



Курбанов Р.А.

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ РАЗВЕДКИ, ДОБЫЧИ И ТРАНСПОРТИРОВКИ НЕФТИ И ГАЗА (США)

**Аннотация:** В статье проведен анализ становления и развития законодательства в сфере разведки, добычи и транспортировки нефти и газа в США с начала XX века до настоящего времени. Являясь одним из крупнейших потребителей энергии в мире, США обладает весьма незначительными собственными запасами энергоресурсов и, как следствие, энергетический сектор США полностью зависит от импорта энергоресурсов. За историю развития энергетический сектор США пережил не один кризис, что потребовало разработки на федеральном уровне соответствующей энергетической политики. Отдельное внимание в статье уделяется вопросам распределения полномочий по регулированию данного сектора между федеральной властью и властями штатов. Нельзя не признать, что экологические императивы играют важную роль в развитии в том числе и энергетического законодательства во всем мире. Эти тенденции также коснулись и энергетического сектора США, где в последнее время на федеральном уровне предпринимается ряд мер, направленных на развитие более экологичного газового сектора.

**Review:** The author of the article carries out the analysis of formation and development of the legislation in the sphere of exploration, production and transportation of oil and gas in the USA from the XXth century to the present time. Being one of the largest energy consumers in the world, USA has very scarce reserves of energy resources of their own. As a consequence, the energy sector of the USA fully depends on the import of energy resources. While it has been developing, the energy sector of the USA has undergone several crises which created the need for developing a certain energy policy at the federal level. The author of the article pays special attention at the questions of distribution of authority on regulation of this sector between the federal power and local powers of states. We can't deny that the environmental imperatives also play an important role in the development of the energy legislation all over the world. These tendencies can be viewed in the energy sector of the USA too where a number of measures aimed at development of a more sustainable gas sector have been undertaken recently.

**Ключевые слова:** США, энергетическое право, законодательство, нефть, газ, добыча, транспортировка, энергетический рынок, экологическая политика, энергоэффективность.

**Keywords:** USA, energy law, legislation, gas, oil, exploration, transportation, energy market, environmental policy, energy efficiency.

США является крупнейшим потребителем энергии в мире, а построение энергетических рынков США основано на либерализации и закреплении за частным капиталом доминирующей роли в функционировании энергетики, в то же время как государству (федеральной власти и власти штатов) отведена регулирующая функция. Именно это обуславливает тот факт, что развитие энергетических рынков и законодательства в сфере энергетики США получили наиболее сильное развитие, а энергетическое право включает в себя правовое регулирование всех секторов энергетики: нефтяного, газового, электроэнергетику, атомную энергетику,

угольную энергетику и вопросы развития возобновляемых источников энергии.

Нефть и производные нефтепродуктов имеют первостепенную важность для экономики США<sup>1</sup>. На внутреннем рынке объемы добычи и производства нефти в США увеличивались до 1970 г., а начиная с 1970 г. его добыча постоянно снижалась. Это объяснялось тем, что с 70-х гг. прошлого века добыча в США стала нерентабельной, т.к. в сравнении с добычей нефти на Ближнем Востоке, конечный про-

<sup>1</sup> T. Bower, Oil: Money, Politics, and Power in the 21<sup>st</sup> Century, 2010.

дукт, произведенный в США, остается более дорогим. Тем не менее, несмотря на сложившуюся ситуацию на нефтяном рынке США, где основная часть данного энергоносителя импортируется, его правовое регулирование как на этапе добычи и производства, так и на этапе транспортировки и продажи подлежат детальному правовому регулированию как на федеральном уровне, так и на уровне штатов.

На начальном этапе становления нефтяной промышленности и энергетики в США основным вопросом правового регулирования являлся вопрос собственности на ископаемые энергоресурсы.

В эпоху бурения первых скважин (1859 г.) право собственности на нефть определялось по доктрине *ad coelum*<sup>2</sup>, в соответствии с которой, право собственности на нефть принадлежало собственнику земли, где она была обнаружена. Тем не менее, в отличие от минералов такие ископаемые ресурсы, как газ и нефть, являются «мигрирующими» в недрах земли, что привело к отказу от применения этой доктрины в отношении нефти. Стал применяться иной подход, в соответствии с которым собственником энергоресурса оставалось лицо, добывающее его на принадлежащей ему территории, даже в тех случаях, если залежь частично находилась в не принадлежащем ему подземном пространстве<sup>3</sup>.

Такой подход обусловил перепроизводство нефти в США, что привело к превышению предложения над спросом на нее, а также повлиял на пропускные возможности первых трубопроводов.

Невостребованное сырье хранилось под открытым небом, а распечатанные источники в связи с их неиспользованием в полном объеме продолжали загрязнять окружающую среду, что уже в начале XX века привело к первым экологическим катастрофам. В результате в целях сохранения запасов нефти возникла объективная необходимость детального правового регулирования добычи нефти<sup>4</sup>.

Немаловажную роль в правовом регулировании добычи нефти на том этапе сыграли законы штатов о количестве добываемой нефти. Так, штаты, в которых были обнаружены запасы нефти (Техас, Луизиана, Оклахома и т.д.) были заинтересованы в поддержании

стабильно низкого уровня добычи с целью обеспечения высоких цен на него<sup>5</sup>. Однако с ростом импорта нефти из-за рубежа во второй половине XX-го века эти ограничения постепенно утратили свое значение. Тем не менее, часть из них продолжают действовать. Так, в отдельных штатах устанавливается максимальное количество буровых установок, существует законодательство по распределению права собственности на недра и обязательства различных субъектов по отношению к ним, лицензирование и разрешительная система в отношении бурения сохранилась в законодательстве штатов и по сей день<sup>6</sup>.

Изначально на федеральном уровне правовое регулирование нефтяного рынка было сосредоточено на противодействии образованию трастов. Действительно, в конце XIX века наблюдалась тенденция к концентрации предприятий нефтяной промышленности через слияния. Таким образом, появились квазимнопольные корпорации, одной из которых стала компания *Стандарт Оил Компани (Standard Oil Comp.)*, принадлежавшая Дж. Рокфеллеру. Следующим этапом монополизации нефтяного рынка стало увеличение строительства железных дорог и нефтепроводов. Ограничиваясь лишь примером предприятия *Стандарт Оил Компани*, можно отметить, что монополизация нефтяного рынка США в XIX веке была осуществлена посредством образования трастов, вертикально концентрирующих в своем ведении как переработку нефтепродуктов, так и их транспортировку. Мнопольные тенденции на нефтяных рынках привели к необходимости правового регулирования данной сферы энергетики на федеральном уровне. Так, в знаковом решении *Standard Oil Company vs US 1911 г.*<sup>7</sup> Верховный суд США признал, что приобретение более чем одной трети рынка одной нефтяной компанией является противоречащим антитрастовому законодательству (*Antitrust Acts laws*). Как следствие, Верховный Суд США потребовал разделения данной компании на отдельные независимые компании<sup>8</sup>.

Первые усилия федеральных властей в регулировании нефтяного рынка были направлены на регу-

<sup>2</sup> См. *Th. W. Merrill, H. E. Smith, The Oxford Introductions to U.S. Law: Property*, Oxford University Press, 2010. – 284 p.

<sup>3</sup> *Barnard vs Monongahela Natural Gas Co.* 65 A. 801 (Pa. 1907)

<sup>4</sup> См. *E. Northcutt, The Oil and Gas Conservation Statutes, 1933; Oil Conservation through Interstate Agreement, 1933.*

<sup>5</sup> *Interstate Oil Compact Commission, Summary of State Statutes and Regulations for Oil and Gas Production (1986)*

<sup>6</sup> См. *P. Sabin, Crude Politics: The California Oil Market, 1900-1940*, University of California Press, 2004

<sup>7</sup> 221 US 1, 1911.

<sup>8</sup> См. *A.M. Johnson, The Lessons of the Standard Oil Divestiture in Vertical Integration, in the Oil Industry*, Mitchell ed. 1976.

**Политика и общество 3 (111) • 2014**

лирование количества производства нефтепродуктов и, в частности, на его соотношение со спросом. В 1906 г. был принят так называемый *Закон Хэбберна (Hebburn Act)*<sup>9</sup>, который был направлен на регулирование перевозок нефтепродуктов железнодорожным транспортом.

В 1935 г., в связи с существующими ограничениями на вывоз нефтепродуктов из отдельных штатов и падением цен на нефть был подписан *Договор между штатами о сохранении ресурсов нефти и газа (Interstate Compact to Conserve Oil and Gas)*, который был инкорпорирован в федеральный закон<sup>10</sup>. Данный акт действует и на сегодняшний день. Примечательно, что в разработке договора принимал непосредственное участие межгосударственный комитет, в который входили губернаторы различных штатов<sup>11</sup>. Договор содержит необязательные для исполнения нормы, касающиеся объемов добычи нефти тем или иным штатом (государством), что явилось основной причиной неэффективности правового регулирования товарооборота нефти между штатами, так как на практике данные нормы не соблюдались.

Отсутствие соответствующего регулирования объемов добываемой нефти привело к ее переизбытку на рынке и необходимости правового регулирования этого вопроса на федеральном уровне. Президент Ф. Рузвельт принял указ о запрете товарооборота нефти, добытой сверх квот, установленных законодательством субъектов федерации. Тем не менее, Верховный суд признал данный указ противоречащим Конституции США<sup>12</sup>.

В 1935 г. на федеральном уровне был принят *Закон Коннелли о незаконно добытой нефти (Connally Hot Oil Act)*<sup>13</sup>. Данный акт прямо запрещал транспортировку нефти между территориями штатов, если она была добыта вне квоты.

После второй мировой войны нефтяной рынок США кардинально изменился. Во-первых, нефть стала основным источником энергии, потребляемой в США, на котором построена вся экономика США. Во-вторых, появилась возможность транспортиров-

ки нефти из-за границы, что оказало значительное влияние на нефтяной рынок США, который до этого момента оставался исключительно внутренним. В результате, в 1948 г. импорт нефти в США превысил ее экспорт<sup>14</sup>.

Начиная с 50-х гг. прошлого века объемы импортируемой нефти стали представлять угрозу американским производителям, и в первую очередь, добывающим компаниям<sup>15</sup>. Следствием возрастающего импорта стало падение цен на внутреннем рынке, что вызвало снижение производства нефтепродуктов в США. В 1959 г. Федеральное правительство приняло *Обязательную программу по импорту нефти (Mandatory Oil Import Program)*, что стало возможным после принятия в 1958 г. *Закона о расширении сферы действия торговых соглашений (Trade Agreements Extension Act)*<sup>16</sup>. Программа была направлена, в первую очередь, на ограничение импорта нефти.

В начале 1960-х гг. объемы добычи нефти на внутреннем рынке США выросли, что привело к сокращению их запасов. В связи с этим в 1973 г. было принято решение о замене системы квот, ограничивающей импорт, системой лицензирования или разрешений на импорт, выдаваемых Министерством энергетики, что было осуществлено.

К 70-м гг. прошлого века в сфере мировой нефтяной энергетики произошли значительные изменения, основным из которых стал переход добычи и переработки нефтепродуктов из рук частного капитала в государственный сектор. Именно в данный период нефть стала инструментом внешней политики, что подтвердилось энергетическим кризисом 70-х гг., вызванным эмбарго на поставку нефти в США. Недостаток данного энергоресурса на рынке привел к повышению цен на энергоносители (которое затем повторялось и 80-е гг.) и соответственно к возобновлению добычи и переработки нефти на территории США.

Именно в период первого энергетического кризиса значительно расширилось федеральное законодательство в сфере добычи, производства, транспортировки, импорта и потребления нефти. Одним из основных направлений стало регулирование цен и лицензирование различных видов деятельности на нефтяном рынке.

<sup>9</sup> 34, Stat. 584, Pub. L. № 59-337.

<sup>10</sup> 49, Stat. 939

<sup>11</sup> A.M. Johnson, The Lessons of the Standard Oil Divestiture in Vertical Integration, in the *Oil Industry*, Mitchell ed. 1976.

<sup>12</sup> Panama Refining Co. vs Ryan, 293 US 388 (1935)

<sup>13</sup> 15 U.S.C. § 715.

<sup>14</sup> См. B. Loveless, Entry and exit in U.S. petroleum refining, 1948-1978, American Petroleum Institute, 1981 -

<sup>15</sup> Report of The Presidential Task Force on Reform on Federal Energy Administration Regulations, 1977.

<sup>16</sup> Pub. L. № 85-686, 72 Stat. 673

Среди актов, имплементирующих такого рода меры, необходимо отметить *Закон об экономической стабилизации от 1970 г. (Economic Stabilization Act)*<sup>17</sup>.

Основными регуляторами нефтяного рынка того периода являлись *Чрезвычайный закон о распределении запасов нефти 1973 г. (Emergency Petroleum Allocation Act)*<sup>18</sup>; *Закон об энергетической политике и энергосбережении 1975 г. (Energy Policy and Conservation Act)*<sup>19</sup>; *Закон о сохранении и производстве энергии 1976 г. (Energy Conservation and Production Act)*<sup>20</sup>. Для реализации положений данных актов в США было создано *Федеральное энергетическое бюро (Federal Energy Office)*, которое впоследствии было преобразовано в *Федеральное управление по энергетике (Federal Energy Administration)*.

Принятие этих актов было направлено, в первую очередь, на преодоление негативного влияния цен на нефть на мировом рынке и переориентирование американской энергетики с внешних на внутренних поставщиков нефтепродуктов. Еще одним направлением в регулировании стало замораживание заработных плат и цен, что было необходимо для снижения уровня инфляции. Тем не менее, такие радикальные меры были отменены уже к 1974 г., а исключением стало лишь регулирование цен на нефтепродукты, которое объяснялось последствиями эмбарго на поставки нефти, объявленное странами ОПЕК.

Отдельным аспектом регулирования являлось квотирование добычи, производства, оптовой и розничной продажи нефти и нефтепродуктов. В рамках уже упомянутого закона о квотировании и распределении нефтепродуктов были установлены цены на нефть, по которым добывающие компании могли реализовать сырой продукт нефтеперерабатывающим предприятиям.

В свою очередь, Закон об энергетической политике и энергосбережении был направлен на установление принципов свободного ценообразования на нефть, формирование стратегических запасов и улучшение энергоэффективности транспортных средств. Создание в США стратегических запасов нефти (1 млн. баррелей) послужило мерой безопасности на периоды недопоставки нефтепродуктов. В 2007 г. эти ресурсы

достигли уровня в 725 млн. баррелей<sup>21</sup>. В рамках данного закона были также разработаны стандарты энергоэффективности автомобилей – *Стандарты средней экономики потребления топлива (Corporate Average Fuel Economy standards)*, которые определяются в галлонах на 100 миль<sup>22</sup>.

Другим инструментом по регулированию нефтяного рынка США стало лицензирование деятельности в сфере нефтяной энергетики и выделение квот на ее осуществление. При этом, *Законом об экономической стабилизации 1970 г. (Economic Stabilization Act)*<sup>23</sup> президент США был наделен компетенцией по квотированию отдельных видов деятельности на нефтяном рынке, что выражалось в принятии мер, стимулирующих поставщиков нефтепродуктов к выделению потребителям лишь определенного количества того или иного дефицитного нефтепродукта. В дальнейшем система квотирования была усложнена, что было обусловлено установлением приоритетов в отношении отдельных категорий покупателей нефтепродуктов, а также появлением отдельных категории, которым вообще не было гарантировано ни каких квот (к примеру, автомобилисты). Таким образом, система квотирования стала системой рациона нефтепродуктов, что было особенно актуально в период энергетического кризиса 70-х гг.

Необходимо отметить, что нарушение законодательства в сфере регулирования цен на нефтепродукты, а также квот на них могло повлечь применение административных мер наказания. Компетенция по выявлению таких правонарушений и применению санкций за их нарушение была закреплена за Министерством энергетики.

Министерство энергетики могло в принудительном порядке обязать отдельных субъектов нефтяного рынка к поставке потребителям определенного количества того или иного нефтепродукта, что было сделано, в частности, в 1979 г., когда после захвата заложников в американском посольстве в Иране, США наложили эмбарго на поставку нефти из этого государства.

<sup>21</sup> см. *B. Beaubouef*, *The Strategic Petroleum Reserve: U.S. Energy Security and Oil Politics, 1975-2005*, Texas A&M University Press, 2007.

<sup>22</sup> Данные стандарты постоянно ужесточались. Последним примером такого ужесточения является Закон об энергетической безопасности и независимости от 2007 г. (*Energy Independence and Security Act, 2007*, 121 Stat. 1492)

<sup>23</sup> 12 U.S.C. § 1904

<sup>17</sup> Pub. L. № 92-210, 85 Stat.

<sup>18</sup> Pub. L. № 93-159, 87 Stat. 627

<sup>19</sup> Pub. L. № 94-163, 89 Stat. 871.

<sup>20</sup> Pub. L. № 94-385, 90 Stat. 1125

**Политика и общество 3 (111) • 2014**

*Чрезвычайный закон об энергосбережении (Emergency Energy Conservation Act)*<sup>24</sup> закрепил компетенцию по квотированию нефтепродуктов в отношении определенных категорий потребителей.

После выхода из кризиса и преодоления его последствий в конце 1970-х гг. в целях установления действенных рыночных условий, способствующих стимулированию и росту нефтяного рынка *Управление по экономическому оздоровлению (Economic Recovery Administration)*, в начале 1980 года было принято решение об отмене ряда законодательных актов.

В период президентства Дж. Картера все меры, направленные на борьбу с энергетическим кризисом, носили временный характер. Так, в частности, государственное регулирование цен на нефть, которое является чуждым американской экономике, было отменено в октябре 1981 г., в дальнейшем при президенте Р. Рейгане был отменен государственный контроль за ценообразованием на все нефтепродукты, что позволило ценам на американское сырье подняться до международного уровня<sup>25</sup>.

Что касается вопросов защиты окружающей среды в правовом регулировании нефтяной энергетики США, следует отметить следующее.

Первые законодательные акты в данной сфере были приняты в США в конце 60-х начале 70-х гг. В январе 1969 г. в Санта-Барбаре произошел разлив нефти, и властями были предприняты решительные действия в отношении нефтяных компаний<sup>26</sup>. В результате был принят ряд законодательных актов, в числе которых *Закон о государственной политике в области охраны окружающей среды 1969 г. (National Environmental Policy Act)*<sup>27</sup>; *Закон о защите морской среды, исследованиях и заповедниках 1972 г. (Marine Protection, Research and Sanctuaries Act)*<sup>28</sup>; *Закон о природоохранных мероприятиях в прибрежных зонах 1972 г. (Coastal Zone Management Act)*<sup>29</sup>; *Закон о защите морских млекопитающих 1972 г. (Marine Mammal*

*Protection Act)*<sup>30</sup>; *Закон о защите исчезающих видах 1973 г. (Endangered Species Act)*<sup>31</sup>; *Законы о чистой воде и чистом воздухе 1978 г. (Clean Water and Clean Air Acts)*<sup>32</sup> и т.п. Определение уровня влияния на окружающую среду, оказываемого тем или иным проектом по добыче нефти, осуществляется *Департаментом по влиянию на окружающую среду (Department of Interior's environmental impact statement)*, который выдает лицензии на добычу нефти и осуществляет контроль за соблюдением условий Закона об экологической политике (*National Environmental Policy Act*)<sup>33</sup> предприятиями, запрашивающими лицензии на осуществление добычи, а также проектами, которые они представляют на его рассмотрение<sup>34</sup>.

В арктических районах США (Аляска) расположены крупнейшие заповедники и экологические охраняемые зоны (*The Arctic National Wildlife Refuge-Арктический национальный заповедник дикой природы*). В целях сохранения экосистемы в таких районах, а также в целях восстановления окружающей среды после аварий на буровых установках и нефтепроводах в соответствии с *Законом о землях внешнего континентального шельфа (Outer Continental Shelf Lands Act)*<sup>35</sup>, был учрежден *Фонд по возмещению затрат на восстановление окружающей среды*.

После крушения танкера, принадлежащего нефтяной компании *Exxon Valdez*, в 1990 г. был принят *Закон об ответственности и компенсации за загрязнение нефтью (Oil Pollution Liability and Compensation Act)*<sup>36</sup>. Данный акт направлен на создание системы компенсации и ответственности предприятий, устанавливая ограничения такой ответственности в пределах 350 млн. долларов. Закон существенно расширил полномочия Фонда по возмещению затрат на восстановление окружающей среды, наделив его правом по наложению административных взысканий.

Стоит отметить, что за всю историю административных и уголовных санкций не только в США, но и

<sup>24</sup> 42 U.S.C. § 8501

<sup>25</sup> B. Beaubouef, *The Strategic Petroleum Reserve: U.S. Energy Security and Oil Politics, 1975-2005*, Texas A&M University Press, 2007.

<sup>26</sup> F. Bosselman, J. Rossi, J. Lang Weaver, *Energy, Economics and the Environment*, 2000.

<sup>27</sup> 42 U.S.C. § 4321

<sup>28</sup> 33 U.S.C. §1401-1445

<sup>29</sup> 16 U.S.C. §§ 1451-1464

<sup>30</sup> 16 U.S.C. 1361-1407

<sup>31</sup> 7 U.S.C. § 136

<sup>32</sup> 42 U.S.C. § 7401

<sup>33</sup> 42 U.S.C. § 4321

<sup>34</sup> см. M.R. Greenberg, *The Environmental Impact Statement After Two Generations: Managing Environmental Power*, Routledge, 2013

<sup>35</sup> 43 U.S.C. § 29

<sup>36</sup> 33 U.S.C. 2701

в общемировой практике административного и уголовного права, штраф в более чем 4 миллиарда долларов, который был наложен на компанию *British Petroleum (BP)*, является историческим прецедентом в применении экологических императивов в энергетическом праве. Не дожидаясь судебного преследования, компания, признав себя виновной в рамках переговоров с Министерством юстиции США, согласилась на выплату этой беспрецедентной компенсации, которая превышает максимальный уровень компенсаций, установленный законом 1990 г.<sup>37</sup>

Первоначально производство газа в США осуществлялось на основе переработки угля и исключительно частными компаниями. Такой продукт применялся во второй половине XIX века для освещения улиц и пользовался в то время большим успехом у потребителей. Так как производство газа осуществлялось на местном уровне небольшими предприятиями, то рост его производства привел к необходимости создания трастов и монополий, ограничивающих конкуренцию на газовом рынке и свободно устанавливающих цены на свою продукцию. Такая тенденция на газовом рынке обусловила необходимость урегулирования отношений в секторе газа еще в начале XX века<sup>38</sup>.

Тем не менее, первые законодательные акты касались не демополизации газового рынка, а напротив, поддержки предприятий данной отрасли, что было связано с «великой депрессией» и падением потребления газа, и, как следствие, падением цен на газ<sup>39</sup>. С восстановлением экономики в 40-х гг. прошлого века в США началось строительство газопроводов, что позволило создать общенациональную газовую систему<sup>40</sup>.

Конституционные основы федерального регулирования газового рынка (как и других сфер энергетики) заключаются в статье Конституции США, посвященной торговле (*Статья I раздел 8*)<sup>41</sup>. В соответствии с решением Верховного Суда на основе данного поло-

жения Конституции регулирование поставок газа между штатами осуществляется на федеральном уровне<sup>42</sup>.

Одним из направлений правового регулирования газового рынка стала борьба с монополиями и, в первую очередь, с монополиями компаний, специализирующихся на поставке газа и владеющими газопроводами. Фактически монопольное положение отдельных предприятий по поставке газа было обусловлено тем, что во множестве отдаленных или труднодоступных районов США ряд предприятий обладали исключительным правом на поставку газа, при этом они в свободном порядке устанавливали цены на газ в отношении как покупателей, так и газодобывающих компаний.

В 1938 г. был принят *Закон о природном газе 1938 г. (Natural Gas Act)*<sup>43</sup>. Данный акт уточнил сферу компетенции федерального законодателя, которая стала распространяться на поставку газа между штатами, перепродажу газа в сделках, где участвуют компании различных штатов и регулирование деятельности компаний по транспортировке газа<sup>44</sup>. Закон установил лицензирование коммерческой деятельности компаний по поставке газа, в соответствии с которой для продажи или поставки газа между компаниями, расположенными в различных штатах США, было необходимо получать лицензию в Федеральной комиссии по регулированию энергетики (*The Federal Energy Regulatory Commission*)<sup>45</sup>. Выдача лицензий была обусловлена предоставлением компаниями сведений о том, на какие рынки они осуществляют поставки газа, о возможностях производимого через трубопровод объема газа и т.п.

Данная информация позволяет Федеральной комиссии принимать решения о необходимости в строительстве новых газопроводов. Комиссия также располагает правом наложения определенных обязательств на поставщиков газа. Одним из полномочий Комиссии является определение достаточности средств у компании – поставщика для осуществления поставок газа в соответствии с требованиями рынка. В целях защиты

<sup>37</sup> <http://www.motherjones.com/blue-marble/2012/11/bp-criminal-settlement-enough>

<sup>38</sup> *W. Troeskin, Why Regulate Utilities?: The New Institutional Economics and the Chicago Gas Industry, 1849-1924 (1996)*

<sup>39</sup> *Northcutt Ely, The Oil and Gas Conservation through Interstate Agreement (1933); R.C. Maxwell, P.H. Martin, B.M. Kramer, Oil and Gas, 7<sup>th</sup> ed. (2002).*

<sup>40</sup> *R.C. Maxwell, P.H. Martin, B.M. Kramer, Oil and Gas, 7<sup>th</sup> ed. (2002).*

<sup>41</sup> Конституции зарубежных государств. *Сост. Маклаков В.В.* 2-е изд., исправл. и доп. – М.: БЕК, 1999. – 584 с.

<sup>42</sup> *Missouri vs Kansas Natural Gas Co. 265 US 298 (1924)*

<sup>43</sup> 15 U.S.C.A. § 17

<sup>44</sup> См подробнее *J.H. McGrew, FERC: Federal Energy Regulatory Commission, 12, (2003)*

<sup>45</sup> Федеральная комиссия по регулированию энергетики, является независимым агентством, регулирующим поставку электроэнергии, природного газа и нефти между штатами США. Создана Федеральным законом о гидроэнергетике 1920 г. (*Federal Water Power Act, 16 U.S.C.A. § 791*)

**Политика и общество 3 (111) • 2014**

рынка и поддержания равновесия между предложением и спросом на газ Комиссия вправе запретить компании приостанавливать исполнение услуг по поставке газа (что также допустимо в ряде случаев в соответствии с законом).

Необходимо отметить, что понятие «коммерческий оборот газа между штатами» было определено Верховным судом США довольно широко<sup>46</sup>, то есть включает в себя неограниченный круг коммерческих сделок по поставке газа между штатами, что позволило федеральному законодателю довольно подробно регулировать различные аспекты поставки газа, в том числе и вопросы ценообразования. Законом устанавливается, что «цены на газ должны быть справедливыми, недискриминационными...» (§ 4 и 5).

Однако закон не содержит положений, касающихся добычи газа, что было компенсировано принятием в 1947 г. решения Верховного суда США<sup>47</sup>, закрепившим за Федеральной комиссией по регулированию энергетики полномочий по надзору за определением цен на газ компаниями, осуществляющими его добычу. На практике это привело к определению Комиссией цен на газ в отношении оптовых поставок между газодобывающими компаниями различных штатов.

Соответственно, были установлены две цены на газ: одна определялась рыночным механизмом, то есть соотношением спроса и предложения (внутренний рынок того или иного штата), а другая устанавливалась Федеральной комиссией и применялась при заключении сделок купли-продажи газа между компаниями, расположенными в разных штатах. Такая разница в ценах имела отрицательные последствия, поскольку газодобывающие компании уходили с общенационального рынка на внутренний рынок штатов, что приводило к нехватке поставок газа на общенациональном уровне. В результате Федеральной комиссии были установлены правила приоритетной поставки в отношении отдельных конечных потребителей (например, школ, больниц и т.п.)<sup>48</sup>.

В 70-е гг. нехватка газа в отдельных секторах рынка обусловила необходимость принятия *Чрезвычайного закона о природном газе (Emergency natural Gas*

*Act)*<sup>49</sup>. Данный акт был принят в 1977 г. Он наделил Федеральную комиссию функциями по определению квот или количества газа, направляемого в какой-либо регион и по определению цен на этот газ, что позволило разрешить проблему нехватки газа в восточной части США.

Однако закон не смог разрешить критическую ситуацию на газовом рынке США, сложившуюся в 1970-х гг., вследствие чего в 1978 г. был принят *Закон о политике в сфере природного газа (Natural Gas Policy Act)*<sup>50</sup>, который был направлен на расформирование двухуровневой системы (общенациональной и на уровне отдельных штатов) газового рынка США, которая создавала неблагоприятные условия для развития добычи и сетей по поставке газа. Законом были ограничены полномочия Федеральной комиссии в отношении регулирования газового рынка, а также внесен ряд изменений:

- федеральный контроль цен на газ был установлен на внутренних газовых рынках штатов;
- разработаны формулы определения изменений цен на газ;
- установлена зависимость цен на газ от цены на нефть;
- отменен контроль цен на газ, добытый определенным образом (например, шельфовая добыча).

Таким образом, внесенные изменения уменьшили федеральный контроль за газодобывающими и газотранспортными компаниями, что способствовало стимулированию производства в газовом секторе и унификации газового рынка США.

Вместе с тем закон сохранил ряд правил, устанавливающих преференции в тарификации отдельных конечных потребителей (небольшие ТЭС и котельные, школы, больницы и т.п.) за счет повышения тарифов на газ, потребляемый крупными предприятиями.

Реализация положений закона о политике в сфере природного газа 1978 г. оказала позитивное влияние на газовый рынок США. Тем не менее, стабильность рынков была гарантирована долгосрочными договорами между газодобывающими и газотранспортными компаниями. Особенностью данных договоров стали, так называемые, положения «бери или плати» (*take or pay*), в соответствии с которыми газотранспортные компании обязывались при любых рыночных условиях закупать определенное количество газа, а в случае

<sup>46</sup> См. например *California vs Lo-Voca Gathering Co.* 379 US 366 (1965).

<sup>47</sup> *Interstate Natural Gas Co. vs FPC*, 331 US 682 (1947).

<sup>48</sup> *American Smelting and Refining Co. vs FPC* 494 F2d 925 (D.C. circ. 1974)

<sup>49</sup> 15 U.S.C. § 717

<sup>50</sup> 15 U.S.C. § 60

отказа от закупок оплатить добывающим компаниям неустойку. Такие условия контрактов не отвечали реалиям рынка, что было обусловлено постоянными изменениями спроса и цены на энергоносители. Как следствие, долгосрочное планирование отношений производителей (добывающих компаний) и газотранспортных компаний оказалось неэффективным<sup>51</sup>.

Однако, несмотря на положительное в целом влияние реализации норм Закона 1978 г., отдельные аспекты регулирования отношений производителей (добывающих компаний) и газотранспортных компаний привели к необходимости его реформирования. По мнению Федеральной комиссии, основная проблема действующей системы «плати или бери» в период перепроизводства газа заключалась в отсутствии возможности снижения цен, что было связано с ранее заключенными долгосрочными контрактами, заранее устанавливающими объемы поставок. Как следствие, поставщик (газотранспортная компания), а затем и конечный потребитель переплачивали за поставляемую им продукцию<sup>52</sup>.

Выходом из такой ситуации стало использование норм, позволяющих газотранспортным компаниям отказываться от покупки и поставки газа в периоды, когда цена на газ высока, а спрос конечного потребителя на него невысок, что делает его закупку в оговоренных количествах невозможным – нормы выхода из договора (*market out clauses*). Поскольку такой подход не привел к ожидаемым результатам, Федеральная комиссия приняла ряд нормативных подзаконных актов и установила минимальные объемы газа, которые газотранспортные компании были обязаны закупать<sup>53</sup>. Таким образом, указанные в договоре объемы газа, которые были обязаны закупать газотранспортные компании, были заменены альтернативными (в данном случае минимальными) нормативами. Позднее, в середине 80-х гг. Федеральной комиссией были разработаны «специальные маркетинговые программы» (*special marketing programs*), позволяющие компаниям, добывающим газ, продавать его любому клиенту и реализовать, таким образом, объемы, которые в соответствии с догово-

ром не докупили газотранспортные компании. Это позволило сократить обязательства газотранспортных компаний, а добывающие компании не несли в связи с этим никаких убытков.

В результате на том этапе основным направлением деятельности Федеральной комиссии стала защита газотранспортных компаний, которые оказались в невыгодном положении.

Федеральная комиссия разграничила деятельность газотранспортных компаний по поставке газа и по его продаже<sup>54</sup>. В результате газотранспортные компании не могли больше продавать газ, но при этом они сохраняли за собой функции поставщика. Целью такого подхода к определению круга субъектов газового рынка стало: улучшение положения конечного потребителя по отношению к продавцам и поставщикам газа, а также снижение конечных цен на него.

Отдельным категориям потребителей была предложена возможность заключать соответствующие договоры напрямую с газодобывающими компаниями, исключая, таким образом, участие посредников. Кроме того потребители получили право в одностороннем порядке изменять отдельные условия договора с газотранспортными предприятиями.

Федеральной комиссией были предприняты меры<sup>55</sup>, направленные на существенное улучшение условий свободной конкуренции, ослабление государственного воздействия на деятельность добывающих компаний и газотранспортных предприятий, в том числе:

- ужесточен запрет на продажу газа в отношении газотранспортных компаний;
- предоставлен открытый и равный доступ к транспортным сетям;
- за газотранспортными предприятиями закреплены не только функции по поставке, но и по хранению газа и т.п.

Таким образом, по инициативе Федеральной комиссии по регулированию энергетики были внесены такие значительные изменения в правовое регулирование газового рынка США, как обеспечение гарантии свободного доступа на рынки посредством газопроводов, уменьшение обязательств газотранспортных компаний по закупке определенного количества газа, создание условий свободной конкуренции на газовом рынке путем снижения государственного регулирования газового рынка и т.д.

<sup>51</sup> Policy Center and American Clean Skies Foundation, Task Force on Ensuring Stable Natural Gas Markets (2011), in [www.cleanskies.org/pricestabilitytaskforce/63704\\_BPC\\_web.pdf](http://www.cleanskies.org/pricestabilitytaskforce/63704_BPC_web.pdf)

<sup>52</sup> G. McGrew, FERC: Federal Energy Regulatory Commission, American Bar Association, 2009.

<sup>53</sup> Order N° 380, FERC

<sup>54</sup> 1985, Order N° 436, FERC

<sup>55</sup> Order N° 636, FERC Stats. and Regs. § 30, 939 (1992)



**Политика и общество 3 (111) • 2014**

В свою очередь, принятый Министерством энергетики *Стратегический план по природному газу от 1995 г. (Natural Gas Strategic Plan)* позволил увеличить количество потребления газа, что обосновывалось наличием больших запасов этого энергоносителя в США и экологически чистым характером данного энергоносителя в сравнении с другими ископаемыми источниками энергии<sup>56</sup>. Стратегическим планом было предусмотрено, что в среднесрочной перспективе основное количество ТЭЦ будет функционировать с использованием газа, при этом необходимость в новых сетях поставки газа должно привести к строительству 38000 миль новых газопроводов. Активно будет развиваться разработка новых месторождений (в частности, оффшорных)<sup>57</sup>.

В марте 2002 г. в соответствии с поручением Министра энергетики (*Secretary of the Department of Energy*) Национальный совет по нефти (*National Petroleum Council*) подготовил доклад о перспективах развития газового рынка до 2025 г. Доклад Национального нефтяного совета от 25 сентября 2003 г. содержал исследование изменений соотношения спроса и предложения на газ в прошлом и в будущем<sup>58</sup>. В докладе также были исследованы перспективы развития отношений между Канадой и США по поставкам газа.

В докладе были сформулированы следующие основные выводы:

- необходимо разрабатывать новые месторождения газа (в частности, в Арктике);
- увеличить импорт (например, посредством импорта сжиженного газа);
- развивать добычу сланцевого газа;
- изменить привилегированные условия поставки газа с Канадой;
- привлечь новых поставщиков газа на рынок США;
- развивать источники возобновляемой энергии;
- внедрять принципы энергоэффективности в секторе газовой энергетики.

При этом были сформулированы следующие рекомендации для федеральных властей: вкладывать в развитие инфраструктуры газопроводов не менее 8 млрд.

<sup>56</sup> DOE/FE 0251P, 231pp.; <http://www.osti.gov/scitech/biblio/94021>

<sup>57</sup> Там же.

<sup>58</sup> Balancing Natural Gas Policy – Fueling the Demands of a Growing Economy (September 25, 2003) <http://www.npc.org/reports/ng.html>

долларов в год; упростить выдачу лицензий и разрешений на эксплуатацию новых месторождений и строительство новых газопроводов; стимулировать энергоэффективность потребителей газа и т.п.

**Библиография:**

1. Конституции зарубежных государств. Сост. Маклаков В.В. 2-е изд., исправл. и доп.-М.: БЕК, 1999. – 584 с.
2. A.M. Johnson, The Lessons of the Standard Oil Divestiture in Vertical Integration, in the Oil Industry, Mitchell ed. 1976.
3. B. Beaubouef, The Strategic Petroleum Reserve: U.S. Energy Security and Oil Politics, 1975-2005, Texas A&M University Press, 2007.
4. B. Loveless, Entry and exit in U.S. petroleum refining, 1948-1978, American Petroleum Institute, 1981
5. F. Bosselman, J. Rossi, J. Lang Weaver, Energy, Economics and the Environment, 2000.
6. G. McGrew, FERC: Federal Energy Regulatory Commission, American Bar Association, 2009. Interstate Oil Compact Commission, Summary of State Statutes and Regulations for Oil and Gas Production (1986)
7. M.R. Greenberg, The Environmental Impact Statement After Two Generations: Managing Environmental Power, Routledge, 2013.-
8. P. Sabin, Crude Politics: The California Oil Market, 1900-1940, University of California Press, 2004
9. R.C. Maxwell, P.H. Martin, B.M. Kramer, Oil and Gas, 7th ed. (2002).
10. Th. W. Merrill, H. E. Smith, The Oxford Introductions to U.S. Law: Property, Oxford University Press, 2010. – 284 p.
11. W. Troeskin, Why Regulate Utilities?: The New Institutional Economics and the Chicago Gas Industry, 1849-1924 (1996)
12. T. Bower, Oil: Money, Politics, and Power in the 21<sup>st</sup> Century, 2010.
13. Пиванова А.В. Совершенствование российского законодательства в сфере разведки и добычи нефти и газа на континентальном шельфе // NB: Национальная безопасность. – 2012. – 2. – С. 141 – 152. URL: [http://www.e-notabene.ru/nb/article\\_250.html](http://www.e-notabene.ru/nb/article_250.html)
14. Пиванова А.В. Сравнительная характеристика правового регулирования добычи нефти и газа на континентальном шельфе в федеративной республике

- Бразилии и в Российской Федерации // NB: Экономика, тренды и управление. – 2014. – 2. – С. 26 – 35. DOI: 10.7256/2306-4595.2014.2.6246. URL: [http://www.e-notabene.ru/etc/article\\_6246.html](http://www.e-notabene.ru/etc/article_6246.html)
15. Пиванова А. В. Сравнительная характеристика правового регулирования добычи нефти и газа на континентальном шельфе в федеративной республике бразилии и в российской федерации // Тренды и управление. – 2013. – 3. – С. 91 – 96. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.3.6244.
  16. Р.А. Курбанов Правовое обеспечение бесперебойности поставок энергоносителей в Европейском Союзе // Политика и Общество. – 2012. – 11. – С. 11 – 19.
  17. Р. А. Курбанов, Т. М. Шамба Европейский энергетический рынок и защита окружающей среды // Право и политика. – 2012. – 6. – С. 1140 – 1052.
  7. P. Sabin, *Crude Politics: The California Oil Market, 1900-1940*, University of California Press, 2004
  8. R.C. Maxwell, P.H. Martin, B.M. Kramer, *Oil and Gas*, 7<sup>th</sup> ed. (2002).
  9. Th. W. Merrill, H. E. Smith, *The Oxford Introductions to U.S. Law: Property*, Oxford University Press, 2010. – 284 p.
  10. W. Troeskin, *Why Regulate Utilities?: The New Institutional Economics and the Chicago Gas Industry, 1849-1924* (1996)
  11. T. Bower, *Oil: Money, Politics, and Power in the 21<sup>st</sup> Century*, 2010.
  12. Pivanova A.V. Sovershenstvovanie rossiiskogo zakonodatel'stva v sfere razvedki i dobychi nefiti i gaza na kontinental'nom shel'fe // NB: Natsional'naya bezopasnost'. – 2012. – 2. – С. 141 – 152. URL: [http://www.e-notabene.ru/nb/article\\_250.html](http://www.e-notabene.ru/nb/article_250.html)
  13. Pivanova A.V. Sravnitel'naya kharakteristika pravovogo regulirovaniya dobychi nefiti i gaza na kontinental'nom shel'fe v federativnoi respublike Braziliii i v Rossiiskoi Federatsii // NB: Ekonomika, trendy i upravlenie. – 2014. – 2. – С. 26 – 35. DOI: 10.7256/2306-4595.2014.2.6246. URL: [http://www.e-notabene.ru/etc/article\\_6246.html](http://www.e-notabene.ru/etc/article_6246.html)
  14. Pivanova A. V. Sravnitel'naya kharakteristika pravovovogo regulirovaniya dobychi nefiti i gaza na kontinental'nom shel'fe v federativnoi respublike braziliii i v rossiiskoi federatsii // Trendy i upravlenie. – 2013. – 3. – С. 91 – 96. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.3.6244.
  15. R.A. Kurbanov Pravovoe obespechenie bespereboynosti postavok energonositelei v Evropeiskom Soyuze // Politika i Obshchestvo. – 2012. – 11. – С. 11 – 19.
  16. R. A. Kurbanov, T. M. Shamba Evropeiskii energeticheskii rynek i zashchita okruzhayushchei sredy // Pravo i politika. – 2012. – 6. – С. 1140 – 1052.

#### References (transliteration):

1. A.M. Johnson, *The Lessons of the Standard Oil Divestiture in Vertical Integration, in the Oil Industry*, Mitchell ed. 1976.
2. B. Beaubouef, *The Strategic Petroleum Reserve: U.S. Energy Security and Oil Politics, 1975-2005*, Texas A&M University Press, 2007.
3. B. Loveless, *Entry and exit in U.S. petroleum refining, 1948-1978*, American Petroleum Institute, 1981
4. F. Bosselman, J. Rossi, J. Lang Weaver, *Energy, Economics and the Environment*, 2000.
5. G. McGrew, *FERC: Federal Energy Regulatory Commission*, American Bar Association, 2009.
6. M.R. Greenberg, *The Environmental Impact Statement After Two Generations: Managing Environmental Power*, Routledge, 2013.