения норм гражданского законодательства следует отметить, что в соответствии с п.5 ст. 454 ГК РФ, к отдельным видам договора купли-продажи (в т.ч. к договорам газоснабжения, поставки товаров и поставки товаров для государственных нужд) общие нормы договора о купли-продажи применяются, если иное не предусмотрено правилами ГК РФ о данных отдельных видах договоров, т.е. общие нормы о договоре купли-продажи в свою очередь также имеют субсидиарный характер по отношению к специальным нормам ГК РФ.

Несмотря на то, что в ст. 426 ГК РФ указано на возможность применения публичного договора в сфере энергоснабжения, договор энергоснабжения прямо не отнесен ГК РФ к публичному договору, как это предусмотрено для договоров розничной купли-продажи (ст. 492, п. 2), проката (ст. 626, п. 3), бытового подряда (ст. 730, п. 2), перевозки транспортом общего пользования (ст. 789, п. 2) и т.д. Соответственно к нему не применяются правила статьи 426 ГК РФ, что снижает правовую защищенность потребителей энергии и других видов топливно-энергетических ресурсов, а также пользователей услуг, предоставляемых энерго-, тепло-, газо- и другими ресурсо-снабжающими организациями.

Нормы ГК РФ, содержащиеся в параграфе 3 главы 30 ГК РФ (ст. 506-524) и устанавливающие правила заключения и исполнения договора поставки, являющемуся разновидностью договора купли-продажи, также представляют интерес, так как основным видом договоров, заключаемых в области газоснабжения (на рынке газа), является договор поставки газа, который в соответствии с абзацем 2 пункта 5 «Правил поставки газа в Российской Федерации» должен соответствовать требованиям параграфа 3 главы 30 ГК РФ. Правовые нормы, содержащиеся в статьях Главы 30 ГК РФ определяют:

* 30-дневный срок для урегулирования разногласий при заключении договора поставки, при пропуске которого виновная сторона обязана возместить другой стороне вызванные этим убытки (ст. 507);
* правила определения периодов поставок и возможности досрочной поставки (ст. 508);
* порядок отгрузки товаров и предоставления отгрузочной разнарядки (ст. 509);
* порядок доставки товаров и правила выбора вида транспорта (ст. 510);
* условия и порядок восполнения недопоставки товаров (ст. 511-512);
* порядок принятия товаров покупателем, в т.ч. на ответственное хранение, и выборки товаров (ст. 513-515);
* правила расчетов за поставляемые товары (ст. 516);
* правила возврата тары и упаковки (ст. 517);
* последствия поставки товаров ненадлежащего качества и некомплектных товаров (ст. 518-519);
* права покупателя в случае недопоставки товаров, невыполнения требований об устранении недостатков товаров или о доукомплектовании товаров (ст. 520);
* правила взыскания неустойки за недопоставку или просрочку поставки товаров (ст. 521);
* порядок погашения однородных обязательств по нескольким договорам поставки (ст. 522);
* условия и порядок одностороннего отказа от исполнения договора (ст. 523);
* правила исчисления убытков при расторжении договора (ст. 524).

Большинство норм, регулирующих условия заключения и исполнения договора поставки, являются диспозитивными, т.е. устанавливаемые ими правила действуют лишь постольку, поскольку стороны не договорились об ином. При этом во многих случаях для регулирования отношений по договору поставки предусматривается субсидиарное применение норм ГК РФ к специальным законам и иным правовым актам.

В случае осуществления поставок для государственных нужд применяются специальные нормы ГК РФ о поставках товаров для государственных нужд, предусмотренные параграфом 4 Главы 30 (ст. 525-534). Общие нормы ГК РФ о договоре поставке, содержащиеся в параграфе 3 Главы 30, и специальные законы о поставке товаров для государственных нужд применяются субсидиарно к специальным нормам (ст. 525, п. 2). Нормы ГК РФ о поставке товаров для государственных нужд вводят понятие государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд; устанавливают основания и порядок заключения государственного контракта; условия и порядок заключения договора поставки товаров для государственных нужд, а также отказа покупателя от заключения такого договора; правила исполнения государственного контракта; порядок оплаты товара по договору поставки товаров для государственных нужд; правила возмещения убытков, причиненных в связи с выполнением или расторжением государственного контракта; возможности и последствия отказа государственного заказчика от товаров, поставленных по государственному контракту.

Закон «О газоснабжении в Российской Федерации», является основным нормативным правовым актом, действующим в газовой отрасли и единственным отраслевым законом, регулирующим взаимоотношения возникающие в нефтегазовой отрасли.

Несмотря на продолжающиеся споры о необходимости разработки и принятия единого отраслевого закона «О нефти и газе», включающего в себя особенности функционирования нефтегазовой отрасли, российский законодатель пошел по пути включения отдельных норм, которые должны были бы содержаться в таком законе, в нормативно-правовые акты общего характера. К основным вопросам нефтегазовой отрасли, требующим государственного регулирования, относят:

* вопросы недропользования (в частности, определение месторождений федерального значения, особенности заключения лицензионных соглашений и т.д.);
* вопросы налогообложения и таможенного регулирования (в частности, особенности взимания рентных платежей);
* вопросы собственности;
* вопросы доступа к инфраструктуре;
* вопросы определения направлений экспорта и т.д.

Если присмотреться подробно, то становится понятно, что большая часть перечисленных вопросов уже нашла свое отражение тем или иным образом в действующем законодательстве, либо находится в стадии разработки и принятия (например, закон «О трубопроводном транспорте»).

История разработки и принятия Закона «О газоснабжении» свидетельствует о том, что он носит ярко выраженный политический характер и направлен, в первую очередь, на защиту тех принципов и подходов к функционированию и регулированию газовой отрасли, которых придерживалось действовавшее в тот период времени руководство ОАО «Газпром».

Закон «О газоснабжении» является единственным действующим в настоящее время законодательным актом, регулирующим комплекс отношений в области газоснабжения и его следует считать основой специальной нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в сфере газовой отрасли (первичным законодательным актом).

Государство может регулировать либо только транспортные тарифы, либо только цены на газ (и транспортные тарифы для независимых производителей газа), но не то и другое вместе.

В настоящее время по ряду положений данный закон оказывает сдерживающее действие по развитию рынка газа. Интересно, что в 2001г. специальная комиссия, созданная по поручению Президента Российской Федерации В.В. Путина при Администрации Президента Российской Федерации и проводившая «инвентаризацию» всего действующего российского законодательства, сделала вывод о бессодержательности Закона «О газоснабжении» и предложила его отменить.

Большинство норм Закона «О газоснабжении» не содержат правовых механизмов их практической реализации. Многие используемые в нем понятия не раскрываются, отсутствуют критерии их точного определения. Значительная часть содержащихся норм дублирует положения других законов или ссылается на те из них, которые также не обеспечивают необходимого уровня правовой регламентации. Некоторые нормы содержат положения, внутренне противоречащие друг другу.

Нормы Закона «О газоснабжении», посвященные созданию и развитию «единого рынка газа в Российской Федерации», в действительности не выполняют заявленных целей. Более того, некоторые его положения непосредственно направлены на закрепление монопольной ситуации, сложившейся в отрасли на момент принятия Закона «О газоснабжении», создавая тем самым законодательные препятствия для развития рыночных отношений и повышения эффективности функционирования газовой отрасли.

В соответствии со ст. 21, Правительство Российской Федерации может либо регулировать тарифы на транспортировку газа, либо регулировать цены на газ для конечных потребителей и тарифы на транспортировку газа для независимых организаций.

Для того чтобы устранить законодательные препятствия реальному развитию рыночных отношений в сфере газовой отрасли и сформировать соответствующие правовые условия, обеспечивающие реализацию целей рыночных преобразований в газовой отрасли, которые направлены на повышение эффективности ее функционирования, потребуется внесение кардинальных изменений в Закон «О газоснабжении» или принятие его нового варианта.

Среди всего массива специальной нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в сфере газовой отрасли, основным (первичным) законодательным актом является Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации». В силу того, что данный закон - это единственный первичный законодательный акт, регулирующий отношения именно в газовой отрасли, его рассмотрение требует подробного анализа, и поэтому он помещен в специальном разделе.

Закон «О газоснабжении» следует рассматривать, как политический документ, отражающий корпоративные интересы бывшего руководства ОАО «Газпром», и являющийся результатом противостояния между либерально-реформаторскими силами Правительства Российской Федерации, действовавшими в течение 1997-98 гг., и руководством ОАО «Газпром», которое опиралось на своих сторонников в Правительстве Российской Федерации и Государственной Думе.

Закон «О газоснабжении» состоит из 10 глав и 35 статей. Глава I, озаглавленная «Общие положения», состоит из 3 статей.

В соответствии со ст. 1, Закон «О газоснабжении» определяет правовые, экономические и организационные основы отношений в области газоснабжения в Российской Федерации и направлен на обеспечение удовлетворения потребностей государства в стратегическом виде энергетических ресурсов. Положения Закона «О газоснабжении» основываются на положениях Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми вопросы, касающиеся федеральных энергетических систем, правовых основ единого рынка, основ ценовой политики, безопасности Российской Федерации, относятся к предметам ведения Российской Федерации. Тем самым, на законодательном уровне установлено, что природный газ является стратегическим видом энергоресурсов, а также, что системы газоснабжения являются федеральными энергетическими системами, регулирование которых относится к предметам ведения Российской Федерации, а их использование и правовой статус должны устанавливаться нормами федерального законодательства.

В ст. 2 содержатся определения основных понятий. В частности, «газоснабжение» определяется как «одна из форм энергоснабжения, представляющая собой деятельность по обеспечению потребителей газом, в том числе деятельность по формированию фонда разведанных месторождений газа, добыче, транспортировке, хранению и поставкам газа». Из этой нормы можно сделать следующие выводы: во-первых, прямо установлено, что газоснабжение является разновидностью энергоснабжения, а значит отношения, связанные с газоснабжением, регулируются правовыми нормами, регулирующими отношения по энергоснабжению. Дополнительно это подтверждается определениями «поставщика» и «потребителя газа», в которых используются термины «газоснабжающая организация», «абонент» и «субабонент», применяемые в гражданском законодательстве при регламентации договора энергоснабжения[30]. А, во-вторых, газоснабжением являются все виды деятельности, связанные с разведкой, добычей, транспортировкой и реализацией газа, и соответственно сфера действия Закона «О газоснабжении» распространяется на все отношения, существующие при осуществлении данных видов деятельности.

Системы газоснабжения и газораспределительные системы определяются как «имущественные производственные комплексы, состоящие из технологически, организационно и экономически взаимосвязанных объектов», предназначенных соответственно для «добычи, транспортировки, хранения, поставок газа» и «транспортировки и подачи газа непосредственно его потребителям», при этом в качестве признаков системы газоснабжения в отличие от газораспределительной системы указаны также «технологическая взаимосвязь объектов» и наличие «централизованного управления». Таким образом, системы газоснабжения и газораспределительные системы в Законе «О газоснабжении» определены как производственные системы (комплексы), характеризующиеся различными видами взаимосвязи между составляющими их объектами, причем производственный комплекс газораспределительных систем не предполагает технологической взаимосвязи его объектов. В Законе «О газоснабжении» отсутствуют квалифицирующие признаки, позволяющие точно установить, что понимается под «технологической взаимосвязью», «организационной взаимосвязью» и «экономической взаимосвязью», а также что именно понимается под «централизованным управлением» данными объектами.

«Независимые организации» в Законе «О газоснабжении» определены как «организации, осуществляющие производство и поставки газа и являющиеся независимыми от организаций - собственников систем газоснабжения и организаций - собственников газораспределительных систем».

В соответствии со ст. 3, законодательство о газоснабжении в Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, ГК РФ, Федеральном Законе «О недрах»[31], Федеральном Законе «О естественных монополиях», Федеральном Законе «О континентальном шельфе Российской Федерации» и состоит из Закона «О газоснабжении» и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Таким образом, фактически установлено, что нормы Закона «О газоснабжении», регулирующие отношения в сфере газоснабжения, являются специальными по отношению к нормам, регулирующим данные отношения и содержащимся в ГК РФ, Законе «О недрах», Законе «О естественных монополиях» и Законе «О континентальном шельфе».

Глава II Закона «О газоснабжении» называется «Основы государственного регулирования газоснабжения в Российской Федерации» и содержит 5 статей (ст. 4-9). «Принципами» государственной политики в области газоснабжения, которых в соответствии со ст. 4 должны придерживаться органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также организации, осуществляющие газоснабжение, являются:

* государственная поддержка развития газоснабжения в целях улучшения социально-экономических условий жизни населения, обеспечения технического прогресса и создания условий для развития экономики Российской Федерации с учетом промышленной и экологической безопасности;
* государственное регулирование рационального использования запасов газа, особенно запасов газа, имеющих стратегическое значение;
* повышение уровня газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, на основе формирования и реализации соответствующих федеральной, межрегиональных и региональных программ газификации;
* определение основ ценовой политики в отношении газа;
* создание условий для широкого использования газа в качестве моторного топлива и сырья для химической промышленности Российской Федерации;
* обеспечение надежной сырьевой базы добычи газа;
* обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации.

Как видно, большинство приведенных в данной статье «принципов» имеют обобщенный характер. Механизмы реализации данных направлений государственной политики в современных экономических условиях фактически отсутствуют, а нормы Закона «О газоснабжении» не обеспечивают их создание. Так, например, вопросы «государственной поддержки развития газоснабжения», «повышения уровня газификации» и «создания условий для широкого использования газа» в настоящее время решаются с помощью косвенного (экономического) регулирования, формирующего общеэкономические и общехозяйственные условия для осуществления предпринимательской деятельности. В результате, хозяйствующие субъекты принимают свои экономические решения самостоятельно, ориентируясь на показатели экономической эффективности и пределы допустимого нормативно-правовой базой поведения, а не на декларативные «принципы» государственной политики, не содержащие реальных экономических и правовых механизмов.

Из всех положений данной статьи конкретные экономические механизмы, создающие стимулы (сигналы) для субъектов предпринимательства в сфере газовой отрасли, теоретически могут быть сформированы в результате проведения соответствующей государственной ценовой, налоговой политики и политики в сфере недропользования - направлений государственного регулирования, упомянутых в данной статье. Однако, из тех формулировок, которые приводятся в качестве принципов государственной политики в области газоснабжения («государственное регулирование рационального использования запасов газа», «определение основ ценовой политики», «обеспечение надежной сырьевой базы»), невозможно представить, какую конкретно государственную политику в данных направлениях государственного регулирования они предполагают. Кроме того, такие понятия, как «рациональное использование запасов газа», «обеспечение энергетической безопасности», «запасы, имеющие стратегическое значение» не определяются и не расшифровываются, что не позволяет использовать их в правоприменительных целях.

Следует также отметить, что ни одно из данных направлений («принципов») государственной политики в области газоснабжения не содержит упоминаний о развитии рыночных отношений в данной области, хотя в Закон «О газоснабжении» и включена отдельная глава под названием «Правовые основы развития единого рынка газа на территории Российской Федерации» (см. также комментарий к ст. 10).

В ст. 5 вводится понятие «федеральной системы газоснабжения», под которой понимается «совокупность действующих на территории Российской Федерации систем газоснабжения: Единой системы газоснабжения, региональных систем газоснабжения, газораспределительных систем и независимых организаций». При этом установлено, что федеральная система газоснабжения является одной из федеральных энергетических систем Российской Федерации, что подтверждает вывод, сделанный при анализе норм ст. 1. Кроме того, из определения понятия «независимой организации», данного в ст. 2, следует, что независимая организация не является собственником систем газоснабжения или газораспределения.

В ст. 6 содержится определение «Единой системы газоснабжения» (ЕСГ), которая «представляет собой имущественный производственный комплекс, который состоит из технологически, организационно и экономически взаимосвязанных и централизованно управляемых производственных и иных объектов, предназначенных для добычи, транспортировки, хранения и поставок газа, и находится в собственности организации, образованной в установленных гражданским законодательством организационно-правовой форме и порядке, получившей объекты указанного комплекса в собственность в процессе приватизации либо создавшей или приобретшей их на других основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации». То есть, по сути, в данной норме устанавливается, что в состав Единой системы газоснабжения входит все имущество ОАО «Газпром», связанное с осуществлением им своей основной производственной деятельности (добыча газа, транспортировка, хранение и поставки газа). Кроме того, в данной статье также содержится такое положение: «Единая система газоснабжения является основной системой газоснабжения в Российской Федерации, и ее деятельность регулируется государством в порядке, установленном законодательством Российской Федерации». Смысловое содержание данной нормы состоит в том, что Закон «О газоснабжении» относит Единую систему газоснабжения к ведению Российской Федерации, и соответственно ее функционирование должно регулироваться федеральным законодательством, что повторяет нормы, содержащиеся в ст. 1 и 5.

В ст. 7 содержится такое же подробное, как и в предыдущей статье о ЕСГ, описание региональных и газораспределительных систем. При этом развернутые определения ЕСГ, региональных и газораспределительных систем, содержащиеся в ст. 6 и 7, частично дублируют вышеприведенные определения систем газоснабжения и газораспределительных систем, данные в ст. 2. В ст. 7 также дано определение «организации - собственника газораспределительной системы», которая представляет собой «специализированную организацию, осуществляющую эксплуатацию и развитие на соответствующих территориях сетей газоснабжения и их объектов, а также оказывающую услуги, связанные с подачей газа потребителям и их обслуживанием». Такое определение существенно сужает круг собственников газораспределительной системы. Данной статьей контроль за деятельностью региональных и газораспределительных систем отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В ст. 7 также содержится запрет на превышении 20 - процентной доли иностранных лиц в уставном капитале данных организаций.

В ст. 8 установлено разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области газоснабжения. Положения ст. 8 и 9 в части определения полномочий Российской Федерации в области газоснабжения конкретизируют общие положения Конституции Российской Федерации по разграничению полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом Законом «О газоснабжении» фактически формулируются полномочия Правительства Российской Федерации в области газоснабжения, которые включают в себя:

* установление порядка формирования и утверждения перспективного баланса добычи и реализации газа в Российской Федерации, исходя из ресурсов газа, технических возможностей систем газоснабжения и прогноза потребности в энергетических ресурсах;
* утверждение правил поставок газа, правил пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению, федеральной программы газификации в Российской Федерации, правил охраны магистральных трубопроводов, газораспределительных сетей и других объектов систем газоснабжения, порядка доступа независимых организаций к газотранспортным и газораспределительным сетям, порядка использования газа в качестве топлива, перечня потребителей, в том числе организаций, которые имеют преимущественное право пользования газом в качестве топлива и поставки газа которым не подлежат ограничению или прекращению (неотключаемые потребители);
* установление принципов формирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке по газотранспортным и газораспределительным сетям, порядок компенсации убытков, понесенных газораспределительными организациями при поставках газа населению в соответствии со льготами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что некоторые из предусматриваемых Законом «О газоснабжении» нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации до настоящего времени не приняты. Это относится к актам о порядке формирования и утверждения баланса газа в Российской Федерации, о порядке использования газа в качестве топлива, порядке компенсации убытков газораспределительных организаций при поставках газа населению.

В сфере таможенно-тарифного регулирования газовой отрасли в настоящее время применяются ввозная и вывозная таможенные пошлины на природный газ. Общие принципы таможенно-тарифного регулирования установлены Таможенным кодексом, Законом «О таможенном тарифе» и Законом «О государственном регулирование внешнеторговой деятельности».

В настоящее время импортная пошлина на газ не имеет существенного значения, так как газ в Россию практически не ввозится. Хотя для будущего развития рынка газа в Российской Федерации перспективы его импорта из центрально-азиатских республик бывшего СССР обязательно должны учитываться. В качестве одного из инструментов влияния на импорт газа и регулирования внутрироссийского рынка газа может быть использована как раз ввозная таможенная пошлина.

Вывозная таможенная пошлина на газ имеет гораздо более существенное значение. Взимание экспортной пошлины на газ, кроме чисто фискальных целей, позволяет решать еще и другие государственные задачи. Во-первых, это регулирование рынка газа, а, во-вторых, - изъятие избыточной природной ренты. В настоящее время данные функции распределены между экспортной пошлиной и налогом на добычу полезных ископаемых. При чем, ни каждый из данных налогов по отдельности, ни все они вместе не обеспечивают решение сформулированных задач.

Ввозная таможенная пошлина на природный газ определена «Таможенным тарифом Российской Федерации», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2001 г. № 810; в настоящее время она установлена в размере 5 процентов от таможенной стоимости либо евро. В соответствии с Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2003 г. № 507 «Об утверждении ставки вывозной таможенной пошлины на газ природный в газообразном состоянии, вывозимый с территории Российской Федерации за пределы государств - участников Соглашения о таможенном союзе», ставка вывозной таможенной пошлины на газ природный в газообразном состоянии (код ТН ВЭД 2711 11 000 0), вывозимый с территории Российской Федерации за пределы государств - участников соглашений о Таможенном союзе установлена в размере 30 процентов от таможенной стоимости.

##

## 1.2 Правовое положение субъектов газоснабжения

В условиях развития государственного капитализма в России регулированием принято называть инструменты и процедуры государственного контроля и управления. Однако в силу значительной отраслевой специфики в рамках настоящей работы мы рассматриваем регулирование в более широком смысле. Здесь анализируются нормы, правила и обычаи делового оборота принятые как среди субъектов отрасли - производителей и потребителей газа, газотранспортных, сбытовых и прочих организаций - так и используемые в отношениях с другими отраслями, государством и на межгосударственном уровне. В этом смысле, всех причастных к отрасли субъектов мы будем называть участниками отрасли. Формирование регулирования в газовой отрасли связано, прежде всего, с деятельностью двух участников: Правительства РФ и ОАО «Газпром». Исторически регулирование развивалось по двум ключевым процедурам - «сверху вниз» - когда основы отношений закладывались на уровне федеральных законов, и «снизу вверх» - когда формальное и неформальное закрепление получала исторически складывавшаяся система отраслевых отношений.

Единая система газоснабжения представляет собой имущественный производственный комплекс, который состоит из технологически, организационно и экономически взаимосвязанных и централизованно управляемых производственных и иных объектов, предназначенных для добычи, транспортировки, хранения и поставок газа, и находится в собственности организации, образованной в установленных гражданским законодательством организационно-правовой форме и порядке, получившей объекты указанного комплекса в собственность в процессе приватизации либо создавшей или приобретшей их на других основаниях, предусмотренных законодательством РФ. Единая система газоснабжения является основной системой газоснабжения в РФ, и ее деятельность регулируется государством в порядке, установленном законодательством РФ.

Глава IV Закона «О газоснабжении» озаглавлена «Правовые основы функционирования и развития Единой системы газоснабжения» (ст. 13-15). В ст. 13 определены «полномочия» организации - собственника Единой системы газоснабжения (то есть ОАО «Газпром»), которые фактически представляют собой функции, связанные с технологическим обеспечением эксплуатации и развития ЕСГ. В последней части данной статьи содержится положение о том, что в процессе функционирования Единой системы газоснабжения в целях повышения ее эффективности организация - собственник ЕСГ может осуществлять меры по совершенствованию структуры данной системы газоснабжения. То есть, Закон «О газоснабжении» предоставляет ОАО «Газпром» право на изменение структуры ЕСГ, не устанавливая конкретно, что именно подразумевается под «совершенствованием структуры».

В ст. 14, озаглавленной «Неделимость Единой системы газоснабжения», содержится принципиально важная норма о недопустимости разделения Единой системы газоснабжения и ликвидации организации - собственника ЕСГ (ОАО «Газпром»), только на основании федерального закона. Законодательно установленная недопустимость разделения ЕСГ затрудняет проведение разделения газотранспортной инфраструктуры, относящейся к естественно-монопольным сферам, от потенциально-конкурентных видов деятельности и соответствующих производственно-технологических объектов (добыча и реализация газа).

Итак, в целях обеспечения надежного газоснабжения и выполнения международных договоров РФ и соглашений о поставках газа организация - собственник Единой системы наделена следующими полномочиями газоснабжения:

1) обеспечивает строительство, эксплуатацию, реконструкцию и развитие объектов Единой системы газоснабжения;

2) обеспечивает непрерывный диспетчерский контроль за функционированием объектов Единой системы газоснабжения, а также подсоединенных к ней объектов газоснабжения в точках их подсоединения. В соответствии с комментируемым положением, а также п. 19 Правил поставки газа в РФ центральное производственно-диспетчерское управление ЦПДУ РАО “Газпром” дает обязательные указания о режиме транспортировки, поставки и отбора газа, о введении в действие графиков ограничения снабжения газом покупателей, обязательные для участников рынка газа.

Исходя из роли ЦПДУ, логично было бы предположить, что это независимая от производителей и потребителей газа организация. Но в реальности все не так. ЦПДУ - даже не отдельное юридическое лицо, а подразделение “Газпрома”, не имеющее договорных отношений с участниками рынка газа. Правила формирования режима транспортировки, поставки и отбора газа, порядок введения в действие графиков ограничения устанавливаются внутренними документами ОАО “Газпром”;

3) осуществляет управление функционированием Единой системы газоснабжения;

4) обеспечивает использование на объектах Единой системы газоснабжения энергосберегающих и экологически чистых оборудования и технических процессов.

Для обеспечения надежного газоснабжения, безопасного и устойчивого функционирования объектов Единой системы газоснабжения, связанных общим технологическим режимом добычи, транспортировки и поставок газа, разделение Единой системы газоснабжения не допускается. Ликвидация организации - собственника Единой системы газоснабжения может быть осуществлена только на основании федерального закона.

Изложенное положение означает: во-первых, юридическую невозможность уступки кому бы то ни было составных частей Единой системы газоснабжения; во-вторых, запрет на создание и деятельность любых (в том числе государственных) структур, цели или действия которых направлены на нарушение целостности Единой системы газоснабжения; в-третьих, налагает на органы государственной власти обязанности по принятию необходимых и достаточных мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности и неделимости Единой системы газоснабжения; в-четвертых, невозможность выхода структурных единиц Единой системы газоснабжения из ее состава.

2. Значимость данных законодательных положений особо подчеркнута в информационном письме Высшего Арбитражного Суда РФ от 6 мая 1999 г. N С5-7/УЗ-496 “О Федеральном законе “О газоснабжении в РФ” <49>. При этом установлено, что ликвидация организации - собственника Единой системы газоснабжения может быть осуществлена только на основании федерального закона. Кроме того, установлено, что организация - собственник присоединенного к Единой системе газоснабжения объекта не может осуществить вывод его из эксплуатации без согласования с организацией - собственником Единой системы газоснабжения в период действия между ними договора о подсоединении.

Данное положение фактически закрепила монопольное положение ОАО “Газпром” в данной области. Единой системе газоснабжения данными нормативными положениями отводится роль гаранта стабильной и надежной поставки газа потребителям. В свою очередь, на Правительство РФ возложена обязанность в рамках законодательства создать необходимые условия для высокоэффективной жизнедеятельности систем газоснабжения. В основу госрегулирования газоснабжения в России положены принципы государственной поддержки развития газоснабжения, рационального использования запасов газа, повышения уровня газификации регионов, создания условий для широкого использования газа в качестве моторного топлива, а также сырья для химической промышленности страны.

Основами создания и развития единого рынка газа на территории РФ являются:

1. Формирование круга потребителей газа на основе широкого внедрения газа как энергетического и топливного ресурса в производство и быт на территориях субъектов РФ - развитие газификации. Напомним, что потребителем газа (абонентом, субабонентом газоснабжающей организации) является юридическое или физическое лицо, приобретающее газ у поставщика и использующее его в качестве топлива или сырья. При этом под газификацией понимается деятельность по реализации научно-технических и проектных решений, осуществлению строительно-монтажных работ и организационных мер, направленных на перевод объектов жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных объектов на использование газа в качестве топливного и энергетического ресурса.

2. Создание экономически взаимовыгодных отношений потребителей и поставщиков газа. В этих целях поставки газа проводятся на основании договоров между поставщиками и потребителями независимо от их форм собственности в соответствии с гражданским законодательством и утвержденными Правительством РФ правилами поставок газа и правилами пользования газом в РФ, а также иными нормативными правовыми актами, изданными во исполнение комментируемого Федерального закона. Преимущественное право на заключение договоров поставки газа имеют его покупатели для государственных или муниципальных нужд, коммунально-бытовых и социальных нужд граждан, а также его покупатели, в отношении которых продлеваются действующие договоры поставки газа.

Для организаций, деятельность которых финансируется за счет средств федерального бюджета, Правительство РФ вводит порядок обязательного заключения государственных контрактов на поставки газа в соответствии с порядком поставок продукции для федеральных государственных нужд, установленным законодательством РФ. При заключении государственного или муниципального контракта на поставки газа для государственных или муниципальных нужд в нем должен учитываться объем потребления газа, согласованный государственным или муниципальным заказчиком в порядке, установленном Правительством РФ.

Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления ежегодно предусматриваются в соответствующих бюджетах средства на финансирование поставок газа, объем потребления которого согласован.

Социальные гарантии для малоимущих граждан в части компенсации понесенных ими затрат на приобретение газа и перечень данных категорий граждан определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

На основе договоров поставки газа и договоров об оказании услуг по его транспортировке потребители обязаны оплатить поставки газа и оказанные услуги. При несоблюдении потребителями условий договоров поставщики вправе уменьшить или прекратить поставки газа в порядке, установленном Правительством РФ. При несоблюдении условий указанных договоров неотключаемыми потребителями, деятельность которых финансируется за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ, ответственность за оплату поставок газа и оказание услуг по газоснабжению возлагается на соответствующего государственного заказчика.

Помимо изложенного, данный принцип находит свое проявление и в других законодательных актах, а также на него опирается судебная практика.

Статья 29 Закона «О газоснабжении» устанавливает, что в целях обеспечения надежного функционирования системы газоснабжения и работающих на газовом топливе организаций системы электро- и теплоснабжения осуществляются меры по координации взаимодействия указанных систем, в том числе:

* организации-собственники указанных систем разрабатывают согласованные балансы потребления газа, электрической и тепловой энергии, обеспечивающие их эффективное функционирование;
* организация-собственник системы газоснабжения и организация-собственник системы электро- и теплоснабжения заключают долгосрочный договор поставки электрической и тепловой энергии для объектов системы газоснабжения и газа для объектов системы электро- и теплогазоснабжения с указанием особых условий таких поставок и оплаты за поставляемые газ, электрическую и тепловую энергию.

Положения, содержащиеся в данной работе, вторгаются в сферу договорных отношений между собственниками систем газоснабжения и собственниками систем электро- и теплоснабжения, работающих на газовом топливе, регулируемых нормами гражданского законодательства, при этом Закон «О газоснабжении» не предусматривает каких-либо правовых механизмов реализации положений данной статьи.

Решения принятые Правительством РФ весной 2007 года относительно оптовых цен на газ закончили «политическую битву» на этом поле, но дали старт длительной и кропотливой деятельности по формированию и согласованию деталей новых отношений участников отрасли. Ключевой угрозой при различных сценариях развития этой работы остается риск нехватки инвестиций в отрасль.

Реформа электроэнергетики сохраняет роль значительного фактора развития отношений в газовой отрасли. Во многом благодаря усилиям энергетиков в ближайшее время начнется активная дифференциация цен, которая сделает более прозрачным как бизнес сезонной реализации, так и бизнес по хранению газа.

Ядром целевой модели государственного регулирования в отрасли принято регулирование единого тарифа на магистральную транспортировку газа. Динамика роста магистрального тарифа в настоящее время отражает не столько рост реальных затрат в этом секторе, сколько является следствием смены парадигмы в компании операторе газотранспортной системы. Если ранее транспорт газа был преимущественно вспомогательным сервисом у деятельности по реализации газа, то в дальнейшем он все более приобретает черты самостоятельного бизнеса, чем стимулирует необходимость роста прозрачности и адекватности выделения затрат. Таким образом, кривая роста тарифов должна выйти на экономически обоснованную «полку», и возможно, с какого-то момента начать снижение, под давлением антимонопольных механизмов государственного регулирования.

Общественное мнение формирует позитивный имидж монополии, позволяющий ей дискриминационное поведение по отношению к прочим участникам. Одной из наиболее значимых проблем в этой сфере становится эффективность проектов газораспределения. Формальная социальная значимость этих проектов позволяет организаторам в значительной степени игнорировать экономические основания их дальнейшего функционирования, что неизбежно приведет к финансовым коллизиям в будущем.

В последнее время стала популярной тема дифференциации уровня взимаемых налогов в зависимости от условий ведения бизнеса. В частности достаточно активно высказывается мнение о необходимости дифференциации налога на добычу полезных ископаемых в привязке к геологическим характеристикам залегания газа и стадии проектов разработки. В силу специфики структуры отрасли и механизмов регулирования ОАО «Газпром» такие предложения не стимулируют развития отрасли и в ближайшее время приведут к увеличению налоговой нагрузки для независимых производителей за счет роста абсолютной величины ставки налога.

Проблема доступа искусственно создана ОАО «Газпром» с целью эксплуатации ресурсов независимых производителей и контроля за своими традиционными рынками сбыта. В таких условиях проблема не может быть решена через дополнительные инвестиции или установление справедливых квот. Реальное решение этой проблемы лежит в векторе легализации уже существующего «серого» рынка мощности.

Организационное выделение бизнесов внутри холдинга ОАО «Газпром» приведет к возможности целевой приватизации добывающих, распределительных и сбытовых компаний. При этом без сомнения, инфраструктура магистрального транспорта и балансировочного хранения газа останется под централизованным контролем.

Принятие запрещающего Закона «Об экспорте газа» не оставило перспектив в вопросе регулирования экспорта природного газа. Теоретическая возможность разработки подзаконных механизмов «справедливого» экспорта противоречит нежеланию ОАО «Газпром» делится своей экспортной выручкой. Монополия в настоящее время обладает достаточными инструментами, позволяющими трактовать Закон как исключительное право, но не как обязанность.

Если трактовать понятие рынка как право потребителя сменить поставщика, то сегодня правила рынка нужны исключительно потребителям и исключительно как инструмент защиты от возможного произвола ОАО «Газпром». Реальные причины участия прочих участников в процессе разработки таких правил значительно отличаются от заявленных. Потребителям нужен не Рынок, а надежные поставки по предсказуемым ценам. Рыночные инициативы Производителей - борьба за свои интересы: Газпром борется за повышение цен, Независимые за доступ. Государственное регулирование «рынка газа» является исключительно инструментом административного торга чиновников с отраслью и между собой. Дальнейшая динамика регулирования «рынка» зависит от баланса реальных причин. Наиболее вероятные тенденции будут отражать интересы сильнейших - повышение цен при переделе административных полномочий.

С другой стороны, Правила рынков - «плата» за либерализацию. Иными словами, либерализация не будет возможной до тех пор, пока государству не будут представлены прозрачные и недискриминационные правила торговли. Именно этим возможно обусловлен интерес к переписыванию действующих «Правил поставки газа…» как внутри ОАО «Газпром» и некоммерческих организаций, объединяющих участников рынка газа (НП «КРГ», НП «РГО»), так и в федеральных органах исполнительной власти (Минпромэнерго России).

Структура рынка в ближайшее время будет претерпевать значительные изменения. Из Регулируемого и Нерегулируемого секторов будут сформированы Долгосрочный, Население и Прочие. Объем «серого» рынка незначительно уменьшится, но останется значимым в силу наличия разных рынков одного товара без легальной возможности перетока. Излишки Долгосрочного сектора значительно увеличат объемы спотовой торговли.

До сих пор не вскрыта уникальная возможность установления новых отраслевых правил на уровне закона - возможность, предоставляемая Законом «О техническом регулировании». ОАО «Газпром» неумело пытается монополизировать процесс разработки технических регламентов, но нехватка квалифицированных кадров и отсутствие значимых угроз «позволяют» монополии не форсировать эти вопросы.

Отсутствие стратегии развития регулирования наблюдается при анализе «рамочных» документов Правительства - Энергетическая стратегия, Концепция развития отрасли и прочие. Документы содержат разрозненные наборы прогнозов с широким спектром реализуемости. Ощущается нехватка стимулов и ограничений. Вероятная смена Правительства после президентских выборов может вызвать пересмотр стратегических документов с уклоном в администрирование, координацию и стимулирование развития.

Уже сейчас происходит значительное изменение отношения потребителей к отрасли. Электроэнергетики, как крупнейшие потребители, намерены участвовать в изменении схемы отраслевых отношений - смене горизонтов планирования, концепции надежности поставок, принципов государственного регулирования. Вместе с реформой регулирования электроэнергетики зреют новые подходы к регулированию газовой отрасли. Перспективным направлением является формирование единого газоэнергетического регулятора, который мог бы стать самостоятельным «центром силы».

Интересы участников отрасли лежат в одной плоскости, но имеют разные фокусы. Если ОАО «Газпром» активно старается поднять оптовую цену реализации газа при сохранении рынков сбыта, Правительство стремится удержать розничные цены на газ и продукты его использования, Независимые производители стремятся получить доступ к использованию инфраструктуры транспорта газа, то интересы Потребителей лежат, прежде всего, в сфере надежности поставок, обеспечивающих платежеспособный спрос. В этой ситуации критическим фактором прогнозирования является объем платежеспособного спроса на газ. Отрасль на сегодня не готова удовлетворить значительный рост спроса. В этой связи, наиболее благоприятным сценарием является сценарий «умеренной депрессии» («Инерционный» в терминологии МЭРТ). Когда незначительный рост спроса, сопровождаемый утвержденными рамками роста цены, позволит отрасли и далее развиваться в режиме «черного ящика», удовлетворяющего внешним требованиям. Глубокий экономический спад приведет к недостатку финансирования и кризису в отрасли. Резкий экономический рывок приведет к тем же последствиям, но уже через резкий рост спроса на газ и необходимость разработки дорогих залежей Ямала и Северного шельфа России.

В настоящее время завершается этап подготовки нормативных оснований перехода к новой модели. В частности любые значимые угрозы положению ОАО «Газпром» пресекаются на уровне Законов, Указов и прочих документов государственной власти.

Динамичное развитие газового сектора способно обеспечить поступательное движение и другим отраслям экономики. В условиях наметившегося экономического подъема обеспечение газом платежеспособных российских потребителей представляется одной из основных задач по модернизации экономики и обеспечению ее дальнейшего развития.

Разработка и реализация концепции развития рынка газа в Российской Федерации является одним из важнейших условий формирования полноценного конкурентного российского рынка газа и развития его инфраструктуры, а также выполнения международных обязательств по поставкам газа.

##

## 1.3 Роль договора в регулировании отношений по поставкам газа

Определяя газоснабжение одной из форм энергоснабжения, законодатель ставит перед юристами-практиками трудноразрешимую задачу об определении правовой природы соответствующего договора, поскольку далее указывает, что газоснабжение представляет собой деятельность по обеспечению потребителей газом, в том числе деятельность по формированию фонда разведанных месторождений газа, добыче, транспортировке, хранению и поставкам газа, а определения поставщика и потребителя газа приравнивает к терминам «газоснабжающая организация» и «абонент» соответственно.

Квалификация указанных договоров важна для установления правовых норм о договорных обязательствах, которые должны подлежать применению при решении вопросов и противоречий, не получивших прямого разрешения в действующих законодательных и иных нормативно-правовых актах.

Поставки газа проводятся на основании договоров между поставщиками и потребителями независимо от форм собственности в соответствии с гражданским законодательством и утвержденными Правительством Российской Федерации правилами поставок газа и правилами пользования газом в Российской Федерации, а также иными нормативными правовыми актами, изданными во исполнение Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации».

Вопрос о видовой принадлежности договора газоснабжения вызывает дискуссии в научной литературе. По признакам особенностей предмета и состава его участников, прав и обязанностей сторон данный договор в рамках разграничения различных видов купли-продажи относится многими авторами к разновидности договора энергоснабжения.

Распространенной является позиция, согласно которой по своей правовой природе договор газоснабжения относится к так называемым договорам снабжения через присоединенную сеть.

Между тем, как замечает В.В.Витрянский, "если речь идет о правоотношениях, объектом которых является не энергия, а ресурсы и другие товары, то передача их покупателю (потребителю) через присоединенную сеть является лишь одним из возможных способов исполнения обязательств". Снабжение (передача, доставка) энергией (нефтью, газом, иными ресурсами), производимое через присоединенную сеть, является технической особенностью (одним из способов) исполнения обязательств, вытекающих из соответствующего договора, и само по себе не может служить видообразующим признаком, позволяющим выделить самостоятельный тип или даже вид гражданско-правового договора.

Договор газоснабжения не может быть отождествлен с энергоснабжением как с видом гражданско-правовых договоров, однако требования законности, интересы разумности и стабильности гражданского оборота приводят к необходимости de lege lata субсидиарного применения норм §6 гл.30 ГК РФ к регулированию процессов снабжения газом через присоединенную сеть (помимо общих положений §1 гл.30 ГК РФ о договоре купли-продажи).

Договорные конструкции в сфере газоснабжения. Данные конструкции в основном предназначены для оформления экономических отношений, складывающихся в связи с подачей газа потребителям через присоединенную трубопроводную сеть, отбору (приемке) подаваемого газа потребителями, расчетов за получаемый газ.

Для целей правового регулирования предмет договора газоснабжения представляет собой газ природный, нефтяной (попутный) и отбензиненный сухой, добываемый и собираемый газонефтедобывающими организациями и вырабатываемые газонефтеперерабатывающими заводами (п.3 Правил поставки газа 1998 г.). Среди обязательств, имеющих своим содержанием отношения купли-продажи, при газоснабжении, как и при энергоснабжении вообще, особенностью сдачи-приемки газа как товара является ее непрерывность, подача газа производится в течение суток\*(10). В договорах также необходимо определять величину давления газа, а также минимум и максимум давления - эти показатели относятся к наиболее важным условиям.

В связи с газоснабжением договорные отношения, как правило, возникают:

а) между поставщиками и потребителями;

б) между поставщиками и газораспределительными организациями;

в) между газораспределительными организациями и потребителями.

Два последних договора вызваны к жизни необходимостью включения в процесс подачи газа отдельного субъекта - специализированной газораспределительной организации (промежуточного звена между поставщиком и потребителем), имеющей собственную газотранспортную систему, осуществляющей подачу газа потребителям, транспортировку газа, развитие, эксплуатацию и ремонт газотранспортных систем.

В пункте 32 Правил поставки газа потребителям Российской Федерации (далее - Правила поставки газа 1994 г.), действовавших до принятия Правил поставки газа 1998 г., содержалось прямое перечисление приведенных договоров.

Хотя Правила поставки газа 1998 г. прямо не закрепляют приведенную классификацию договоров, в практике договорной работы она продолжает использоваться.

По мнению О.Н.Садикова, договоры, заключаемые между вышеназванными субъектами, "опосредствуют различные этапы единого процесса транспортировки газа и, следовательно, имеют своим предметом однородные отношения". Между тем, действующее законодательство в сфере регулирования газоснабжения заставляет признать за некоторыми указанными договорами отличительные правовые особенности.

На практике встречаются также соглашения, заключаемые на длительный срок (как правило, на 10 лет) между газоснабжающей организацией (поставщиком), газораспределительной организацией и потребителем. Будучи смешанным договором, данное соглашение регулирует имеющие самостоятельную специфику отношения как по снабжению газом, так и по транспортировке газа, а также оказанию услуг по эксплуатации и техническому обслуживанию газопроводов.

Транспортировка газа, как отмечают некоторые авторы, не относится к договору купли-продажи и по своему содержанию ближе к договору грузоперевозки.

В то же время О.Н.Садиковым было высказано мнение, согласно которому отношения по транспортировке газа и нефти не могут быть отнесены к договору перевозки, поскольку владелец трубопровода выступает, как правило, в роли газоснабжающей организации, т.е. в период транспортировки он одновременно является владельцем как трубопровода, так и транспортируемого продукта. При этом на трубы бурильные распространялись иные правила. В советской цивилистической литературе отмечалось, что в случаях транспортировки по трубопроводу процесс транспортировки совпадает с оперативным управлением транспортируемым продуктом.

Некоторые авторы видят своеобразие договора газоснабжения в том, что в нем "отсутствует обособление предмета договора от самой деятельности газоснабжающей организации".

В пункте 7 Правил поставки газа 1994 г. предусматривалась возможность заключения договоров об организации транзита газа между поставщиками, газотранспортными организациями и потребителями. В настоящее время в п.8, 10, 11 Правил поставки газа 1998 г. как отдельное договорное обязательство выделяется договор транспортировки газа по трубопроводу. При этом необходимо учитывать, что действующие нормы не дают оснований просто отнести транспортировку по трубопроводам к перевозке.

Из определения понятия газораспределительной организации, содержащегося в п.3 Правил поставки газа 1998 г., можно сделать вывод об отнесении транспортировки газа к услугам. К этому имеются определенные основания, поскольку процесс транспортировки газа невозможно отделить от процесса оказания услуг по технической эксплуатации газораспределительных систем. Транспортировка газа представляет собой действия по организации самого процесса подачи газа и поддержанию нормального его функционирования. Поскольку процесс сдачи-приемки газа непрерывен, использование потребителем экономического результата транспортировки газа неотделимо от процесса самой транспортировки. Все это характерно именно для договоров оказания услуг.

Договоры, заключаемые поставщиком (или газоснабжающей организацией как поставщиком) с потребителем, являются по своей природе публичными; их условия, как правило, устанавливаются организацией, осуществляющей подачу газа, в типовых формах, единых для определенных групп потребителей.

Условия договоров, заключаемых между поставщиками и газораспределительными организациями, часто носят индивидуальный характер. Значительное влияние на формирование условий такого договора оказывают состав и количество потребителей, которым, в свою очередь, подает газ газораспределительная организация.

##

## 1.4 Нормативно-правовая основа договорныx отношений по поставкам газа

Гражданский кодекс РФ не дифференцирует договоры по срокам, но в то же время устанавливает общие правила в отношении всех договоров, а также конкретные виды договоров.

В абзаце 2 п. 5 «Правил поставки газа» указано, что договор поставки газа должен соответствовать требованиям параграфа 3 главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Возможным направлением исследования может быть анализ норм, посвященных договору поставки газа, содержащихся в ГК и сравнение и соотнесение их с нормами, содержащимися в «Правилах поставки…», поскольку согласно пп. 4.5. ст. 3 Гражданского кодекса РФ в случае противоречия указа Президента Российской Федерации или постановления Правительства Российской Федерации настоящему Кодексу или иному закону применяется настоящий Кодекс или соответствующий закон.

Таким образом, нормы, содержащиеся в Правилах поставки не должны противоречить нормам, содержащимся в Гражданском кодексе РФ, кроме того, отношения, не урегулированные Правилами поставки подлежат субсидиарному урегулированию параграфом 3 ГК.

Еще можно добавить, что согласно п. 4 ст. 426 ГК РФ в случаях, предусмотренных законом, Правительство Российской Федерации может издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т.п.).

Таким образом, если имеются Правила поставки газа, регулирующие в том числе правила, обязательные для сторон при заключении и договора поставки газа, данный договор признается государством публичным, поскольку в отношении не публичных договоров, утверждение Правительством РФ каких-либо правил Гражданским кодексом не допускается.

Параграф 6 главы 30«Энергоснабжение»: Энергоснабжение отграничивается от поставки посредством цели.

Так целью поставки является использование в предпринимательской деятельности или в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием.

Таким образом, если газ используется для производства продукции, должна применяться конструкция поставочного договора, если же газ используется для коммунальных нужд, а в самом производстве не используется, то применяется модель энергоснабжения.

Кроме того, согласно п. 2 ст. 548 к отношениям, связанным со снабжением через присоединенную сеть газом, нефтью и нефтепродуктами, водой и другими товарами, правила о договоре энергоснабжения (статьи 539 - 547) применяются, если иное не установлено законом, иными правовыми актами или не вытекает из существа обязательства.

Федеральный закон от 31.03. 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»: Статья 18. Правовые основы поставок газа

Поставки газа проводятся на основании договоров между поставщиками и потребителями независимо от форм собственности в соответствии с гражданским законодательством и утвержденными Правительством Российской Федерации правилами поставок газа и правилами пользования газом в Российской Федерации, а также иными нормативными правовыми актами, изданными во исполнение настоящего Федерального закона.

Преимущественное право на заключение договоров поставки газа имеют его покупатели для:

* государственных нужд;
* коммунально-бытовых и социальных нужд граждан;
* покупатели, в отношении которых продлеваются действующие договоры поставки газа.

Для организаций, деятельность которых финансируется за счет средств федерального бюджета, Правительство Российской Федерации вводит порядок обязательного заключения государственных контрактов на поставки газа в соответствии с порядком поставок продукции для федеральных государственных нужд, установленным законодательством Российской Федерации.

Статья 29. Правовые основы взаимодействия систем газоснабжения и систем электроснабжения

В целях обеспечения надежного функционирования системы газоснабжения и работающих на газовом топливе организаций системы электро- и теплоснабжения осуществляются меры по координации взаимодействия указанных систем, в том числе:

* организации - собственники указанных систем разрабатывают согласованные балансы потребления газа, электрической и тепловой энергии, обеспечивающие их эффективное функционирование;
* организация - собственник системы газоснабжения и организация - собственник системы электро- и теплоснабжения заключают долгосрочный договор поставки электрической и тепловой энергии для объектов системы газоснабжения и газа для объектов системы электро- и теплогазоснабжения с указанием особых условий таких поставок и оплаты за поставляемые газ, электрическую и тепловую энергию.

Отсутствие механизма реализации данной нормы, по сути она не работает.

Нет определения организации-собственника системы электроснабжения, поскольку закон «Об электроэнергетике» построен по иному принципу нежели Закон «О газоснабжении», кроме того, по результатам проведенной реформы электроэнергетики, сбыт отделен от генерации, таким образом, электростанция не является собственником сетей.

Кроме того, буквальное прочтение последнего абзаца данной статьи Закона показывает, что долгосрочность договора декларируется применительно к одновременным обязательствам сторон в рамках единого договора, то есть организация газоснабжения предоставляет газ, а организация электроснабжения электричество.

Внести уточняющие изменения в норму Закона «О газоснабжении», с приведением терминологии относительно организаций электроэнергетики в соответствие с Законом «Об электроэнергетике».

Несоответствие долгосрочности у газовиков (свыше пяти лет - в «Правилах доступа…») и энергетиков (3 года - абз. 5 ст. 6 ФЗ от 26 марта 2003 года N 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты российской федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «Об электроэнергетике».

Федеральный закон от 8 января 1998 года N 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»:

Если договор является долгосрочным (заключен на срок более одного года) либо рассчитан на получение положительных результатов для должника лишь в долгосрочной перспективе;

Срок договора финансовой аренды определяется по усмотрению сторон в соответствии с правилами ст. 610 ГК. В зависимости от сроков, на которые передается в пользование предмет лизинга, лизинг подразделяется на долгосрочный (от трех лет и более), среднесрочный (от полутора до трех лет) и краткосрочный (до полутора лет) (п. 2 ст. 7 Федерального закона “О лизинге”).

Федеральный закон от 20 июня 1996 года N 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»:

Статья 11. Долгосрочные договоры поставки угля (горючих сланцев) и продукции его переработки

1. В целях обеспечения стабильности функционирования организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) потребители угля (горючих сланцев) заключают с указанными организациями долгосрочные договоры поставки угля (горючих сланцев) и (или) продукции его переработки в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

2. Типовые условия долгосрочных договоров поставки угля (горючих сланцев) и (или) продукции его переработки определяются Правительством Российской Федерации.

3. Порядок заключения и согласования условий договоров поставки угля (горючих сланцев) и продукции его переработки для государственных нужд определяются соответствующим федеральным законом.

5. Теоретический аспект: отличие долгосрочного договора от краткосрочного (применительно к купле-продаже, разновидностью которой является поставка):

Долгосрочные договоры поставки обладают более мощным регулятивным потенциалом чем разовые сделки. Это более мощный инструмент с более широким спектром регулятивных возможностей, чем разовые и краткосрочные договоры.

В долгосрочных договорах могут предусматриваться обязанности долговременного характера, требующих инвестиций и т. д.

В долгосрочном договоре юридически решаются задачи долгосрочного характера, что абсолютно невозможно при краткосрочных отношениях.

Отличия краткосрочных и долгосрочных договоров вовсе не в сроке, а в том, что долгосрочный договор позволяет предусматривать обязанности, которые в краткосрочном договоре выполнить невозможно.

Сама конструкция договора поставки, то есть договора на товарно-материальное снабжение рассчитана на долгосрочные отношения, повторяющиеся с определенной периодичностью.

Существующие проблемы, в том числе пробелы нормативно-правового регулирования:

Отсутствие четкого понятия долгосрочного контракта

Не работающая статья 29 Закона «О газоснабжении» о взаимодействие на основе долгосрочных контрактов энергетиков и газовиков.

Отсутствие Положения о доступе потребителей на рынок услуг Газпрома, доступ в настоящее время урегулирован только в отношении независимых производителей.

Отсутствие четко прописанного статуса «публичности» договора на поставку газа

Закрытость преддоговорной работы.

Закрытость информации, позволяющей реально определить возможности поставки газа в требуемых объемах:

Наличие льготных потребителей, поставка всем остальным осуществляется по остаточному принципу - декларируемая Газпромом невозможность подсчитать сколько в среднем по объему потребляемого газа уходит на льготных потребителей, и как следствие невозможность прогнозирования долгосрочных поставок, в связи с тем, что Правила содержат норму об обязательном указании в договоре количества поставляемого газа, которое и не может быть спрогнозировано Газпромом на долгосрочную перспективу.

Социальные обязательства Газпрома по обязательным преимущественным поставкам льготным потребителям и декларируемая невозможность точного определения сколько может потребить население и как следствие объемы поставок прочим потребителям.

Ежегодное утверждение тарифов, к которым привязывается годовой срок договора поставки. Данное обстоятельство не выдерживает критики, поскольку цена не является существенным условием данного вида договора, а если бы и являлась, то никто не мешает внести условие об определенной периодичности пересмотра цены и зависимости от пересмотра действующих тарифов, либо просто отсылке к действующим на конкретный период тарифам.

Необходимость аккумулирования информации о спросе на внутреннем рынке со стороны нельготных промышленных потребителей, поскольку спрос должен определять предложение, а не предложение диктовать спрос.

Ежегодно составляемый баланс газа должен основываться, в том числе на потребностях промышленных потребителей, а не снабжать их по остаточному принципу.

Долгосрочность это не самоцель, ведь главная задача состоит в долгосрочном согласовании объемов поставляемого газа. И даже, если гипотетически предположить, что рамочный долгосрочный договор все-таки будет заключен, то главной проблемы - гарантированных объемов на долгосрочную перспективу он не решит, вследствие нерешенности вышеуказанных проблем, в том числе со льготными потребителями.

Необходимость инвестирования также решается только на уровне гарантированных долгосрочных поставок.

В качестве предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы можно рассмотреть следующее:

Выработать согласованный понятийный аппарат на базе Закона «О газоснабжении» и «О электроэнергетике»: в частности, назвать договоры не «долгосрочные», а «среднесрочные», поскольку обсуждаемые энергетиками сроки от 3 до 5 лет аналогичны среднесрочным контрактам у газовиков. Само понятие будет менее травмирующим, а также достаточно логичным и плавным переходом от краткосрочных не сразу к долгосрочным, а сначала к среднесрочным.

Проработка механизма реализации нормы статьи 29 Закона «О газоснабжении» о взаимодействии систем газо-электро-тепло снабжения:

* утверждение согласованных балансов потребления электроэнергии и газа
* унификация понятийного аппарата;
* унификация сроков (понятия долгосрочности);
* разработка собственно формы долгосрочного контракта (с решением вопроса о его субъектном составе).

Подготовка проекта Постановления Правительства РФ «О доступе потребителей», где подробно прописать регламент преддоговорной работы: по максимуму вывести из внутренних регламентов Газпрома в нормативное поле, в том числе установление обязательности опубликования форм договоров с потребителями (в том числе путем размещения на сайте).

Урегулировать административную процедуру обжалования действий субъекта естественной монополии, отказывающегося заключить договор.

Прямо зафиксировать как минимум на уровне постановления Правительства публичность договора поставки газа. Это даст возможность судебного обязания заключить договор, а также в судебном порядке согласовывать его условия, в том числе доказывать необходимость долгосрочности.

Утвердить по аналогии с угольной промышленностью типовые формы долгосрочных контрактов на уровне Правительства РФ.

Создать Комиссию при ФАС по рассмотрению жалоб потребителей услуг естественных монополий, в том числе, покупателей газа, а не только независимых производителей.

Заключать рамочные долгосрочные договоры, конкретизирующиеся конкретными ежегодно заключаемыми договорами.

Экспортные поставки осуществляются на основе долгосрочных контрактов, которые легко прогнозировать: возможно экстраполировать опыт по экспортным поставкам на внутренний рынок, хотя бы только для энергетиков как особых субъектов-потребителей газа.

# Глава 2. Анализ газовой отрасли РФ

##

## 2.1 Крупнейшие российские нефтегазовые компании (Газпром Роснефть ЛУКОЙЛ)

Нефтегазовая промышленность остается важнейшей отраслью в экономике современной России. Несмотря на спад объемов добычи нефти после распада СССР, на долю России приходится 12,8 процентов от мирового объема добычи нефти. После того, как в 2006 – 2008 годах, мировые цены на нефть держались на очень высоком уровне, происходит стагнация, а затем и некоторый спад объемов нефтедобычи. При этом, спад наблюдался во всем мире. В относительных величинах Россия в 2008 году вышла на первое место по добыче нефти, несмотря на то, что по сравнению с 2007 годом объем даже несколько сократился.

Более половины от всего объема нефтедобычи поступает из Западной Сибири, причем большая часть приходится на Ханты-Мансийский Автономный округ. Следом идет европейская часть России, главным образом Урал и Поволжье.

Лицензии на добычу нефти и газового конденсата в России на 1 января 2009 года имели 294 предприятия. При этом, 132 из этих предприятий входят в 10 вертикально-интегрированных структур. На долю этих структур приходится около 92 процентов добычи российской нефти.

Несмотря на серьезнейшие колебания мировых цен на нефть в 2008 году, итоги этого года были довольно удачными для российских нефтегазовых предприятий. В рейтинге крупнейших по объему реализации российских компаний Эксперт-400 первые три места заняли именно компании нефтегазовой отрасли. Это "Газпром", реализовавший по итогам 2008 года продукции на сумму 3518960,0 миллионов рублей и получивший чистую прибыль 742928,0 миллионов рублей, НК "Лукойл" с выручкой 2146412,4 миллиона рублей и чистой прибылью 227319,8 миллионов рублей и НК "Роснефть" (выручка - 1140203,9 миллион рублей, чистая прибыль - 276443,2 миллиона рублей). Также в первую двадцатку самых крупных компаний вошли "ТНК-ВР Холдинг", "Сургутнефтегаз" и "Татнефть".

Между тем, составители рейтинга предполагают, что по итогам 2009 года картина будет не столь оптимистичной, и прибыли компаний, возглавляющих рейтинг, упадут на 20-25 процентов. Так ли это – покажет время.

А пока, по данным Министерства Экономического развития РФ, в период с января по сентябрь 2009 года в России было добыто 367,2 миллиона тонн нефти, что на 0,6% процента выше показателя аналогичного периода прошлого года.

У большинства крупных нефтяных компаний сейчас наблюдается увеличение объемов добычи нефти. Например, в сентябре 2009 года, по сравнению с сентябрем 2008, ОАО "Татнефть" увеличило добычу нефти на 1,9 процента, НП "Лукойл" - на 2 процента, ОАО "НК "ТНК-ВР Холдинг" - на 3,5 процента, а ОАО "АНК "Башнефть" - на 5,7 процента.

Одним из факторов увеличения объемов добычи нефти стал ввод в эксплуатацию новых месторождений: Верхнечонского, Каменского, Уватского, Южно-Хыльчуюского и Ванкорского.

По объему добытой нефти за период с января по сентябрь 2009 года крупнейшие российские компании распределились следующим образом: на первом месте ОАО "НК "Роснефть", на долю которого приходится 23,4 процента добычи нефти, за ним следует ОАО "НК "ЛУКОЙЛ" с показателем 18,8 процентов, на третьем месте ОАО "ТНК-ВР Холдинг", добывший 14,2 от общего объема нефти, затем "Сургутнефтегаз" с показателем 12,1 процента и замыкает список ОАО "Газпром нефть", добывшее 6,1 процента от общего объема нефти. Таким образом, на долю пяти крупнейших компаний приходится почти 75 процентов от общей добычи нефти в России.

При этом, объемы бурения, как эксплуатационного, так и разведочного, в 2009 году существенно сократились.

По-прежнему, большое количество российской нефти отправляется на экспорт. С января по сентябрь 2009 года было экспортировано 184,4 миллиона тонн нефти, из них 157,1 миллиона тонн – в страны дальнего зарубежья, и 27,3 миллиона тонн – в ближнее зарубежье. Из-за снижения поставок нефти в республику Казахстан структура экспорта нефти претерпела незначительные изменения.

В период с января 2008 по январь 2009 года экспортные цены на нефть снизились весьма значительно: с 736 долларов за тонну до 291,6 доллара. И лишь с января 2009 года цены на нефть начали повышаться, достигнув к августу отметки в 466,7 долларов за тонну.

Объемы производства нефтепродуктов в 2009 году практически не изменились, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Доля нефти, подвергшейся переработке, составила 48 процентов от общего объема добычи. Глубина переработки сырой нефти составила 72 процента. Сравнительно невысокая глубина переработки обусловлена, главным образом, не слишком эффективным использованием углубляющих схем для переработки топочного мазута.

Крупнейшими российскими нефтегазовыми компаниями остаются «Газпром», «Лукойл» и «Роснефть».

Рассмотрим их деятельность подробнее.[19]

###

### 2.1.1 ОАО «Газпром»

ОАО «Газпром» — глобальная энергетическая компания. Основные направления деятельности — геологоразведка, добыча, транспортировка, хранение, переработка и реализация газа и других углеводородов, а также производство и сбыт электрической и тепловой энергии. Государство является собственником контрольного пакета акций «Газпрома» — 50,002%.

Газпром видит свою миссию в максимально эффективном и сбалансированном газоснабжении потребителей Российской Федерации, выполнении с высокой степенью надежности долгосрочных контрактов по экспорту газа.

Стратегической целью является становление ОАО «Газпром» лидером среди глобальных энергетических компаний посредством освоения новых рынков, диверсификации видов деятельности, обеспечения надежности поставок.

ОАО «Газпром» в текущей деятельности неуклонно придерживается требований ряда документов, актов и положений. К их числу принадлежат следующие законодательные акты Российской Федерации:

• Конституция Российской Федерации;

• Закон РФ «Об охране окружающей среды»;

• Водный кодекс;

• Земельный кодекс;

• Лесной кодекс;

• Закон об особо охраняемых природных территориях;

• Закон об охране прав коренных малочисленных народов Севера;

• Экологическая доктрина РФ;

• другие законодательные акты. [26]

Международные соглашения по охране компонентов природной среды используются при осуществлении проектов, которые реализуются на приграничных территориях или могут оказывать трансграничное воздействие.

Учитываются также иные нормативные документы по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов:

• национальные стандарты РФ по охране окружающей среды;

• международные стандарты серии ИСО 14000 по управлению природоохранной деятельностью;

• разрабатываемые, в дополнение к национальным и международным, собственные стандарты ОАО «Газпром» по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

К этим документам относятся, в частности:

• Положение о системе управления природопользованием в ОАО «Газпром»;

• Концепция системы управления охраной окружающей среды на объектах ОАО «Газпром» в соответствии с ГОСТ Р ИСО 14000;

• Положение о единой системе управления охраной труда и промышленной безопасностью в ОАО «Газпром».

Рациональное использование природных ресурсов и сокращение экологических издержек являются неотъемлемыми составляющими деятельности крупнейшей в мире газодобывающей компании - Открытого акционерного общества «Газпром».

Ежегодно увеличивая показатели по добыче и транспортировке газа, газового конденсата и нефти, выполняя значительный объем работ по реконструкции Единой системы газоснабжения, Газпром последовательно обеспечивает снижение негативного воздействия на окружающую среду.

В организации природоохранной деятельности Газпром руководствуется соответствующими международными и российскими нормативно-правовыми документами, определяющими основные требования в области рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения промышленной безопасности.

Обязательства ОАО «Газпром» соблюдать указанные требования закреплены в его основных корпоративных документах.

ОАО «Газпром», как определено в его Уставе, обеспечивает «разработку и проведение мероприятий, направленных на охрану окружающей среды, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, а также рациональное использование энергетических эффективных и экологически чистых технологий и энергосберегающей техники при освоении месторождений, добыче, транспортировке и переработке углеводородного сырья и осуществлении другой производственно-хозяйственной деятельности».

В концепции развития Газпрома в XXI веке отмечается, что освоение новых стратегических районов газодобычи на Дальнем Востоке, в Восточной Сибири, акваториях Обской и Тазовской губ, на полуострове Ямал и шельфе арктических морей будет осуществляться с внедрением новых технологических решений и технологий, обеспечивающих сохранение окружающей среды.

Экологической политикой ОАО «Газпром» определены следующие приоритетные направления деятельности:

• сохранение природной среды в зоне размещения объектов газовой промышленности, рациональное природопользование;

• промышленная и экологическая безопасность строительства и эксплуатации объектов добычи, переработки, транспортировки и хранения газа;

• безопасность труда и сохранение здоровья работников отрасли;

• участие в обеспечении экологической безопасности регионов, где размещены объекты ОАО «Газпром».

Все перечисленные направления постоянно находятся в сфере внимания не только головной компании, но и ее дочерних обществ. Ежегодно осуществляются программы природоохранных работ, обеспечивается их финансирование и реализация, ведется производственный контроль за их выполнением.

Решение экологических проблем сопровождается научно-исследовательской и инновационной работой, которая направлена на повышение эффективности добычи и переработки углеводородного сырья, промышленной и экологической безопасности производственных объектов, а также совершенствованием системы производственного экологического контроля.

В решении экологических проблем важное место занимают как реконструкция и техническое перевооружение действующих газотранспортных систем с целью повышения эффективности их работы, снижения вредных выбросов и исключения аварийных ситуаций, так и организация внутритрубной диагностики магистральных газопроводов для своевременного выявления и устранения дефектов.

ОАО «Газпром» осуществляет масштабную программу ресурсоэнергосбережения, продолжает работы по переводу автотранспорта на экологически более чистое газомоторное топливо, совместно с региональными администрациями осуществляет газификацию субъектов Российской Федерации, что также способствует улучшению экологической обстановки в стране.

Для реализации корпоративной политики в области охраны окружающей среды, обеспечения безопасности и здоровья работников на производстве, наполнения ее положений реальным содержанием, учитывающим региональную и производственную специфику, в дочерних обществах ОАО «Газпром» разрабатываются и принимаются собственные документы, устанавливающие принципы экологической ответственности при осуществлении всех видов хозяйственной деятельности.[25]

Группа «Газпром» является крупнейшей компанией мира по величине запасов природного газа. По состоянию на 31 декабря 2008 года запасы газа Группы по категориям А+В+С1 оценивались в 33,1 трлн куб. м. По международным стандартам PRMS доказанные и вероятные запасы углеводородов Группы оценены в 27,3 млрд т у. т., стоимость запасов — 230,1 млрд долл.

По объемам добычи газа Группа «Газпром», на долю которой приходится 17% мировой добычи, является лидером среди нефтегазовых компаний мира. В 2008 году Группой добыто 549,7 млрд куб. м газа.

ОАО «Газпром» владеет крупнейшей в мире газотранспортной системой, способной бесперебойно транспортировать газ на дальние расстояния потребителям Российской Федерации и за рубеж. Протяженность магистральных газопроводов «Газпрома» составляет 159,5 тыс. км. На обслуживании 165 дочерних газораспределительных организаций «Газпрома» находится 445,3 тыс. км распределительных газопроводов, обеспечивающих транспортировку 164,3 млрд куб. м природного газа.

«Газпром» экспортирует газ в страны ближнего и дальнего зарубежья, продолжает укреплять свои позиции на традиционных зарубежных рынках. В 2008 году объем продаж в страны дальнего зарубежья достиг 184,4 млрд куб. м, в страны СНГ и Балтии — 96,5 млрд куб. м.

Одной из стратегических целей «Газпрома» является повышение надежности поставок газа европейским потребителям. С этой целью «Газпром» является инициатором реализации новых газотранспортных проектов «Северный поток» и «Южный поток», которые позволят не только диверсифицировать маршруты экспорта российского газа, но и обеспечить дополнительные возможности для увеличения экспорта газа.

Продолжается подготовка к реализации проекта освоения Штокмановского месторождения на шельфе Баренцева моря, которое станет ресурсной базой для экспорта российского газа в Европу через «Северный поток».

«Газпром» реализует поэтапную стратегию наращивания своего присутствия на рынке сжиженного природного газа (СПГ). Это позволяет расширять географию деятельности компании. В 2005 году «Газпром» осуществил первые поставки СПГ в США, в 2006 году — в Великобританию, Японию и Южную Корею. Вхождение «Газпрома» в проект «Сахалин-2» дает мощный импульс для завершения масштабного проекта в области поставок энергоносителей в страны АТР и Северной Америки. В феврале 2009 года на Сахалине начал работу первый в России завод СПГ.

Приоритетным направлением деятельности «Газпрома» является освоение газовых ресурсов полуострова Ямал, Арктического шельфа, Восточной Сибири и Дальнего Востока.

По поручению Правительства РФ «Газпром» является координатором деятельности по реализации 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 (Восточная программа). На востоке России будет создана газоперерабатывающая и газохимическая промышленность, развитие которой позволит рационально использовать значительные запасы гелия и других ценных компонентов, содержащихся в восточносибирском газе.

Развитие нефтяного бизнеса и конкурентное присутствие в секторе электроэнергетики — стратегические задачи «Газпрома» на пути становления лидером среди глобальных энергетических компаний.

Приоритетными проектами в настоящее время являются строительство газопроводов Северные районы Тюменской области (СРТО) — Торжок, Грязовец — Выборг, «Северный поток» и расширение Уренгойского газотранспортного узла. Кроме того, «Газпромом» реализуются проекты строительства газопроводов Касимовское ПХГ — Воскресенск и Починки — Грязовец.[18]

Следующими крупными проектами, которые планируется начать вводить в эксплуатацию после 2010 г., станут строительство системы магистральных газопроводов Бованенково — Ухта и Ухта — Торжок для транспортировки газа с месторождений полуострова Ямал и строительство газопровода Мурманск — Волхов для транспортировки газа Штокмановского месторождения в Северо-Западный район России, а также строительство газопровода «Южный поток», который наряду с проектом «Северный поток» обеспечит диверсификацию маршрутов поставок газа на европейский рынок. Также «Газпром» участвует в развитии ГТС в Центральной Азии.

В соответствии с Восточной программой на Дальнем Востоке России предполагается создание и развитие ГТС для обеспечения надежного газоснабжения российских потребителей, выхода на экспортные рынки стран АТР и последующего подключения к действующей ЕСГ России. Основу на первом этапе составит газопровод Сахалин — Комсомольск-на-Амуре — Хабаровск — Владивосток, который позволит газифицировать Хабаровский и Приморский края, а также Еврейскую АО. В перспективе предполагается подключение к этой системе Чаяндинского НГКМ.

В электроэнергетике определены следующие стратегические цели: диверсификация рисков тарифного регулирования, оптимизация топливного баланса и достижение синергетического эффекта от совмещения газового и электроэнергетического видов бизнеса.

«Газпром» стремится участвовать в проектах по разведке, добыче, транспортировке и сбыту углеводородов в третьих странах в рамках стратегии «глобального присутствия» компании на мировом рынке нефти и газа, используя при этом как участие в конкурсах и аукционах, так и операции обмена активами.

Инновационная деятельность Группы «Газпром» предусматривает разработку перспективных планов и программ для устойчивого развития ТЭК России, развитие сырьевой базы и создание новых технологий для эффективной добычи природного сырья.

Работа компании в этой области регулируется особым документом — Перечнем приоритетных научно-технических проблем ОАО «Газпром» (Приложение).

Проведение научно-технических разработок планируется Департаментом стратегического развития. Кроме того, данное подразделение координирует планирование разработок дочерних компаний и поддерживает в актуальном состоянии соответствующие базы данных.

Все передовые идеи и предлагаемые решения поступают в Научно-технический совет ОАО «Газпром», в состав которого входят высококвалифицированные специалисты. Здесь происходит рассмотрение имеющихся предложений с точки зрения возможности их применения для разработки и обустройства месторождений, модернизации существующих мощностей и т. д.

Выдающиеся научно-исследовательские, проектные и опытно-конструкторские разработки по приоритетным направлениям выдвигаются на соискание Премии ОАО «Газпром».

С момента вступления в силу Федерального закона «О техническом регулировании» в ОАО «Газпром» началась работа по совершенствованию существовавшей системы технического нормирования в Обществе.

Функции по организации и координации деятельности в области обеспечения участия специалистов Общества в работах по техническому регулированию возложены на Управление инновационного развития Департамента стратегического развития.

Одним из важнейших элементов деятельности ОАО «Газпром» является эффективное управление объектами интеллектуальной собственности. Благодаря этому обеспечивается реализация стратегического курса государственной политики по переходу к инновационному развитию страны и улучшаются экономические и финансовые показатели Общества.[22]

###

### 2.1.2 НК «Роснефть»

Роснефть — лидер российской нефтяной отрасли и одна из крупнейших публичных нефтегазовых компаний мира. Основными видами деятельности НК «Роснефть» являются разведка и добыча нефти и газа, производство нефтепродуктов и продукции нефтехимии, а также сбыт произведенной продукции. Компания включена в перечень стратегических предприятий и организаций России. Основным акционером Компании является государство, которому принадлежит 75,16% ее акций. В свободном обращении находится около 15% акций Компании (см. раздел Структура акционерного капитала).

География деятельности НК «Роснефть» в секторе разведки и добычи охватывает все основные нефтегазоносные провинции России: Западную Сибирь, Южную и Центральную Россию, Тимано-Печору, Восточную Сибирь и Дальний Восток. Компания также реализует проекты в Казахстане и Алжире. Семь крупных НПЗ НК «Роснефть» распределены по территории России от побережья Черного Моря до Дальнего Востока, а сбытовая сеть Компании охватывает 38 регионов России.[14]

Основное конкурентное преимущество НК «Роснефть» — размер и качество ее ресурсной базы. Компания располагает 22.3 млрд барр. н. э. доказанных запасов, что является одним из лучших показателей среди публичных нефтегазовых компаний мира. При этом по запасам жидких углеводородов Роснефть является безусловным лидером. Обеспеченность Компании доказанными запасами углеводородов составляет 26 лет, а большая часть запасов относится к категории традиционных, что дает возможность эффективно наращивать добычу. Компания так же располагает 26.6 млрд барр. н. э. вероятных и возможных запасов, которые являются источником восполнения доказанных запасов в будущем.

Роснефть активно увеличивает свою ресурсную базу за счет геологоразведочных работ и новых приобретений с целью обеспечения устойчивого роста добычи в долгосрочной перспективе. Компания демонстрирует один из самых высоких уровней восполнения доказанных запасов углеводородов, который по итогам 2008 г. составил 172%. Основную часть геологоразведочных работ НК «Роснефть» осуществляет в наиболее перспективных нефтегазоносных регионах России, таких как Восточная Сибирь и Дальний Восток, а также шельф южных морей России. Это обеспечивает Компании доступ к примерно 53 млрд барр. н. э. перспективных ресурсов.

Роснефть успешно реализует стратегию ускоренного роста добычи, в том числе благодаря внедрению самых современных технологий. В 2008 г. Компания добыла более 106 млн т нефти (2,12 млн барр./сут). Таким образом, за последние 5 лет добыча нефти Компании выросла в пять раз. На фоне столь впечатляющей динамики Роснефть демонстрирует высокую эффективность своей деятельности и имеет самый низкий уровень удельных операционных расходов на добычу нефти не только среди российских, но и среди основных международных конкурентов.

Роснефть также является одним из крупнейших независимых производителей газа в Российской Федерации. Компания добывает более 12 млрд куб. м природного и попутного газа в год и обладает существенным потенциалом для дальнейшего наращивания объемов добычи за счет уникального портфеля запасов. В настоящее время Роснефть реализует программу по увеличению уровня использования попутного нефтяного газа до 95%.

Важная отличительная черта НК «Роснефть» — наличие собственных экспортных терминалов в Туапсе, Де-Кастри, Находке и Архангельске, которые позволяют существенно повысить эффективность экспорта продукции Компании. Роснефть в настоящее время осуществляет комплексные программы расширения и модернизации терминалов с целью соответствия их мощностей планируемым объемам экспорта.

Одной из стратегических задач НК «Роснефть» является увеличение реализации собственной продукции напрямую конечному потребителю. С этой целью Компания развивает розничную сбытовую сеть, которая сегодня насчитывает около 1700 АЗС. По количеству АЗС Роснефть занимает второе место среди российских компаний.

Роснефть строго придерживается международных стандартов корпоративного управления, раскрытия информации, а также финансовой отчетности. С 2006 г. треть мест в Совете директоров занимают независимые директора. Компания следует политике высокой социальной ответственности не только перед своими сотрудниками, членами их семей и жителями регионов, в которых она осуществляет свою деятельность, но и перед обществом в целом.

В 2008 году НК «Роснефть» экспортировала 25,94 млн т нефтепродуктов (c учетом закупки у сторонних производителей и операций по бункеровке), что составило 56,7% от суммарных объемов реализации нефтепродуктов. По сравнению с 2007 годом экспорт нефтепродуктов вырос на 35,4% в связи с ростом объемов переработки нефти. В страны дальнего зарубежья было поставлено 24,89 млн т нефтепродуктов (96% от суммарного экспорта), в страны СНГ – 1,05 млн т. В структуре экспорта нефтепродуктов 50% приходится на мазут, 36% – на дизельное топливо, 11% – на прямогонный бензин.[14]

Основные объемы экспортных поставок нефтепродуктов (16,5 млн т, или около 64% всего экспорта) были осуществлены с использованием железнодорожного и комбинированного транспорта. Трубопроводным транспортом было поставлено на экспорт 1,7 млн т нефтепродуктов. Экспорт морским транспортом через Туапсинский терминал составил 7,7 млн т, включая 4,7 млн т нефтепродуктов, произведенных на Туапсинском НПЗ.

«Роснефть» имеет ряд конкурентных преимуществ перед другими российскими нефтяными компаниями с точки зрения возможностей экспорта нефтепродуктов. Два НПЗ Компании расположены в непосредственной близости к экспортным рынкам: Туапсинский – на побережье Черного моря, а Комсомольский – на Дальнем Востоке. Помимо этого, у НК «Роснефть» есть собственные перевалочные мощности в Туапсе и Находке, которые расположены неподалеку от НПЗ Компании и позволяют существенно повысить эффективность экспортных поставок.

В настоящее время Роснефть реализует проекты по расширению и модернизации своих терминалов с целью соответствия их мощностей планируемым объемам экспорта нефтепродуктов. Так, например, мощность терминала в Туапсе планируется увеличить до 17 млн т в год к 2011 году, что позволит без сбоев обслуживать экспортные потоки Туапсинского НПЗ, объемы производства которого значительно возрастут по завершении реконструкции.

В силу специфики деятельности, Роснефть и ее дочерние общества подпадают под действие федерального законодательства об охране окружающей среды. Большая часть финансовых обязательств в сфере экологии возникает как результат выбросов вредных веществ в атмосферу, случайного разлива загрязняющих веществ на рельеф местности и размещения отходов. Выплаченные суммы, включая штрафные санкции и иные обязательства за загрязнение окружающей среды, Компания считает незначительными в масштабах своей деятельности.

В своей операционной деятельности Компания стремится соответствовать международным стандартам по охране окружающей среды и постоянно контролирует соответствие данным стандартам. В целях улучшения природоохранной деятельности, Компания предпринимает ряд

мероприятий по уменьшению отрицательного воздействия текущей деятельности на окружающую среду.

В Российской Федерации законодательство, регулирующее защиту окружающей среды, находится в стадии развития, и Компания оценивает свои обязательства в соответствии с ним.

В настоящее время не представляется возможным оценить с достаточной точностью обязательства Компании, которые могут возникнуть в случае внесения изменений в законодательство.[23]

### 2.1.3 ОАО «Лукойл»

ЛУКОЙЛ - одна из крупнейших международных вертикально интегрированных нефтегазовых компаний. Основными видами деятельности Компании являются разведка и добыча нефти и газа, производство нефтепродуктов и нефтехимической продукции, а также сбыт произведенной продукции. Основная часть деятельности Компании в секторе разведки и добычи осуществляется на территории Российской Федерации, основной ресурсной базой является Западная Сибирь. ЛУКОЙЛ владеет современными нефтеперерабатывающими, газоперерабатывающими и нефтехимическими заводами, расположенными в России, Восточной и Западной Европе, а также странах ближнего зарубежья. Основная часть продукции Компании реализуется на международном рынке. ЛУКОЙЛ занимается сбытом нефтепродуктов в России, Восточной и Западной Европе, странах ближнего зарубежья и США.

ЛУКОЙЛ является второй крупнейшей частной нефтегазовой компанией в мире по размеру доказанных запасов углеводородов. Доля Компании в общемировых запасах нефти составляет около 1,1%, в общемировой добыче нефти - около 2,3%. Компания играет ключевую роль в энергетическом секторе России, на ее долю приходится 18% общероссийской добычи и 19% общероссийской переработки нефти.

По состоянию на начало 2009 года доказанные запасы нефти Компании составляли 14 458 млн барр., газа – 29 253 млрд фут3, что в совокупности составляет 19 334 млн барр. н.э.[8]

В секторе разведки и добычи ЛУКОЙЛ располагает качественным диверсифицированным портфелем активов. Основным регионом нефтедобычи Компании является Западная Сибирь. ЛУКОЙЛ также реализует проекты по разведке и добыче нефти и газа за пределами России: в Казахстане, Египте, Азербайджане, Узбекистане, Саудовской Аравии, Колумбии, Венесуэле, Кот-д’Ивуаре, Гане, Ираке.

В 2005 году с введением в эксплуатацию Находкинского месторождения Компания начала реализацию газовой программы, в соответствии с которой добыча газа будет расти ускоренными темпами как в России, так и за рубежом, а доля газа будет доведена до трети от суммарной добычи углеводородов. Ресурсной базой для реализации этой программы являются месторождения Большехетской впадины, Каспийского моря и Центрально-Астраханское месторождение в России, а также международные газовые проекты: Кандым – Хаузак – Шады в Узбекистане (на котором в 2007 году была начата добыча) и Шах-Дениз в Азербайджане.

ЛУКОЙЛ владеет нефтеперерабатывающими мощностями в России и за рубежом. В России Компании принадлежат четыре крупных НПЗ - в Перми, Волгограде, Ухте и Нижнем Новгороде, и два мини-НПЗ. Совокупная мощность российских НПЗ составляет 44,7 млн т/год нефти. Зарубежные НПЗ Компании расположены на Украине, в Болгарии и Румынии, также ей принадлежит 49%-ая доля в нефтеперерабатывающем комплексе ISAB (о. Сицилия, Италия), их совокупная мощность составляет 21,8 млн т/год нефти. В 2008 году на собственных заводах Компании и комплексе ISAB было переработано 56,28 млн т нефти, в том числе на российских – 44,18 млн т.

В 2008 году в рамках реализации Программы стратегического развития на 2008–2017 годы в ОАО «ЛУКОЙЛ» был создан новый бизнес-сектор – «Электроэнергетика». В него, помимо приобретенного в 2008 году ОАО «ЮГК ТГК-8» и собственных электростанциях на месторождении в России, входят также предприятия, генерирующие электро- и теплоэнергию в Болгарии, Румынии и на Украине. Общая выработка электрической энергии компаниями сектора составила 16,2 млрд кВт/ч, выработка тепловой энергии превысила 18,1 млн Гкал (доля ОАО «ЮГК ТГК-8» в общей выработке составила 90% и 85%, соответственно). В долгосрочной перспективе бизнес-сектор «Электроэнергетика» станет важным фактором роста капитализации Компании.По состоянию на начало 2009 года сбытовая сеть Компании охватывала 25 стран мира, включая Россию, страны ближнего зарубежья и государства Европы (Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова, Украина, Болгария, Венгрия, Финляндия, Эстония, Латвия, Литва, Польша, Сербия, Черногория, Румыния, Македония, Кипр, Турция, Бельгия, Люксембург, Чехия, Словакия, Хорватия), а также США, и насчитывала 204 объекта нефтебазового хозяйства с общей резервуарной емкостью 3,06 млн м3 и 6 748 автозаправочных станций (включая франчайзинговые).

Социальная ответственность Группы «ЛУКОЙЛ» состоит в создании достойных условий и оплаты труда, обеспечении экологической безопасности, сохранении культурного наследия.

Осознавая свою ответственность перед обществом по сохранению благоприятной окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов, Компания рассчитывает на понимание обществом сложности и масштабности стоящих перед ней задач.

Приоритетными задачами ОАО «ЛУКОЙЛ» является обеспечение безопасных условий труда работников, защиты здоровья персонала организаций Группы «ЛУКОЙЛ» и населения, проживающего в районах деятельности организаций Группы «ЛУКОЙЛ», а также сохранение благоприятной окружающей среды.

Для решения этих задач в Компании создана и успешно функционирует Система управления промышленной безопасностью, охраной труда и окружающей среды, включающая обеспечение требований пожарной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Она построена в соответствии с действующим российским законодательством, на основе лучшей отечественной и зарубежной практики и сертифицирована на соответствие требованиям стандартов ISO 14001 и OHSAS 18001.

Политика Открытого акционерного общества «Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» в области промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды в XXI веке (далее – Политика) устанавливает следующие цели:

* увеличение коэффициента использования нефтяного газа за счет роста газоперерабатывающих и электрогенерирующих мощностей;
* применение принципа «нулевого сброса» при разработке шельфовых месторождений;
* увеличение выпуска экологичных видов топлива, соответствующих европейским стандартам;
* реализация положений Киотского протокола по сокращению выбросов парниковых газов;
* рациональное использование природных ресурсов, как вовлекаемых в производство, так и находящихся в регионах деятельности организаций Группы «ЛУКОЙЛ», за счет внедрения ресурсосберегающих и энергоэффективных технологий, применения альтернативных источников энергии;
* стабилизация и последовательное сокращение количества, а также снижение токсичности выбросов, сбросов загрязняющих веществ и отходов, за счет внедрения новых прогрессивных технологий, оборудования, материалов и повышения уровня автоматизации управления технологическими процессами;
* постоянное улучшение состояния промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды, в том числе за счет повышения надежности технологического оборудования, обеспечения его безопасной и безаварийной работы, внедрения новых технологий и автоматизированных противоаварийных систем;
* обеспечение готовности органов управления организаций Группы «ЛУКОЙЛ», персонала, аварийно-спасательных служб и формирований к действиям по ликвидации возможных аварий, пожаров и чрезвычайных ситуаций, а также повышения уровня готовности и оснащения противопожарных и аварийно-спасательных формирований;
* совершенствование процедур подготовки и реализации программ ОАО «ЛУКОЙЛ», обеспечивающих постоянное выявление и решение наиболее важных задач промышленной, пожарной и экологической безопасности, охраны труда, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
* снижение техногенной нагрузки на окружающую среду от вновь вводимых объектов посредством улучшения качества подготовки предпроектной и проектной документации;
* повышение эффективности производственного контроля, корпоративного надзора и внутреннего аудита за соблюдением законодательных требований промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды на объектах организаций Группы «ЛУКОЙЛ» на основе внедрения современных информационных технологий, методов технической диагностики и дистанционного мониторинга в соответствии с требованиями международных стандартов ISO 14001, ISO 17020, OHSAS 18001.

Для достижения поставленных целей ОАО «ЛУКОЙЛ» принимает на себя обязательства:

* осуществлять весь доступный и практически реализуемый комплекс мер по предупреждению травматизма, аварий и смягчению их последствий;
* соблюдать приоритетность планируемых и реализуемых действий и мер, связанных с предупреждением воздействия на персонал и население, окружающую среду, перед мерами по ликвидации последствий такого воздействия;
* добиваться последовательного непрерывного улучшения характеристик и показателей воздействия осуществляемой и намечаемой деятельности, продукции и услуг на персонал и население, окружающую среду, а также потребления природных ресурсов в соответствии с современным уровнем развития науки, техники и общества;
* проводить постоянную целенаправленную работу по снижению потерь нефти, газа, а также продукции нефте- и газопереработки и предотвращению поступления их в окружающую среду;
* внедрять передовые научные разработки и технологии с целью поэтапного сокращения удельного потребления природных ресурсов, материалов и энергии при максимально возможном выпуске продукции;
* обеспечивать соблюдение требований российского законодательства, международных соглашений, отраслевых и корпоративных нормативных требований, а также национального законодательства стран, на территории которых осуществляют свою деятельность организации Группы «ЛУКОЙЛ», регламентирующих обеспечение промышленной, пожарной и экологической безопасности, предупреждения и готовности к ликвидации чрезвычайных ситуаций;
* проводить оценку воздействия планируемых видов хозяйственной деятельности, продукции и услуг на здоровье персонала и населения, окружающую среду;
* осуществлять оценку производственных, профессиональных, пожарных рисков, разработку и реализацию мер по снижению, компенсации непредвиденных потерь;
* принимать и реализовывать любые управленческо-производственные решения с обязательным учетом значимых экологических аспектов, производственных и профессиональных рисков;
* требовать от всех работников организаций Группы «ЛУКОЙЛ» осуществления работы в соответствии с действующими правилами и нормами промышленной, пожарной и экологической безопасности, охраны труда, предупреждения и готовности к ликвидации чрезвычайных ситуаций. Осуществлять соответствующие меры стимулирования, обучение и повышение квалификации работников Компании и организаций Группы «ЛУКОЙЛ»;
* добиваться постоянного улучшения качества окружающей среды в районах деятельности организаций Группы «ЛУКОЙЛ»;
* требовать от подрядных организаций, ведущих работы для организаций Группы «ЛУКОЙЛ», соблюдения требований по промышленной, пожарной и экологической безопасности, охраны труда, предупреждения и готовности к ликвидации чрезвычайных ситуаций, которые приняты в организациях Группы «ЛУКОЙЛ»;
* публично отчитываться перед акционерами и работниками Компании о деятельности в области промышленной, пожарной и экологической безопасности, охраны труда, предупреждения и готовности к ликвидации чрезвычайных ситуаций;
* осуществлять периодическое информирование всех заинтересованных лиц (общественность, органы законодательной и исполнительной власти и др.) о деятельности Группы «ЛУКОЙЛ» в области промышленной, пожарной и экологической безопасности, охраны труда, предупреждения и готовности к ликвидации чрезвычайных ситуаций;
* осуществлять непрерывное совершенствование Системы промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды, в соответствии с требованиями стандартов ISO 14001 и OHSAS 18001;
* обеспечить контроль за выполнением обязательств, принятых в рамках Политики.

Настоящая Политика распространяется на ОАО «ЛУКОЙЛ» и организации Группы «ЛУКОЙЛ».[19]

##

## 2.2 Проект "Набукко"

Проект «Набукко» - проектируемый магистральный газопровод протяженностью 3,3 тыс. км из Туркмении и Азербайджана в страны ЕС, прежде всего Австрию и Германию. Проектная мощность — 26—32 млрд кубометров газа в год. Подготовка проекта ведётся с 2002 года. Строительство планируется начать в 2011 году, а завершить к 2013 году.

В консорциуме по строительству газопровода участвуют компании:

* OMV Gas GmbH (Австрия),
* BOTAŞ (Турция),
* Bulgargaz (Болгария),
* S.N.T.G.N. Transgaz S.A. (Румыния),
* MOL Natural Gas Transmission Company Ltd. (Венгрия).
* RWE AG (Германия)[26]

Целью строительства трубопровода является снижение зависимости Европы от поставок «Газпрома». Кроме азербайджанского и иранского газа по «Набукко» впоследствии может пойти газ из Казахстана и Туркменистана, который сейчас идет в Европу по трубопроводам «Газпрома». «Набукко» – прямой конкурент газпромовского проекта «Голубой поток» – газопровода Россия – Турция.

После вооруженного конфликта на Кавказе и «газовой войны» между Россией и Украиной, приведшей к перебоям в снабжении газом западных стран, Евросоюз озаботился поиском альтернатив поставкам топлива из России или через нее. Там опасаются, что Москва может воспользоваться монопольным положением для ценового диктата либо политического давления. По словам главы Еврокомиссии Жозе Мануэля Баррозу «проект «Набукко» является критически важным для энергетической безопасности Европы и ее политики по диверсификации поставщиков газа и транспортных путей. Подписание засвидетельствует, что мы все намерены воплотить проект этого трубопровода в реальность настолько быстро, насколько это возможно».

Однако и по сей день одной из основных проблем осуществления проекта «Набукко» является поиск поставщиков газа.

8 мая 2009 г. в Праге прошла конференция «Южный коридор – новый шелковый путь», главной темой которой стало продвижение проекта газопровода «Набукко». Результаты этого форума были неоднозначными. С одной стороны, итоговую декларацию, поддерживающую строительство «Набукко», подписала ключевая для реализации этого проекта транзитная страна Турция. С другой – под декларацией наряду с Казахстаном и Узбекистаном не поставила подпись Туркмения, которой отводится роль основной ресурсной базы трубопровода.

Декларация, которую в ЕС подготовили к мероприятию в Праге, предусматривала заключение соглашений по газопроводу «Набукко» до конца июня и поддержку транскаспийского маршрута транспортировки энергоносителей. Однако количество подписантов пражской декларации оказалось невелико. Помимо ЕС его подписали Азербайджан, Грузия и Турция. Из этих стран только первая является газодобывающей страной. Страны же, представляющие основную потенциальную ресурсную базу для «Набукко», в первую очередь Туркмения, а также Казахстан и Узбекистан, прислали в Прагу чиновников, не имевших полномочий для подписания документов.

В то же время подпись Турции под декларацией стала важной вехой в продвижении газопровода. Таким образом, Турция согласилась стать транзитной страной для газа, поставляемого в ЕС, и дала обещание завершить переговоры с ЕС об условиях этого транзита до конца июня. Другими предполагаемыми будущими поставщиками газа для «Набукко» являются Азербайджан и Туркменистан.

Стоит отметить, что в июне 2009 г. председатель правления «Газпрома» Алексей Миллер и президент Азербайджана Ильхам Алиев провели переговоры о покупке Россией азербайджанского газа по рыночным ценам. 27 марта «Газпром» и Госнефтекомпания Азербайджана (ГНКАР) подписали соглашение о поставках азербайджанского газа по трубопроводу Баку – Ново-Филя начиная с 1 января 2010 г. по европейской цене для снабжения республик Северного Кавказа. В апреле И. Алиев по итогам этих переговоров заявлял, что в газовом сотрудничестве двух стран «можно констатировать достаточный прогресс». По его словам, в этом вопросе есть взаимный интерес, и Баку не видит никаких ограничений в этой сфере. В свою очередь, посол РФ в Азербайджане Владимир Дорохин в конце июня заявил, что Россия купит у Азербайджана столько газа, сколько он решит продать; и высказал мнение, что достижение договоренностей между газовыми компаниями позволит российско-азербайджанским отношениям выйти на качественно новый уровень. Меморандум «Газпрома» и ГНКАР не содержит конкретных обязательств по объемам закупаемого Россией у Азербайджана газа.

По мнению экспертов, российско-азербайджанские договоренности в газовой сфере важны в первую очередь в стратегическом плане. Доступ к газовым ресурсам Азербайджана позволит РФ оказывать сильное давление на своих конкурентов на мировом рынке газа. В частности, намерение «Газпрома» закупать газ с месторождения Шах-Дениз вызывает определенную нервозность среди участников проекта «Набукко»: наполняемость этого трубопровода напрямую зависит от объемов азербайджанского газа.

В настоящий момент готовится межправительственное соглашение между Азербайджаном и Турцией по проекту «Набукко», поэтому в Анкаре будут явно недовольны тем, что Баку собирается продавать газ с Шах-Дениза России. Но, скорее всего, Москва все-таки нашла возможность договориться с Баку по закупкам азербайджанского газа.

Нестабильной остается и позиция Туркменистана. В 2008 г. Ашхабад и «Газпром» договорились о том, что весь туркменский газ, экспортируемый в Европу, будет идти через Россию. Однако весной нынешнего года в условиях всеобщего снижения спроса на углеводороды российская сторона посчитала чрезмерной ранее согласованную цену в 300 долларов за тысячу кубометров туркменского газа и сократила его отбор.

В начале апреля 2009 г. произошла авария на газопроводе Давлетбат – Дариялык, по которому газ из Туркмении доставлялся в Россию, – как полагают в Ашхабаде, по вине «Газпрома». Закупки Россией так и не были восстановлены. Ашхабад нашел чем ответить: сначала сорвалось соглашение по трубопроводу Восток – Запад, который должен снабжать газом будущий Прикаспийский газопровод (в сторону России), затем Туркмения договорилась о сотрудничестве с германской RWE. А в ноябре должен пойти первый газ по новому газопроводу Туркмения – Китай (через Узбекистан и Казахстан), о чем заявил 10 июля 2009 г. генеральный директор казахстанского оператора трубы ТОО «Азиатский газопровод» Беимбет Шаяхметов. Мощность этой трубы 40 млрд куб. м в год.

Президент Туркменистана Гурбангулы Бердымухамедов на расширенном заседании кабинета министров 10 июля 2009 г. отметил, что в настоящее время в стране имеются значительные объемы товарного газа, который может быть реализован на границе государства. По его словам, «Туркменистан, приверженный принципам диверсификации вывода своих энергоносителей на мировые рынки, намерен задействовать имеющиеся возможности для участия в крупных международных проектах, таких, к примеру, как проект «Набукко».

По словам дипломатов и представителей энергетических корпораций, вовлеченных в проект, подписание соглашения в Анкаре разморозило «Набукко», позволило преодолеть затяжные споры об условиях участия Турции и продемонстрировало наличие политической воли.

Турция пересмотрела свой ранее заявленный запрос о резервировании 15% газа для внутренних нужд. Вместо этого она добилась права будущего получения доступа к европейским газовым резервам через «Набукко». Для этого газопровод будет построен таким образом, чтобы газ смог идти в двух направлениях: с востока на запад (от Турции к Австрии) и с запада на восток, обратно в Турцию. В тексте соглашения есть пункт о том, что члены консорциума при наличии соответствующего запроса смогут получать 50% всего объема газа, проходящего по этому трубопроводу.

Стоит отметить, что администрация Джорджа Буша-младшего активно позиционировали проект «Набукко» как альтернативу поставкам «Газпрома». Вместе с тем на официальном сайте компании Nabucco Gas Pipeline International говорится, что потенциальными источниками газа для проекта являются «страны Каспийского региона, Египет, Россия, а в перспективе даже Иран и Ирак».

Премьер Турции Тайип Эрдоган, выступая на церемонии подписания соглашения, вежливо выразил надежду на участие России и Ирана в реализации «Набукко»: «Мы выступаем за присоединение к проекту Ирана, когда это позволят условия, а также надеемся на участие в нем России». О желании видеть Россию среди участников газопровода заявил и спецпредставитель США по энергетическим вопросам в Евразии: «Мы хотим, чтобы Россия участвовала в проекте как партнер, и можем передать ей предложение о поставках газа в рамках «Набукко».[20]

Согласно заявлениям МИД России, Россия не имеет ничего против строительства нового газопровода. Участие различных стран в международных энергетических проектах – это их суверенное право. В России между тем скептически относятся к плану реализации «Набукко», прежде всего потому, что перспективы заполнения магистрали газом до сих пор не ясны. Однако сторонники трубопровода убеждены, что реализация этого проекта, наряду с уменьшением зависимости Турции от России в природном газе (около 65% газа из-за рубежа Турция импортирует из РФ), позволит укрепить основу для процесса ее интеграции в Европейский союз в качестве полноправного члена. В ЕС рассчитывают благодаря трубопроводу снизить зависимость от импорта российского газа, проект рассматривается в качестве конкурента «Южному потоку», предложенному «Газпромом» в 2006 г.

«Южный поток» (South Stream) – российско-итальянский проект газопровода, который пройдет по дну Черного моря из Новороссийска в болгарский порт Варну. Далее две его ветви пройдут через Балканский полуостров в Италию и Австрию, хотя их точные маршруты пока не утверждены. Согласно планам, проект должен вступить в строй к 2015 г. Юго-западную ветку планируется проложить через Грецию, откуда она пройдет через Ионическое море в Италию. Северо-западная ветка по плану должна пройти в Италию с ответвлением в Австрию. Как транзитные страны изначально рассматривались Румыния, Венгрия и Словения. Альтернативные маршруты могут пройти через Сербию и Хорватию. В результате сделки между «Газпромом» и Сербией, в рамках которой последняя присоединилась к проекту, а «Газпром» заручился пятьюдесятью процентами сербского участка «Южного потока», наиболее вероятным стал второй вариант маршрута. Большая часть морского участка будет проходить по экономической зоне Украины или Турции. Также планируется, что часть маршрута пройдет по экономической зоне Румынии.

Серьезные проблемы у российского проекта газопровода South Stream возникли в связи с подписанием ключевого соглашения о строительстве газопровода «Набукко» для поставки газа в Европу в обход России. Болгария, через которую он должен войти в Европу, потребовала пересмотреть уже согласованные условия реализации проекта «Южный поток».

После победы на парламентских выборах в Болгарии 5 июля партии ГЕРБ ее лидер и наиболее вероятный премьер страны Бойко Борисов заявил о необходимости приостановить переговоры по совместным с Россией энергопроектам: строительству болгарского участка South Stream, АЭС «Белене» и ТЭС в Скопье, а также по заключению нового договора о поставках российского газа. Предложения Борисов изложил в своем письме к министру экономики и энергетики Болгарии Петеру Димитрову.

После январского кризиса 2008 года, в результате которого Болгария пострадала больше других стран ЕС, местные чиновники потребовали от России взаимоувязанных переговоров по всем проектам. В частности, речь шла о гарантиях поставок газа по альтернативным маршрутам, переходе на прямые контракты и «более выгодных ценах». «Газпром» в ответ попросил уступок по South Stream в вопросах собственности на газопровод, принадлежности контрольного пакета акций СП по строительству South Stream в Болгарии и транзитной ставки.

Однако, несмотря на возникшие трудности, по мнению экспертов, участвовать в «Набукко» Россия не будет, так как это означало бы конкурировать с самой собой, а для РФ выгодно сохранять свои проекты. «Набукко» не грозит большими потерями России. Наоборот, растущее в Европе потребление газа затребует еще больших поставок и от России. Вместе с тем потребители этого топлива хотят обезопасить себя от возможных проблем и получать его из разных источников, чтобы меньше зависеть от одного поставщика.[19]

##

## 2.3 Газопровод Баку-Тбилиси-Джейхан

Нефтепровод Баку — Тбилиси — Джейхан — трубопровод для транспортировки каспийской нефти к турецкому порту Джейхан, расположенному на берегу Средиземного моря. Официальное торжественное открытие всего нефтепровода прошло 13 июля 2006 в Джейхане.

Владельцем нефтепровода является международный консорциум BTC Co, его акционеры — BP (30,1 %), Государственная нефтяная компания Азербайджана (ГНКАР) (25 %), Unocal (8,9 %), Statoil (8,7 %), TPAO (6,5 %), ENI (5 %), Itochu (3,4 %), ConocoPhillips (2,5 %), Inpex (2,5 %), Total (5 %) и Amerada Hess (2,4 %).

Строительные работы начались в апреле 2003 года. Нефтепровод вступил в строй 25 мая 2005 года, когда был открыт его азербайджанский участок. 12 октября 2005 года состоялось торжественное открытие грузинского участка.[22]

Предполагается, что в дальнейшем нефтепровод будет продлён до восточного побережья Каспийского моря и по нему будет перекачиваться нефть и из Казахстана.

В июле 2006 состоялась первая прокачка нефти. С тех пор ежедневное количество проходящей по трубам нефти составляет 1,2 млн баррелей. 5 августа 2008 года из-за взрыва трубопровода и последующего крупного пожара в районе компрессорной станции в посёлке Рэфахйя провинции Эрзинджан подача нефти была прекращена и возобновлена только 25 августа.

БТД многие эксперты называют "политическим нефтепроводом". Ни для кого не является секретом, что Турция, Грузия и Азербайджан ориентируются на США и Европу, Армения и Казахстан – больше тяготеют к России. Этот политический пасьянс и определяет маршруты нефтяных жил региона. Некоторые наблюдатели говорят, что БТД и был построен для того, чтобы его охраняли американцы и европейцы, а присутствие этих сил на территории Азербайджана и Грузии даёт надежду их правительствам в скором времени решить и внешнеполитические проблемы, такие как приструнение мятежных регионов: Абхазии, Южной Осетии и Нагорного Карабаха.

Таким образом, начало эксплуатации БТД станет новой точкой отсчета американского присутствия на Кавказе, а формально началом выполнения решений Стамбульского саммита НАТО о новой активной политике на Южном Кавказе и в Средней Азии. В итоге, для Грузии и Азербайджана судьбоносное значение имел тот факт, что коммуникационные проекты стоимостью от миллиарда и выше стали по мере осуществления требовать соответствующих условий функционирования, а их инициаторы – стали весомыми факторами региональной политики. Государства, по которым эти коммуникации пролегли, автоматически стали субъектами данной политики.

С геополитической точки зрения, основная цель строительства нефтепровода заключалась в создании независимого от России пути транспортировки нефти из Азербайджана (а впоследствии и Казахстана) на мировые рынки. США и Великобритания, лоббировавшие и финансировавшие проект, в качестве его обоснования выдвинули идею о необходимости диверсификации маршрутов экспорта энергоносителей и стабилизации мирового энергетического рынка.

Это первый нефтепровод в СНГ, проложенный в обход России и при непосредственном участии США и Великобритании. С началом его работы в очередной раз существенно изменилась геополитическая расстановка сил в обширном регионе, охватывающем Среднюю Азию, Кавказ и акваторию Каспийского моря. Транспортировка значительных объёмов нефти, которая могла бы осуществляться через территорию России по существующему нефтепроводу Баку — Новороссийск, теперь будет производиться в обход России, что снизит её влияние в регионе. Американцы же не только получат альтернативный Персидскому заливу источник нефти, но и расширят зону своего влияния.

Ввод в эксплуатацию нефтепровода даёт возможность более активно осваивать ресурсы каспийского бассейна. В Азербайджане это в первую очередь освоение блока месторождений Азери — Гюнешли, в Казахстане — Кашаган.

Экономические потери России от появления нового пути транспортировки каспийской нефти некоторые эксперты оценивают в 200 млн долларов в год.

Таким образом, можно отметить, что еще со второй половины 1990-х годов наметился постепенный рост актуальности проблем энергетического фактора в международных отношениях на постсоветском пространстве в контексте диалога с Западом. Однако резкий всплеск «энергетической геополитики» начался в первой половине 2000-х годов. С одной стороны, в этот период началось укрепление России, что отразилось на росте ее активности в СНГ. Эти процессы актуализировали стремление США и отчасти ЕС ослабить РФ за счет лишения ее части энергетических рычагов на постсоветском пространстве и, прежде всего, в Каспийском регионе. Такие стратегии осуществлялись странами Запада и ранее, но более вяло. С другой – сам быстрый рост цен на углеводороды обеспечил большую, чем прежде, экономическую значимость ресурсов Каспия и Средней Азии для ЕС и США. Это обеспечило прочную материальную базу роста их вовлечения в дела региона. В свою очередь, противоречия и конфликты на энергетической почве между Россией и странами СНГ лишь укрепили решимость государств ЕС и США добиться своих энергополитических целей в СНГ, придав мощный идеологический стимул новой политике.

Идеологические «упражнения» западных политиков и обозревателей органично легли на уже подготовленную благодатную почву – страхи перед «реваншизмом» Москвы в совокупности с сохраняющимися с 1990-х годов стратегиями. Начались дискуссии о т.н. «энергетических войнах» России с соседями, «энергетическом империализме» Кремля (концепция использования РФ энергетических рычагов для давления на страны СНГ и ЕС), негативных эффектах «транзитной монополии» России на экспорт углеводородов Средней Азии для ЕС и стран СНГ, ненадежности РФ как поставщика энергоресурсов.

Впрочем, конечно, было бы неверно считать это неким «глобальным заговором» против России в полном смысле этого слова, так как помимо стратегических соображений, присущих в большей мере Вашингтону, налицо были и вполне практические интересы и обеспокоенности игроков, вовлеченных в процесс. Так, страны ЕС мечтали о прямом доступе к новым ресурсам и снижении энергетической зависимости от РФ. Диверсификация рассматривается ими как ключ к большей стабильности энергоимпорта и снижению цен. Турция – о роли основного транзитера каспийско-среднеазиатских ресурсов.[26]

Западные транснациональные корпорации нацелены на получение новых контрактов.

В свою очередь, активизировала свою политику и сама Россия, с тревогой наблюдавшая за деятельностью США и ЕС в СНГ и не желавшая снижать здесь свое влияние или жертвовать своими экономическими – прежде всего, энергетическими – интересами. В отличие от предшествующих периодов, укрепившаяся экономика, завоеванные позиции на европейских рынках энергоносителей и иные факторы позволили РФ действовать более решительно и активно. В итоге, с 2005–2006 гг. были инициированы новые соглашения и проекты, направленные на поддержание status-quo – сохранение России как ведущего экспортера нефти и газа из ННГ и основного поставщика углеводородов на Украину, в Белоруссию, в Центральную, Восточную и Юго-Восточную Европу.

Несмотря на обилие направлений деятельности, осуществляемой всеми игроками, ключевое значение для динамики и направленности энергетической геополитики региона приобрели энерго-транспортные проекты: создание новой инфраструктуры (трубопроводы и портовые системы) для экспорта нефти и газа из Средней Азии и с Каспия.

Для Запада создание «альтернативной», то есть идущей в обход РФ инфраструктуры транспортировки нефти и газа является материальным условием решения всего спектра задач в сфере энергетической геополитики. Новые трубопроводы становятся залогом вывода стратегически и экономически значимых ресурсов Средней Азии и Закавказья из-под «транзитной монополии» Москвы. За счет этого снижения влияния РФ США и ЕС обеспечивают прямой доступ к богатствам Каспия и Средней Азии для западных корпораций, которые обещают уменьшение зависимости ЕС от российского газа и нефти и увеличение конкуренции поставщиков на европейских рынках. В свою очередь для РФ трубопроводная инфраструктура и контроль над ней гарантировали сохранение роли основного транзитера каспийских и среднеазиатских углеводородов, основы ее влияния на страны-экспортеры и страны-импортеры нефти и газа в СНГ и ресурсной базы ее позиции крупнейшего экспортера углеводородов в ЕС.

Итогом развития этих тенденций стал «трубопроводный бум», наблюдаемый с 2002–2003 гг. в регионе, рассчитанный на появление уже в обозримом будущем новых сверхкрупных объемов каспийских и среднеазиатских нефти и газа в дополнение к уже существующим. Условно старт этому процессу положил нефтепровод Баку–Тбилиси–Джейхан (БТД), ставший первой масштабной «альтернативной» трубопроводной артерией по поставке каспийских энергоносителей в обход России (не считая трассы Баку-Новороссийск, которая, впрочем, носила «промежуточный» характер – как временное решение до создания БТД). По «следам» БТД на постсоветском пространстве началась настоящая трубопроводная «лихорадка». Были инициированы строительство газопровода Баку–Тбилиси–Эрзерум (БТЭ), нефтепровода Самсун–Джейхан (с черноморского на средиземноморское побережье Турции), работы по проекту газопровода Турция–Греция–Италия (TGI) как продолжения БТЭ. Оживились переговоры по проекту «Набукко» (Каспий – Грузия – Турция – Балканы) и созданию его ключевого элемента, Транскаспийского газопровода. Предложен проект нефтепровода Констанца (Румыния) – Триест (Италия), разработан проект продления нефтепровода Одесса–Броды до польских Плоцка и Гданьска и т.д. и т.п. Не осталась в стороне и Россия, начав строительство нефтепровода Бургас–Александруполис (Болгария – Греция) по доставке своей нефти в ЕС в обход проливов Босфора и Дарданеллы, инициировав создание Прикаспийского газопровода и ряд иных проектов.

Для достижения поставленных целей стороны резко интенсифицировали свою экономическую и международно-политическую дипломатию, так что многие обозреватели даже окрестили ее новой «большой игрой» за право определения доминирующих маршрутов экспорта. Если говорить о странах Запада, то выражено усилилось лоббирование стран ЕС и США в отношении Туркмении и Казахстана ради создания Транскаспийского газопровода, ускорения процесса присоединения Казахстана к участию в экспорте нефти по БТД и по другим энергетическим проектам. Постепенно формируются, а в ряде случаев и формализуются международно-политические режимы, призванные обеспечить институциональную поддержку политике «прорыва» российской монополии на энергетику каспийско-среднеазиатского региона. Помимо Организации за демократию и экономическое развитие – ГУАМ (ОДЭР-ГУАМ, ранее ГУУАМ и ГУАМ), чья деятельность на протяжении последних лет постепенно все более концентрируется именно на вопросе создания альтернативных путей поставки каспийских углеводородов на Украину, в страны Восточной Европы и Балтии, регулярной платформой для выработки соответствующих стратегий стали «саммиты энергобезопасности». Эти мероприятия, проводимые под патронажем ЕС, проходят с широким участием глав государств и правительств и официальных представителей стран СНГ, Восточной Европы и Балтии, самого Евросоюза, США и различных международных структур. Причем в последнее время налицо тенденция к активизации данной платформы: первое подобное крупное мероприятие состоялось в Кракове в мае 2007 г., второе уже в октябре того же года – в Вильнюсе, а в мае 2008 г. очередной саммит прошел в Киеве.

В свою очередь, не менее активна и РФ, которая действует как в инициативном, так и в реактивном ключе. В целом, Россия полагается на инструменты двусторонних контактов. Ведутся переговоры об условиях поставок газа с Украиной, Белоруссией, странами Балтии и государствами Центральной и Восточной Европы. Ключевое внимание в этом контексте уделяется поставкам из Средней Азии. РФ поддерживает постоянный энергодиалог с Астаной, Ашхабадом и Ташкентом. Москва идет порой на достаточно серьезные уступки – по цене газа, инвестициям в энергетический комплекс и т.д.

Впрочем, иногда применяются и многосторонние переговоры – как в мае 2007 г., когда под давлением Москвы эти три страны согласились на создание Прикаспийского газопровода и модернизацию газопроводной системы Средняя Азия – Центр (САЦ). При этом Россия постоянно старается нивелировать итоги западной дипломатии, порой достаточно эффективно. Например, явно в пику оппонентам во время майских конференций по энергобезопасности 2007 и 2008 гг. прошли переговоры президентов РФ и Казахстана, что предотвратило поездку на эти мероприятия лично Н. Назарбаева, серьезно снизив их политическую значимость. Это укрепило «пророссийскую» ориентацию Астаны.

Между тем, острая геополитическая борьба за ресурсы и проекты в регионе носит парадоксальный характер. Дело в том, что ее экономическая и собственно энергетическая базы до такой степени идеологизированы в результате геополитических «маневров» и дипломатических комбинаций, что при ближайшем рассмотрении выявляется несоответствие реальности тем стратегиям, на основании которых строятся современная политика игроков. Вдвойне удивительна данная ситуация в связи с тем, что речь идет о такой весьма «материальной», в отличие от многих политико-дипломатических феноменов, сфере, как энергетика, где, казалось бы, мифотворчеству вне разумных пределов места нет.[19]

**3 Предложения по регулированию поставок газа**

**3.1 Развитие рынка газа в Российской Федерации**

Сегодня газовая промышленность России представляет собой единый комплекс, деятельность которого направлена на решение широкого круга задач, включая геолого-разведочные работы на суше и морском шельфе, бурение разведочных и эксплуатационных скважин, добычу и переработку природного газа, газового конденсата и нефти, транспорт и распределение газа и газового конденсата, подземное хранение газа, использование газа в качестве моторного топлива, производство бытовой и промышленной газовой аппаратуры, ремонт и восстановление газопроводов и оборудования, научно-исследовательские и проектные разработки, машиностроение и строительно-монтажные работы.

Разведанные запасы газа России на сегодняшний день составляют более 46 триллионов кубических метров. Причем из общих разведанных запасов газа промышленных категорий около 80 процентов приходится на месторождения Западной Сибири.

Транспортировка газа от месторождений до потребителя осуществляется по уникальной газотранспортной системе, включающей более 150 тысяч километров магистральных газопроводов, 689 компрессорных цехов мощностью более 42 миллионов киловатт, 22 объекта подземного хранения газа. Протяженность газораспределительных сетей составляет 359 тысяч километров.

В настоящее время система газоснабжения России - основополагающий элемент национальной экономики, от надежного и эффективного функционирования которого непосредственно зависит ее нормальная работа и жизнеобеспечение всех граждан России. Газовая отрасль занимает 8% в структуре ВВП, обеспечивает значительную часть доходов бюджета, а также более 19% поступлений валютной выручки государства за счет экспортных поставок газа (45% в структуре экспорта топлива из России). В России ежегодно потребляется (с учетом расхода газа на технологические нужды системы газоснабжения) 410 млрд.куб.м газа, или более 70% от всего объема газа, добываемого в стране. Масштабы внутреннего рынка, начиная с 1998 года, стабильны и имеют тенденцию к некоторому росту (3,3% в год). Газ составляет 50% в структуре баланса первичных энергоносителей в стране и будет оставаться основным топливным ресурсом, но с постепенным сокращением его доли в потреблении топливно-энергетических ресурсов до 45% к 2011 году.[18]

Динамичное развитие газового сектора способно обеспечить поступательное движение и другим отраслям экономики. В условиях наметившегося экономического подъема обеспечение газом платежеспособных российских потребителей представляется одной из основных задач по модернизации экономики и обеспечению ее поступательного развития.

Сырьевая база природного газа в России, как ее разведанная, так и прогнозная часть, достаточна и надежна для текущего и перспективного обеспечения потребностей внутреннего рынка и нужд экспорта. Разведанные запасы природного газа составляют около 47 трлн.куб.м, в том числе в Западной Сибири - около 35 трлн.куб.м (74%). Ближайшие для освоения ресурсы газа оцениваются в 100 трлн.куб.м, в том числе по Западной Сибири - около 51 трлн.куб.м (северные районы). Такого объема запасов достаточно для обеспечения ежегодной добычи газа в размере 700 млрд. куб. м в течение 60-80 лет.

Особенностью разведанных запасов является их высокая степень концентрации в отдельных регионах страны, в основном, на севере Западной Сибири. 75 процентов этих запасов сосредоточено на 21 крупном месторождении. Большинство месторождений газа эксплуатируется уже 15-25 лет, причем все четыре крупнейшие месторождения газа (Уренгойское, Ямбургское, Медвежье и Вынгапурское), на долю которых приходится около 80% текущей добычи, уже вступили в падающую фазу.

Протяженность магистральных газопроводов и отводов, входящих в газотранспортную систему, составляет 154,8 тыс. км (газопроводы диаметром 1020, 1220 и 1420 мм составляют более 62%). В систему входят газоперекачивающие агрегаты установленной мощностью около 42,6 млн. кВт и 3645 газораспределительных станций, обеспечивающих выдачу газа в газораспределительные системы (системы газопроводов низкого и среднего давления, обеспечивающие доставку газа розничным потребителям). Техническое состояние газотранспортной системы требует ее существенной модернизации: износ основных производственных фондов здесь составляет 56%, в том числе оборудования компрессорных станций - более 89%. Технически возможная производительность газотранспортной системы ограничена, и составляет 518,1 млрд. куб. м в год, что ниже ее проектной производительности (577,8 млрд.куб.м в год) на 59,7 млрд.куб.м.[22]

Имеющиеся инфраструктура и мощности хранения газа составляют порядка 60 млрд. куб. м в год или около 18% от объемов потребления газа в стране, что в целом позволяет поддерживать надежное снабжение газом российских потребителей. Вместе с тем имеются реальные проблемы обеспечения пиковых отборов газа из хранилищ в зимние периоды времени. Отсутствие сезонной дифференциации регулируемых цен на газ экономически не побуждает потребителей равномерно осуществлять закупку газа. Потребление природного газа населением страны увеличилось за последние 10 лет более чем в 3 раза. Однако уровень газификации особенно в сельской местности остается недостаточным и составляет в настоящее время около 31% против 60% в городах.

Состав участников сложившегося рынка газа включает производителей газа, газосбытовые компании, газораспределительные организации, операторов инфраструктуры (газотранспортные организации) и потребителей газа. Рынок газа в определенной степени сегментирован, что обусловлено естественной территориальной изоляцией от Единой системы газоснабжения ряда регионов добычи газа (месторождения Республики Саха-Якутия, Таймырского автономного округа, Камчатки и Сахалина).

В настоящее время ОАО «Газпром», как субъект рынка, осуществляет меры по совершенствованию системы поставок газа на регулируемый и нерегулируемый сегменты рынка; в том числе, путем установления прямых договорных отношений с крупными потребителями газа. В условиях сформированной развитой рыночной системы сбыта газа планируется, что потребители будут иметь возможность выбора в приобретении газа на торговых площадках, у сбытовых структур ОАО «Газпром», либо у независимых производителей (поставщиков).[14]

Ключевым условием развития конкурентного рынка газа является осуществление мер по повышению эффективности ценовой политики и внедрению рыночных принципов ценообразования. Прогноз роста тарифов на газ приведен в таблице.

Таблица 1 - Прогноз роста тарифов на газ

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Прогноз изменения цен на газ, % к предыдущему году | 2008 | 2009 | 2010 |
| Прогноз согласно концепции развития рынка газа в Российской Федерации, подготовленный ОАО «Газпром». | 1,12 | 1,12 | 1,08 |
| Предложения Минэкономразвития России, одобренные Правительством РФ | 1,08 | 1,07 |   |

В последние 3 года в российской экономике, наблюдается заметное увеличение потребления газа. За этот период оно возросло с 338,2 до 360,7 млрд.куб.м, т.е. прирост составил 22,5 млрд.куб.м с ежегодным темпом роста в среднем 3,3%.

В результате диспропорции цен на топливно-энергетические ресурсы потребность в газе как наиболее дешевом виде топлива искусственно завышается. В результате, в структуре потребления энергоресурсов России доля нефти и нефтепродуктов составила 21% , угля - 17%, а газа - до 48,8%. До 63,7% возрос удельный вес газа в котельно-печном топливе. В таких промышленно развитых регионах России, как Поволжский, Центральный, Северо-Кавказский и Северо-Западный, за счет сокращения использования мазута и угля в 2 раза доля газа в котельно-печном топливе достигла 77-83%. В Москве этот показатель уже превышает 95%. Между тем удельный вес газа в запасах топливно-энергетических ресурсов России (уголь, газ, нефть) составляет только 27%.

Таблица 2 -Структура потребления газа в отраслях народного хозяйства

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Наименование отрасли | Потребление, млрд.куб.м | От общего объема потребления, % |
| 1 | Электроэнергетика | 140,6 | 39 |
| 2 | Металлургическая | 28,6 | 7,9 |
| 3 | Агрохимическая промышленность | 17,8 | 4,9 |
| 4 | Агропромышленный комплекс | 10,1 | 2,8 |
| 5 | Нефтехимическая промышленность | 6,1 | 1,7 |
| 6 | Коммунально-бытовые хозяйства | 30,8 | 8,5 |
| 7 | Население | 41,7 | 11,6 |
| 8 | Другие | 85,0 | 23,6 |
|  | Россия всего | 360,7 | 100 |

Потребление природного газа населением быстро растет, при этом уровень розничных цен на газ для населения остается значительно более низким, чем для других категорий потребителей.

Приоритетными потребителями природного газа в ближайшие годы и в перспективе должны стать химия, сельское хозяйство, производство стройматериалов для жилищного строительства, коммунально-бытовой сектор и население при сокращении поставок газа электростанциям. Существует 2 основных сценария динамики спроса на газ на внутреннем рынке, существенно отличающихся между собой. Первый сценарий основан на предложении об инерционном изменении действующих цен на газ, относительно низких с точки зрения потребительских свойств газа и не допускающих возникновения серьезных экономических стимулов для экономии газа и межтопливной конкуренции.

Второй предполагает существенное включение механизмов давления на спрос посредством ценовых сигналов в результате либерализации цен и приближения их к уровню, в большей степени соответствующему реальному соотношению спроса и предложения на газ, позволяющему обеспечить условия для создания межтопливной конкуренции.[18]

В случае реализации первого сценария рост спроса на газ при различных сценариях социально-экономического развития страны может составить 3-4% в год и превысить ресурсные возможности газового рынка в случае падения газодобычи ОАО «Газпром» и умеренных темпов роста добычи газа независимыми производителями (4-5 в год).

Газоемкость экономики в этом случае не снизится, а техническое перевооружение газоемких производств (электростанций, котельных, химических, нефте- и газохимических производств) будет происходить по газоемкому сценарию, без вложения средств в модернизацию оборудования и технологий с целью снижения газоемкости.

По второму сценарию, связанному с некоторым сжатием спроса под воздействием роста цен, ресурсных ограничений можно будет избежать. Рост спроса будет происходить в пределах 1-1,5% в год (с учетом общего роста производства в стране), при этом наиболее крупные потребители газа будут инвестировать средства в снижение газоемкости производства, закладывая таким образом основу для предотвращения резкого роста спроса на газ в будущем. Объем потребления газа на внутреннем рынке, включая технологические нужды газовой отрасли, не превысит 430 млрд. куб. м в год, что с учетом ожидаемой стабилизации добычи газа ОАО «Газпром» и возможного увеличения темпов роста добычи газа независимыми производителями позволяет говорить об отсутствии перспективы ресурсных ограничений на внутреннем рынке газа.

Таким образом, спрос на газ и уровень газоемкости экономики страны находятся в прямой зависимости от проводимой ценовой политики.

Не смотря на значительные положительные тенденции в данном секторе экономике, имеется ряд существенных проблем.

Российский рынок газа в современном состоянии не имеет развитой рыночной инфраструктуры и конкурентной среды. Его характерной особенностью является весьма высокая степень государственного регулирования.

Нерегулируемый сегмент рынка, на котором газ является предметом купли - продажи по свободному выбору с применением рыночных цен, определяемых спросом и предложением, не развит. Этот сегмент рынка пока не оказывает конкурентного воздействия на доминирующее положение регулируемого сегмента рынка газа.

В сфере добычи газа основную долю (90%) занимает ОАО «Газпром». В значительной степени это обусловлено концентрацией запасов газа в отдельных крупных месторождениях и структурой выданных лицензий на их разработку. Прогноз добычи газа в России на 2010 г. приведен в таблице.

Таблица 3 - Прогноз добычи газа в России в 2010 годах, млрд. куб. м

|  |  |
| --- | --- |
| Наименование | 2010 |
|   | минимальная | максимальная |
| Объем добычи, всего | 615 | 655 |
| ОАО «Газпром» | 530 |
| Других поставщиков | 91,0 |

Независимые организации владеют примерно 30% лицензий на освоение запасов газа и имеют право реализовывать его по свободным рыночным ценам, но их доля в совокупных объемах добычи и поставки газа на рынок составляет немногим более 10%.

В условиях, когда основная часть газа реализуется потребителям на регулируемом секторе рынка газа, возможности использовать указанное право у независимых производителей весьма ограничены.

Сфера транспортировки газа по магистральным трубопроводам отнесена к естественно монопольным видам деятельности. Этот вид услуг предоставляет ОАО «Газпром», являющееся собственником газотранспортных сетей.

Сектор газораспределения, в котором действует достаточно большое количество организаций (в основном в форме акционерных обществ), также функционирует в регулируемом режиме естественно монопольных видов деятельности.

Несмотря на то, что к сфере естественных монополий законодательством отнесены только услуги по транспортировке газа по трубопроводам, включая магистральные, по решению Правительства Российской Федерации осуществляется государственное регулирование оптовых цен на газ, поставляемый конечным потребителям.

Таким образом, основная доля поставляемого на российский рынок газа реализуется по оптовым ценам, директивно устанавливаемым уполномоченным регулирующим органом.

Комплексное и целенаправленное улучшение ситуации на рынках газа возможно в рамках принятия «Основных направлений развития рынка газа в Российской Федерации».

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об основных направлениях развития рынка газа в Российской Федерации», подготовленный ФАС России, предусматривает этапность развития рынка газа в Российской Федерации, определяет содержание каждого из этих трех этапов, переход к которым предполагается осуществлять по результатам мониторинга реализации предыдущего этапов.

В соответствии с подготовленными предложениями и по итогам обсуждений развитие внутреннего рынка газа должно носить плавный, поступательный характер, при двухсекторной модели, заключающейся в постепенном расширении свободного и сокращении регулируемого секторов.

Рисунок 1 -Трансформация рынка газа, млрд. м3

Источник: материалы ИНЭИ РАН и обсуждения на Экспертном совете ФАС

На нерегулируемом секторе предлагается реализовывать газ, добываемый производителями газа, не входящими в группу лиц ОАО «Газпром», газ ОАО «Газпром» сверх объемов, поставляемых на регулируемый сектор, а также импортный газ. При этом объемы свободно реализуемого ОАО «Газпром» газа будут ежегодно увеличиваться в соответствии с темпами сокращения регулируемого сектора с учетом недопущения при этом возникновения и (или) усиления доминирующего положения группы лиц ОАО «Газпром».

Формирование цен на газ в нерегулируемом сегменте, основу которого составят торговля в рамках прямых двусторонних договоров (кратко-, средне- и долгосрочных), а также (спотовая) торговля газом на организованной торговой площадке и торговля газом на биржевой площадке, будет осуществляться на основе баланса спроса и предложения.

Регулируемые цены целесообразно сохранить для населения и определенного на федеральном уровне состава организаций, финансируемых из государственного бюджета. Для всех остальных категорий потребителей газа на протяжении переходного периода должен поставляться как по регулируемым, так и по договорным ценам. Для них может осуществляться планомерное снижение объемов поставок по регулируемой цене (лимитов) от фактических объемов потребления газа. При этом должна быть обеспечена синхронизация соотношения свободных и регулируемых секторов в электроэнергетике и в газовой сфере. Предполагается, что все новые потребители будут приобретать газ по договорным ценам на нерегулируемом секторе рынка газа.[16]

Сокращение регулируемого сектора рынка газа будет происходить таким образом, чтобы обеспечить необходимый объем инвестиций в развитие газовой отрасли и вместе с тем не подорвать конкурентоспособность отечественных производителей, особенно энергоемких.

Недостающие объемы должны покупаться указанными потребителями на нерегулируемом секторе рынка по свободной цене, определяемой балансом спроса и предложения.

Формирование цен на газ в регулируемом сегменте должно осуществляться исходя из принципа возмещения организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности, экономически обоснованных затрат, а также установления обоснованной прибыли, с учетом конъюнктуры рынка.

В июле 2009 года на экспертном Совете по вопросам развития конкуренции на рынках газа при ФАС России рассматривался вопрос о сценариях развития рынка газа в Росси, где было показано, что при одновременном повышении оптовых цен на газ (вариант С3), как и при оставлении текущей ситуации без изменений (вариант С1) будет наблюдаться постепенное снижение темпов прироста валового внутреннего продукта, что вступает в противоречие, с том числе с положением Энергетической стратегии.

Формирование цен на газ исходя из рыночных условий, с учетом конъюнктуры рынка (вариант С2) будет способствовать устойчивому темпу роста валового внутреннего продукта.

Рисунок 2 - Темпы роста ВВП в зависимости от цен энергоносителей, %

На основании изложенного, совершенно очевидно, что создание условий для формирования цен в газовой отрасли на основе рыночных принципов, является актуальной темой.

В рамках указанного выше проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об основных направлениях развития рынка газа» предлагается принять перечень и план-график подготовки проектов нормативных правовых актов по развитию рынка газа, к которым относятся, в частности, проекты Порядка недискриминационного доступа к газотранспортным системам и порядка использования газа в качестве топлива. Также к числу первоочередных, по мнению ФАС России, относятся также и изменения и дополнения в Правила поставки газа, разработка нового постановления Правительства Российской Федерации о порядке формирования балансов газа.

На первом этапе предлагается принять указанные нормативные правовые акты, а также провести эксперимент по продаже 5-10 млрд.м3 газа по свободным ценам на организованной торговой площадке. На втором этапе, имея надлежащую правовую базу, предлагается начать торговлю природным газом по рыночным ценам, с поэтапным расширением нерегулируемого сегмента рынка. На третьем этапе после 2010-2011 годов - сформировать окончательные условия для функционирования и развития торговли газом на рыночных принципах.

В целях контроля ситуации на рынке газа в Российской Федерации предлагается принять следующие методы государственного регулирования и контроля:

- государственное антимонопольное регулирование и контроль;

- государственный контроль в сферах, отнесенных законодательством к сферам деятельности субъектов естественных монополий, осуществляемый в соответствии с законодательством о естественных монополиях;

- государственное регулирование цен (тарифов) в сферах, отнесенных законодательством к сферам деятельности субъектов естественных монополий, осуществляемый в соответствии с законодательством о естественных монополиях;

- государственное регулирование цен (тарифов) на отдельные виды продукции (услуг, перечень которых определяется федеральными законами;

- таможенно-тарифное регулирование;

- контроль соотношения доли регулируемого и нерегулируемого секторов рынка газа.[8]

Правительство Российской Федерации будет осуществлять постоянный мониторинг реализации положений «Основных направлений развития рынка газа в Российской Федерации» с представлением на ежегодной основе уполномоченными федеральными органами исполнительной власти доклада в Правительство Российской Федерации. На основе результатов такого мониторинга будут приниматься решения о дальнейшем осуществлении или корректировке соответствующих мероприятий.

Одним из наиболее существенных факторов для создания равных условий на рынке газа станет решение вопроса недискриминационного доступа к основной технологической инфраструктуре, в частности к магистральным и распределительным трубопроводам.

В настоящее время проблемы доступа в основном решаются в рамках антимонопольного законодательства (пресечения нарушений - злоупотреблений доминирующим положением, а также контроля сделок экономической концентрации и сопровождения отдельных сделок требованиями, направленными на обеспечение конкуренции).

Вместе с тем, рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства, включая использование судебных механизмов, может занимать достаточно продолжительное время. Поэтому необходимо создание механизмов предупреждения нарушений антимонопольного законодательства в указанной сфере.

Пунктом 3 статьи 27 Закона РСФСР от 22.03.1991 №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» указано, что федеральными законами и иными нормативными правовыми актами могут устанавливаться требования, направленные на предупреждение создания дискриминационных условий и не противоречащие положениям данного Закона.

Этим же пунктом установлено, что требования, направленные на предупреждение создания дискриминационных условий, могут содержать требования об обеспечении доступа заинтересованных лиц к информации, позволяющей обеспечить сопоставление ими условий обращения товара и (или) доступа на рынок, и (или) о публикации указанной информации в средствах массовой информации, а также экономические, технические и иные требования.

Специфика вопросов недискриминационного доступа на рынках газа отражена в Федеральном законе от 31.03.99 №69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», где содержится специальный раздел, касающийся специфики применения антимонопольного законодательства (глава VII «Антимонопольное регулирование газоснабжения»), в том числе статья, посвященная вопросам доступа. В соответствии со статьей 27 указанного Федерального закона организации-собственники систем газоснабжения обязаны обеспечить недискриминационный доступ любым организациям, осуществляющим деятельность на территории Российской Федерации, к свободным мощностям принадлежащих им газотранспортных и газораспределительных систем в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Порядок доступа к газотранспортной системе ОАО «Газпром в настоящее время определяется Положением об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе Российского акционерного общества «Газпром», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.1997 №858.

Вместе с тем, указанное Положение не достаточно детализировано, не содержит ряд положений, необходимых для создания равных возможностей конкуренции для потребителей услуг естественных монополий (транспортировка газа по газотранспортным системам).

В этих условиях стоит задача совершенствования действующего Положения об обеспечении доступа к газотранспортной системе и детализации всех существенных аспектов доступа к газотранспортным системам и предоставления соответствующих услуг, решение которой будет способствовать развитию конкуренции в газовой отрасли.

Правила недискриминационного доступа на рынках газа должны быть в достаточной степени детализированы, чтобы многие вопросы, связанные с доступом к услугам естественных монополий и к услугам коммерческой инфраструктуры на рынках газа, решались автоматически, а не были предметом долгого переговорного процесса и долгих разбирательств либо в антимонопольном органе, либо в судебных органах.

Федеральной антимонопольной службой с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в рамках исполнения поручений Правительства Российской Федерации, касающихся подготовки нормативных правовых документов по совершенствованию положений об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе ОАО «Газпром» и местным газораспределительным сетям, был разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным системам в Российской Федерации» (далее - Проект постановления).

Проект постановления предполагает внесение изменений и дополнений в Положение об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе Российского акционерного общества «Газпром» (утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.1997 №858).

Предлагаемый Порядок доступа к ГТС изложен в логике требований антимонопольного законодательства по определению технических, экономических и информационных требований посредством детальной регламентации процедур заключения договора оказания услуги на транспортировке газа по газотранспортным сетям (равенство условий доступа к услуге), исполнения договора (равенство условий оказания услуги), подсоединения к газотранспортным сетям и стандартов раскрытия информации организацией-собственником системы газоснабжения.

Основная цель Порядка доступа к ГТС заключается в совершенствовании и повышении эффективности механизма недискриминационного доступа к услугам по транспортировке газа по газотранспортным сетям, к услугам по технологическому присоединению к газотранспортным сетям, а также оказания этих услуг на недискриминационных условиях.

Указанные выше экономические, технические и информационные требования недискриминационности конкретизируются в:

- порядке заключения и исполнения договора оказания услуг по транспортировке газа по газотранспортной системе;

- порядке приема и учета газа для его транспортировки по газотранспортной системе;

- порядке передачи права доступа к газотранспортной системе;

- порядке балансировки газа в газотранспортной системе;

- порядке подсоединения к газотранспортной системе;

- стандартах раскрытия информации.

В Порядке доступа к ГТС определены понятия «транспортировка газа», «недискриминационный доступ к услугам по транспортировке газа по газотранспортной системе», «потребитель услуги по транспортировке газа», «прерываемые условия транспортировки газа», «дисбаланс», «плановый объем сдачи в газотранспортную системы (отбора из газотранспортной системы)», «отклонение», уточнено понятие «свободной мощности газотранспортной сети».

В Порядке доступа к ГТС услуги по транспортировке газа, которые могут предоставляться организацией-собственником системы газоснабжения или по ее поручению газотранспортной организацией, подразделяются на долгосрочную (транспортировка газа от пункта приема газа до пункта сдачи газа в период более 1 года), среднесрочную (от 1 месяца до 1 года) и краткосрочную (не более 1 месяца).[11]

Порядок доступа к ГТС устанавливает существенные условия договора на оказание услуг по транспортировке газа, обязательства потребителя этих услуг и организации-собственника системы газоснабжения в соответствии с договором, детализирует процедуру представления организации-собственнику системы газоснабжения заявки для получения доступа к газотранспортной сети, исчерпывающий перечень требований к содержанию заявки, сроки ее рассмотрения и заключения договора на оказание услуг по транспортировке газа, а также конечный перечень ситуаций, в которых организация-собственник системы газоснабжения имеет право сократить или приостановить оказание услуг по транспортировке газа по газотранспортной сети, и порядок возобновления транспортировки газа.

В действующем Положении об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе Российского акционерного общества «Газпром» (статья 10) при отсутствии достаточной для удовлетворения всех рассматриваемых заявок свободной мощности газотранспортной системы для распределения свободных мощностей газотранспортной системы для остальных организаций (за исключением имеющих приоритет в поставке) предусмотрен принцип (с учетом требований антимонопольного законодательства) пропорциональности заявленным объемам транспортировки газа, либо на конкурсной основе в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Вместе с тем фактически применяется принцип «первый пришел, первый получил», когда заявки организаций (за исключением имеющих приоритет в поставке) удовлетворяются по дате поступления заявки.

В Порядке доступа к ГТС предусмотрено дальнейшее углубление законодательно предусмотренных и практически реализуемых принципов распределения свободных мощностей газотранспортной системы для организаций (за исключением имеющих приоритет в поставке). Предполагается использование как принципа пропорциональности, так и принципа «первый пришел, первый получил». Заявки на получение среднесрочной и краткосрочной услуги по транспортировке газа будут удовлетворяться по дате поступления заявки, а заявки на получение долгосрочной услуги по транспортировке газа - пропорционально заявленным объемам транспортировки газа (для первого года получения долгосрочной услуги по транспортировке газа) и пропорционально заявленным объемам транспортировки газа с учетом перспектив развития газотранспортной системы (для последующих годов получения долгосрочной услуги по транспортировке газа). Такое различие объясняется, в первую очередь, необходимостью учета возможностей развития газотранспортной системы в перспективе.

Для обеспечения эффективного использования мощностей газотранспортной системы (в том числе с точки зрения недопущении возникновения ситуаций «простаивания» или недоиспользования газотранспортных мощностей, что особенно важно в условиях их дефицита) Порядком доступа к ГТС закрепляется принцип «используй или теряй» (»use-it-or-lose-it»), который будет действовать для потребителей долгосрочной и краткосрочной услуг по транспортировке газа. В соответствии с ним, если указанный потребитель в течение установленного срока не приступил к сдаче газа, сначала он уведомляется об этом в письменной форме организацией-собственником системы газоснабжения. Затем, если еще в течение определенного срока потребитель тем не менее не приступает к сдаче газа, действие договора об оказании услуг по транспортировке газа приостанавливается на период до 30 дней, а на величину мощности газотранспортной системы, законтрактованной данным потребителем, организация-собственник системы газоснабжения имеет право предоставить иным организациям краткосрочные услуги по транспортировке газа на прерываемых условиях транспортировки. Действие договора возобновляется не позднее 3 часов с момента уведомления потребителем услуг по транспортировке газа организации-собственника системы газоснабжения о начале сдачи им газа в газотранспортную систему.

Также в целях эффективного использования мощностей газотранспортной сети предусматривается возможность одним потребителем услуги по транспортировке газа вправе уступить (передать) другому потребителю услуги по транспортировке газа право доступа к газотранспортной сети для транспортировки газа (далее - право доступа). Это может быть осуществлено только на идентичных условиях доступа к газотранспортной системе и при своевременном уведомлении организации-собственника системы газоснабжения с приложением соответствующих сведений.

В целях поддержания безопасного и надежного функционирования газотранспортной системы Порядок доступа к ГТС определяет принципы и правила обеспечения баланса между сдаваемыми в газотранспортную сеть объемами газа и объемами газа, отбираемыми из нее (балансировка газа в газотранспортной системе).

Для каждого потребителя услуг по транспортировке газа организацией-собственником системы газоснабжения на ежесуточной основе рассчитывается «дисбаланс» (разница между объемами сдачи его в газотранспортную сеть и отбора из газотранспортной сети в соответствующие сутки). За его существование предусматривается соответствующая плата за дисбаланс. При этом для учета неравномерностей сдачи и отбора газа и его потребления, исходя из технических возможностей газотранспортных сетей, предполагается взимание платы за дисбаланс при условии превышения размера дисбаланса 5% от объема газа, сданного потребителем за сутки в газотранспортную сеть.

Кроме того, Порядком доступа к ГТС предполагается установление штрафных санкций за отклонение объема фактической сдачи газа в газотранспортную систему (отбора из газотранспортной системы) и планового объема сдачи в газотранспортную систему (отбора из газотранспортной системы) в соответствующие сутки. При этом долгосрочной услуги по транспортировке газа (для второго и последующих лет ее получения) предусматривается порядок уточнения ежемесячных плановых объемов сдачи (отбора) газа.[12]

Условия доступа на рынок реализации газа связаны с условиями технологического подсоединения. Мероприятия по подсоединению определяют параметры выхода производителей и потребителей газа на товарный рынок. Обеспечение единых требований при осуществлении подсоединения обеспечит создание равных условий выхода (участия) производителей и потребителей газа на рынке и, соответственно, создаст условия для развития конкуренции и защиты законных интересов участников рынка.

В Порядке доступа к ГТС установлена процедура подсоединения к газотранспортным сетям, включая требования к потребителям и поставщикам для осуществления подсоединения, требования к содержанию и срокам рассмотрения заявки на подсоединение, подготовку и выдачу технических условий, заключение и исполнение договора о подсоединении к газотранспортной системе, а также критерии наличия технической возможности подсоединения.

Существенное значение для развития конкуренции имеет вопрос порядка предоставления и использования информации. Сами возможности конкуренции во многом зависят от доступности информации. Ограничение доступа к информации служит одной из наиболее распространенных форм злоупотребления доминирующим положением, и одновременно - наиболее опасной, поскольку оно создает стратегические барьеры входа для потенциальных конкурентов на рынок газа.

В Порядке доступа к ГТС установлены правила, порядок раскрытия информации и перечень информации, подлежащей раскрытию организацией-собственником системы газоснабжения. При этом предполагается, что часть информации раскрывается на ежегодной основе и должна быть доступна всем пользователям соответствующих услуг или организациям, желающим получить доступ к газотранспортной системе, посредством соответствующей информационную системы (программного обеспечения), к которому они вправе подключиться при взимании установленной организацией-собственником системы газоснабжения платы.

Проект постановления и Порядок доступа к ГТС широко обсуждался Федеральной антимонопольной службой с представителями независимых участников рынка газа - независимых производителей газа, его потребителей, саморегулируемых организаций, в том числе в рамках Экспертного Совета по вопросам развития конкуренции на рынках газа в Российской Федерации при Федеральной антимонопольной службе, а также с ОАО «Газпром» в рамках двусторонних консультаций.

По итогам состоявшихся обсуждений содержание проекта постановления и Порядка доступа к ГТС было доработано по многим позициям с учетом всех высказанных, в том числе заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, замечаний и предложений.

В настоящее время проект постановления прошел согласование с Минэкономразвития и Минпромэнерго и направлен на согласование в Министерство юстиции Российской Федерации, для последующего внесения в Правительство Российской Федерации.[23]

**3.2** **Концепция "единого экспортного канала"**

В последние годы становится общепризнанным, что проблемы развития российского энергетического сектора, развития отдельных отраслей ТЭК – так же, как и проблемы повышения глобальной энергетической безопасности – можно решать лишь на основе выдвижения и последовательной реализации ясных и достаточно устойчивых стратегических ориентиров в соответствующих сферах. Любые попытки несистемного решения этих проблем, использования односторонних подходов, ориентации преимущественно на разрешение текущих острых ситуаций, как показывает опыт, недостаточно продуктивны и приводят лишь к возрастанию долгосрочных рисков. Именно поэтому вопросы разработки и совершенствования соответствующих стратегических документов и, что не менее важно, повышения степени их согласованности приобретают все большее значение – в том числе, в международном аспекте.

Важнейшие направления и параметры энергетической политики России зафиксированы в ее Энергетической стратегии на период до 2020 года.

Определены основные механизмы реализации стратегии:

* формирование рациональной рыночной среды;
* поддержка стратегических инициатив хозяйствующих субъектов;
* техническое регулирование.

Россия в этом плане осуществляет целый ряд мер по совершенствованию законодательства, формированию прозрачного и эффективного внутреннего энергетического рынка - естественно, учитывая при этом специфику разных отраслей ТЭК. Говоря о мерах по обеспечению развития нефтегазового комплекса, выделим следующее.[16]

В рамках мероприятий по улучшению инвестиционного климата разработан проект федерального закона «О порядке осуществления в Российской Федерации иностранных инвестиций в коммерческие организации, имеющие стратегическое значение для национальной безопасности Российской Федерации».

Законопроектом предлагается установить порядок осуществления в Российской Федерации иностранных инвестиций в коммерческие организации, имеющие стратегическое значение для национальной безопасности Российской Федерации, который бы позволил создать такие правовые условия и механизмы участия иностранных инвесторов в капитале российских стратегических организаций, которые бы с одной стороны обеспечили защиту национальных интересов Российской Федерации, а с другой способствовали бы формированию в Российской Федерации предсказуемого и прозрачного делового климата для иностранных инвесторов даже в самых чувствительных секторах экономики. В сферу действия законопроекта попадает ряд видов деятельности, включая разработку участков недр федерального значения.

В рамках имеющего основополагающее значение законопроекта «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» предполагается также определить критерии и порядок отнесения участков недр, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, к участкам недр федерального значения (стратегическим участкам недр).

В октябре 2006 г. принято решение о проведении эксперимента по спотовой торговле газом по не регулируемым государством ценам.

Осуществляются меры по созданию биржи нефтепродуктов с перспективой выхода на нее нефти.[14]

Принят закон «Об экспорте газа», фиксирующий принцип единого экспортного канала природного газа; рассматриваются вопросы обеспечения доступа независимых производителей к газотранспортной системе ЕСГ.

Совсем недавно вступил в действие другой общий закон - «О защите конкуренции», направленность которого видна непосредственно из названия.

В рамках поддержки стратегических инициатив в ближайшее время должны быть подготовлены и рассмотрены Генеральные схемы развития нефтепроводного и нефтепродуктопроводного транспорта, развития и размещения нефтехимической промышленности. Все большее внимание государство уделяет при этом налаживанию системного, ориентированного на перспективу взаимодействия всех участников реализации стратегических инициатив – бизнеса, региональных и федеральных структур на принципах государственно-частного партнерства. Что означает координацию целей, соединение усилий и разделение ответственности и рисков.

Правительство Российской Федерации, а также заинтересованные министерства и ведомства уже достаточно давно обсуждали концепцию «единого экспортного канала» для газа, начало реализации которой обусловлено принятием Федерального Закона от 18 июля 2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа».

В существовавшей до последнего времени ситуации, в которой экспорт газа мог осуществляться только по магистральным трубопроводам единой системы газоснабжения, принадлежащей ОАО «Газпром», вопрос разработки государственных механизмов координации экспорта природного газа являлся не актуальным. Несмотря на уже давно продолжающиеся разговоры о предоставлении доступа независимым производителям газа к экспорту, вопрос не требовал срочного государственного вмешательства и решался на уровне собственника единой системы газоснабжения и независимых производителей газа.

Активное развитие рынка сжиженного природного газа в мире, появление в России проектов, разрабатываемых на условиях о разделе продукции, предусматривающих экспортные поставки природного и сжиженного природного газа, а также возникновение крупных проектов по добыче и экспорту природного газа, минуя единую систему газоснабжения, привели государство к необходимости разработки и реализации концепции «единого экспортного канала» по газу.

Принятие Закона, по оценкам разработчиков, было направлено на решение следующих задач:

- снятие неопределенности в регулировании экспорта газа;

- предотвращение конкуренции на экспортных рынках между экспортерами российского газа;

- стимулирование развития газовой отрасли;

- эффективное использование природных ресурсов;

- оптимизация и расширение трубопроводной системы;

- обеспечение максимального дохода от реализации газа на экспорт.

1. Снятие неопределенности в регулировании экспорта газа.

Рассматривая эту задачу, можно с уверенностью сказать, что принятие Федерального закона "Об экспорте газа" закрыло пробел в государственном регулировании газовой отрасли, поскольку экспортные отношения по экспорту газа до его принятия специальным образом не регулировались. Экспортом газа в России занималась только одна компания - ОАО "Газпром" (экспорт природного газа).

2.Предотвращение конкуренции на экспортных рынках между экспортерами российского газа.

Принятие Закона выполнило данную задачу и обеспечило создание "единого экспортного канала".

**Заключение**

Закон «О газоснабжении в Российской Федерации», является основным нормативным правовым актом, действующим в газовой отрасли и единственным отраслевым законом, регулирующим взаимоотношения возникающие в нефтегазовой отрасли.

Нормы Закона «О газоснабжении», посвященные созданию и развитию «единого рынка газа в Российской Федерации», в действительности не выполняют заявленных целей. Более того, некоторые его положения непосредственно направлены на закрепление монопольной ситуации, сложившейся в отрасли на момент принятия Закона «О газоснабжении», создавая тем самым законодательные препятствия для развития рыночных отношений и повышения эффективности функционирования газовой отрасли.

Нефтегазовая промышленность остается важнейшей отраслью в экономике современной России. Несмотря на спад объемов добычи нефти после распада СССР, на долю России приходится 12,8 процентов от мирового объема добычи нефти. После того, как в 2006 – 2008 годах, мировые цены на нефть держались на очень высоком уровне, происходит стагнация, а затем и некоторый спад объемов нефтедобычи. При этом, спад наблюдался во всем мире. В относительных величинах Россия в 2008 году вышла на первое место по добыче нефти, несмотря на то, что по сравнению с 2007 годом объем даже несколько сократился.

У большинства крупных нефтяных компаний сейчас наблюдается увеличение объемов добычи нефти. Например, в сентябре 2009 года, по сравнению с сентябрем 2008, ОАО "Татнефть" увеличило добычу нефти на 1,9 процента, НП "Лукойл" - на 2 процента, ОАО "НК "ТНК-ВР Холдинг" - на 3,5 процента, а ОАО "АНК "Башнефть" - на 5,7 процента.

Одним из факторов увеличения объемов добычи нефти стал ввод в эксплуатацию новых месторождений: Верхнечонского, Каменского, Уватского, Южно-Хыльчуюского и Ванкорского.

Крупнейшими российскими нефтегазовыми компаниями остаются «Газпром», «Лукойл» и «Роснефть».

ОАО «Газпром» в текущей деятельности неуклонно придерживается требований ряда документов, актов и положений. К их числу принадлежат следующие законодательные акты Российской Федерации:

• Конституция Российской Федерации;

• Закон РФ «Об охране окружающей среды»;

• Водный кодекс;

• Земельный кодекс;

• Лесной кодекс;

• Закон об особо охраняемых природных территориях;

• Закон об охране прав коренных малочисленных народов Севера;

• Экологическая доктрина РФ;

• другие законодательные акты.

Рациональное использование природных ресурсов и сокращение экологических издержек являются неотъемлемыми составляющими деятельности крупнейшей в мире газодобывающей компании - Открытого акционерного общества «Газпром».

ОАО «Газпром» осуществляет масштабную программу ресурсоэнергосбережения, продолжает работы по переводу автотранспорта на экологически более чистое газомоторное топливо, совместно с региональными администрациями осуществляет газификацию субъектов Российской Федерации, что также способствует улучшению экологической обстановки в стране.

В силу специфики деятельности, Роснефть и ее дочерние общества подпадают под действие федерального законодательства об охране окружающей среды.

В своей операционной деятельности Компания стремится соответствовать международным стандартам по охране окружающей среды и постоянно контролирует соответствие данным стандартам. В целях улучшения природоохранной деятельности, Компания предпринимает ряд мероприятий по уменьшению отрицательного воздействия текущей деятельности на окружающую среду.

Приоритетными задачами ОАО «ЛУКОЙЛ» является обеспечение безопасных условий труда работников, защиты здоровья персонала организаций Группы «ЛУКОЙЛ» и населения, проживающего в районах деятельности организаций Группы «ЛУКОЙЛ», а также сохранение благоприятной окружающей среды.

Для решения этих задач в Компании создана и успешно функционирует Система управления промышленной безопасностью, охраной труда и окружающей среды, включающая обеспечение требований пожарной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Комплексное и целенаправленное улучшение ситуации на рынках газа возможно в рамках принятия «Основных направлений развития рынка газа в Российской Федерации».

Правительство Российской Федерации будет осуществлять постоянный мониторинг реализации положений «Основных направлений развития рынка газа в Российской Федерации» с представлением на ежегодной основе уполномоченными федеральными органами исполнительной власти доклада в Правительство Российской Федерации. На основе результатов такого мониторинга будут приниматься решения о дальнейшем осуществлении или корректировке соответствующих мероприятий.

Правительство Российской Федерации, а также заинтересованные министерства и ведомства уже достаточно давно обсуждали концепцию «единого экспортного канала» для газа, начало реализации которой обусловлено принятием Федерального Закона от 18 июля 2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа».

В существовавшей до последнего времени ситуации, в которой экспорт газа мог осуществляться только по магистральным трубопроводам единой системы газоснабжения, принадлежащей ОАО «Газпром», вопрос разработки государственных механизмов координации экспорта природного газа являлся не актуальным.

Принятие Закона, по оценкам разработчиков, было направлено на решение следующих задач:

- снятие неопределенности в регулировании экспорта газа;

- предотвращение конкуренции на экспортных рынках между экспортерами российского газа;

- стимулирование развития газовой отрасли;

- эффективное использование природных ресурсов;

- оптимизация и расширение трубопроводной системы;

- обеспечение максимального дохода от реализации газа на экспорт.

Принятие Закона выполнило задачи и обеспечило создание "единого экспортного канала".

# Список использованной литературы:

1. Федеральный закон РФ от 18.07.2006 N 117-ФЗ "Об экспорте газа".
2. Аруева Р.Г.«Влияние экономики США на Россию» // Независимая газета. - № 5. – 2008.
3. Бейбалаева Д.К. Система территориально-отраслевых отношений с учетом принципов и подходов их регулирования в экономике региона //Региональная экономика: теория и практика. — 2008. — 4(61). — С.18–22.
4. Голубева С.С. Становление транснациональных финансово-промышленных групп в России. -М., 2006. - 283 с.
5. Данников В.В. Холдинги в нефтегазовом бизнесе: стратегия и

управление. – М.: ЭЛВОЙС-М.:2009, -464 с.

1. Данильцев А.В. Международная торговля: инструменты регулирования: учебно-практическое пособие. -3-е изд, перераб. – М: Юнити-Дана - М. 2007
2. Дедусеко А.С. Особенности применения института ответственности в современном международном торговом праве // Московский журнал международного права №6 – 2008.- с.309-311.
3. Евдокимов Е.В.«Международные экономические отношения»: Учебник. – М.: ООО «ТК Велби», 2008 г
4. Ильин М.В. Стабилизация развития // Мегатренды мирового развития / отв. ред. М.В. Ильин, В.Л. Иноземцев, Центр исследований постиндустриального общества – М.: ЗАО "Изд-во "Экономика", 2007, с.183-191.
5. Ивантер В.В., Узяков М.Н., Шокин И.Н. и др. Долгосрочный прогноз развития экономики России на 2007–2030 гг. (по вариантам) // Проблемы прогнозирования. — 2007. — 6(105). — С. 21–26.
6. Голко Я.Я., Карлик А.Е. Государственное регулирование газовой промышленности: Предпринт. — СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2008. — 58 с.
7. Коваленко Б.Б. Институциональные преобразования — методологическая основа формирования и государственного регулирования корпоративных структур — СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2009. — 37 с.
8. Николаева И. Мировая экономика: Учебное пособие. М.: Юнити, 2009 г. 510 с.
9. Никонов А.В. Основы торговой политики и правила ВТО: учебное пособие. М.: Юнити-Дана - 2009. - 448 с.
10. Московцев А.Ф. Институциональные факторы становления современной модели корпоративного управления // Региональная экономика. — 2008. — 18(75). — С.9–17.
11. Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Рук. авт. колл. Д.С. Львов; отд. экон. РАН. – М.: ОАО "Изд-во "Экономика".- 2009. - 793 с.
12. Шевченко И.В., Яцуков Г.В. Проблемы совершенствования корпоративного управления предприятиями топливно-энергетического комплекса России // Региональная экономика. — 2007. — 16 (55). — С.3–6.
13. Хлебников В.В. Антикризисное управление на энергетических рынках. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 358 с.
14. Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. // Российская бизнес-газета. — 2008.
15. http://www.fas.gov.ru/article/a\_9088.shtml.
16. www.minfin.ru
17. www.cbr.ru
18. www.finance.ru
19. www.izvestia.ru
20. www.ng.ru
21. www.expert.ru
22. www.lukoil.ru
23. www.rosneft.ru