

# ПОЛИТОЛОГИЯ

**А.С. Калмыков**  
Москва

## **Вопросы правового регулирования функционирования и развития трубопроводного транспорта в России**

Магистральный трубопроводный транспорт (МТТ) углеводородного сырья (нефти и газа) является важнейшей составляющей федеральных энергетических систем, ключевым звеном топливно-энергетического комплекса страны, обеспечивающего стабильность экономического роста России. В современных условиях газовая и нефтяная отрасли являются базовыми для экономики государства, они в значительной мере определяют экономический и политический суверенитет России, решение социальных проблем населения. Кроме того, МТТ обеспечивает жизненно важные для государства валютные поступления, оказывает существенное влияние на внешнеэкономическую деятельность страны, взаимоотношения с государствами-транзитерами, являясь, таким образом, одним из существенных факторов, влияющим на геополитику государства. Перспективы и направленность развития системы МТТ вызывают острейшие дебаты как в нашей стране, так и за рубежом (1).

Действующая в Российской Федерации система газопроводов и нефтепроводов сложилась в 60-80 годах XX века и в настоящее время продолжает интенсивно развиваться. Общая протяженность магистральных трубопроводов составляет свыше 220 тыс. км, из них газопроводов около 155 тыс., нефтепроводов – 47-50 тыс. км. и нефтепродуктопроводов (керосин, бензин и пр.) – порядка 20 тыс. км. Грузооборот трубопроводного транспорта на сегодня достиг уже 30% общего грузооборота. По системе магистрального трубопроводного транспорта перемещается 100 % добываемого газа в стране, свыше 90 % добываемой нефти, более 50 % продуктов нефтепереработки (2).

Однако эффективное функционирование и развитие этого важного сегмента экономики в

значительной степени зависит от состояния законодательства, регулирующего отношения в этой сфере. К слову, история развития российского права о трубопроводном транспорте углеводородов насчитывает уже более ста лет. Впервые эта проблема была сформулирована в Уставе Горном Российской Империи 1893 г., (3) который содержал специальную главу «О нефтепроводах». В ней регламентировался порядок прокладки и эксплуатации нефтепроводов, отвода земель, платежей за перекачку, доступа к трубопроводам, устанавливались требования к экологической и технической безопасности. Например, в ст. 615 упомянутой главы указывалось: «Владелец нефтепровода обязан вознаграждать всякий вред и убыток, могущий последовать от нефтепроводных труб и сооружений» (4). Вообще, первый нормативный акт в России в сфере трубопроводного транспорта был принят еще раньше. Им можно считать Указание от 18 декабря 1887 г. об образовании общества Каспийско-Черноморского нефтепровода.

Первая современная попытка введения в России законодательного регулирования магистрального трубопроводного транспорта нефти и газа была предпринята в 1995 г. в законопроекте «О нефти и газе», который был принят Госдумой и одобрен Советом Федерации. Однако Президент России Б.Н. Ельцин наложил на него вето, и с тех пор к законопроекту не возвращались. В 1999 г. был принят Федеральный закон «О газоснабжении Российской Федерации», который решал, в частности, проблемы добычи, транспортировки, сбыта, переработки газа. Параллельно разрабатывался и законопроект «О магистральном трубопроводном транспорте» (далее - Закон «О МТТ»).

За рубежом законодательное регулирование сферы МТТ достаточно развито. Специальные

законы приняты в США, Канаде, Германии, Франции, Австрии, Англии и многих других странах. Их анализ показывает, что, хотя между ними и существуют отдельные различия, для всех них характерна активная роль государства в вопросах строительства магистральных трубопроводов и определении условий их эксплуатации (доступ, тарифы, техника безопасности, экология).

В СНГ первый специализированный закон «О магистральном трубопроводном транспорте» был принят в 1995 г. в Республике Молдова. Затем аналогичные законы были приняты Украиной (1996 г.), Республикой Беларусь (2002 г.) и Республикой Казахстан (2004 г.). В 2001 г. Межгосударственная ассамблея стран – участников СНГ приняла текст Модельного (примерного) закона «О трубопроводном транспорте». Однако, по мнению некоторых экспертов (5), общим недостатком всех их, включая рассматриваемый проект закона «О МТТ», является отсутствие механизмов практической реализации провозглашаемых целей, гарантий решения поставленных проблем. В целом эти документы очень сильно «разжижены». Они содержат очень мало норм прямого действия и прямого подчинения. Но, пожалуй, главный их недостаток – механизмы реализации подменены общими декларациями».

Что касается Российской Федерации и состояния ее дел с правовым регулированием магистрального трубопроводного транспорта, то текущая ситуация хорошо описывается во введении монографии А.И. Перчика (7), вступительная статья к которой написана тогдашним президентом ОАО «АК Транснефть» С.М. Вайнштоком: «К сожалению, до сих пор трубопроводному транспорту нефти и газа ни законодатели, ни правоведы не уделяли должного внимания. ...В России обсуждение проекта закона «О магистральном трубопроводном транспорте» в Госдуме длится уже много лет. Одна из причин – правоведы никак не определяют правовой статус этого вида транспортной деятельности. Проводится аналогия между передачей электроэнергии и передачей нефти и газа. Ведутся споры о том, к какому типу договоров отнести магистральный трубопроводный транспорт. Все это, безусловно, важные и сложные проблемы. Однако решать их надо быстрее» (8). Необходимо отметить, что за прошедшее время ситуация мало изменилась.

Несмотря на отсутствие единого закона о МТТ, были приняты сотни нормативно-правовых актов, которые касаются отдельных

аспектов функционирования трубопроводного транспорта.

Прежде всего необходимо выделить закон «О естественных монополиях», в котором трубопроводный транспорт отнесен к сфере естественных монополий. Статьей 4 упомянутого закона к сфере естественных монополий также отнесены «транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам» (9). В законе прописаны основные параметры регулирования (цены, потребители обязательного обслуживания), а также отдельно прописана схема доступа к экспортным нефтепроводам. Однако схема доступа к внутрироссийским трубопроводам не проработана.

Экспорт углеводородного сырья регулируется Таможенным кодексом Российской Федерации, а также рядом межгосударственных соглашений.

Вопросы ответственности за экологический ущерб, незаконное подключение к трубопроводам, хищение горюче-смазочных материалов из трубопроводов и ряд других урегулированы Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также Уголовным Кодексом Российской Федерации.

Поскольку добыча и транспортировка нефти и газа связаны с использованием природных ресурсов, они частично отражены в законе «О недрах», лесном и водном кодексах, а в части землеустройства – в Земельном кодексе Российской Федерации.

Отдельно следует упомянуть Федеральный закон «О газоснабжении Российской Федерации», так как в нем была сделана попытка комплексного освещения проблемы добычи, транспортировки, сбыта и переработки природного газа.

При отсутствии отраслевого законодательного акта в области МТТ имеющиеся правовые пробелы устраняются на уровне подзаконных актов и иных документов, в частности постановлениями Правительства Российской Федерации. Здесь можно отметить постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 1995 г. № 697 «Об использовании системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах при вывозе нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации». Ряд положений, касающихся необходимости развития трубопроводного транспорта содержится в энергетической и транспортной стратегиях России (10).

Что касается теоретической разработки правового регулирования трубопроводного транспорта, то в 2002 году А.И. Перчиком (11) было издано учебное пособие «Трубопроводное право». В нем впервые в систематизированном виде были рассмотрены основные вопросы правового регулирования функционирования нефте-, газо- и нефтепродуктопроводов. Именно А.И. Перчиком введен в научный оборот термин «трубопроводное право», который все шире используется в российской специальной литературе. Ученому принадлежит заслуга во всестороннем анализе и обосновании этого понятия. Так, по мнению самого автора: «введение такого непривычного, «режущего слух» термина в первую очередь было оправдано стремлением привлечь внимание научной общественности, менеджеров нефтегазового комплекса и, наконец, законодателей к самой проблеме – необходимости разработки фундаментальных основ правового регулирования трубопроводного транспорта и магистрального трубопроводного транспорта нефти, газа и нефтепродуктов» (12).

Предмет трубопроводного права можно определить как имущественные и некоторые неимущественные отношения, возникающие при проектировании, создании, эксплуатации, реконструкции и прекращения функционирования магистральных трубопроводов, направленные на обеспечение эффективного, надежного и безопасного их использования. К ним следует отнести:

- формы собственности на трубопроводы и перекачиваемую продукцию;
- сферы государственного регулирования производственной и коммерческой деятельности;
- меры по обеспечению экологической безопасности и технической надежности функционирования трубопроводов и некоторые др.

Объектами правоотношений являются система магистрального трубопроводного транспорта, ее технологические объекты, права пользования ими, а также права пользования природными ресурсами (земля, недра) при строительстве, эксплуатации, ликвидации магистральных трубопроводов и др.

Субъектами правоотношений в области магистрального трубопроводного транспорта являются:

- Российская Федерация в лице федеральных органов государственной власти;
- субъекты Российской Федерации в лице органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;

- собственники магистральных трубопроводов или лица, осуществляющие право управления на других законных основаниях;

- юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию магистрального трубопровода, оказывающие услуги по транспортировке продукции и обеспечивающие технологически исправное состояние трубопроводов и их ремонт на основе договора с собственником магистрального трубопровода;

- иные организации, осуществляющие деятельность по созданию, безопасному функционированию и демонтаж магистральных трубопроводов;

- отправители и получатели продукции.

Особенностью трубопроводного права является то, что часть правоотношений, возникающих при проектировании, сооружении, эксплуатации и ликвидации объектов трубопроводного транспорта, урегулирована нормами гражданского, административного и других отраслей права. Это регулирование доступа к трубопроводам и их использования, договоры строительного подряда, подряда на выполнение проектных и изыскательских работ, поставки товаров, энергоснабжения и др. Вместе с тем существенная часть правоотношений в сфере магистрального трубопроводного транспорта до сих пор не урегулирована. В первую очередь это договорные отношения транспортировки нефти, газа и нефтепродуктов.

Источниками трубопроводного права являются отдельные виды и группы законодательных и нормативных правовых актов. В основе этой системы, естественно, должен лежать Федеральный Закон «О магистральном трубопроводном транспорте».

Необходимость создания фундаментальных основ правового регулирования трубопроводного транспорта является на сегодняшний момент не только теоретической задачей, но и практической потребностью. Однако ее реализация движается очень медленно. Законопроект «О магистральном трубопроводном транспорте» рассматривается в Государственной Думе уже несколько лет начиная с 1999 года. В сентябре того же года проект федерального закона был принят в первом чтении. В Государственной Думе третьего созыва он по ряду причин не продвинулся в своей разработке. Обсуждения были, но никто предметно им не занимался. В законопроект поступило более сотни порой противоречивых поправок и целый ряд предложений и замечаний. С началом работы Госдумы четвертого созыва в 2004 году были предприняты усилия для активизации этой работы, и к на-

стоящему времени рабочей группой Комитета по промышленности, энергетике и транспорту подготовлен вариант законопроекта, проходящий установленные регламентом Государственной Думы формальные процедуры перед вынесением его на второе чтение. По сути, это уже новый законопроект.

Российский законопроект «О магистральном трубопроводном транспорте» (13) по объему и широте рассматриваемых вопросов существенно полнее, чем упомянутые выше аналогичные законы стран СНГ и зарубежных государств. Он состоит из 10 глав:

- Общие положения (6 статей);
- Основы государственного регулирования в области магистрального трубопроводного транспорта (5 статей);
- Доступ к магистральным трубопроводам (21 статья);
- Правовые и экономические основы осуществления инвестиционной деятельности в области магистрального трубопроводного транспорта (3 статьи);
- Особенности эксплуатации магистральных трубопроводов (3 статьи);
- Правовые основы промышленной, пожарной и экологической безопасности в области магистрального трубопроводного транспорта (5 статей);
- Предоставление земельных участков для создания и эксплуатации объектов магистрального трубопровода (3 статьи);
- Ответственность за нарушение законодательства в области магистрального трубопроводного транспорта и порядок разрешения споров (4 статьи);
- Международное сотрудничество в области магистрального трубопроводного транспорта (2 статьи);
- Заключительные положения (1 статья).

Законопроект декларирует государственную и частную форму собственности на магистральные трубопроводы, а также положение о том, что МТТ является элементом федеральной энергетической системы. В связи с этим возникает необходимость регулирования взаимоотношений государственных компаний – собственников систем МТТ и частных собственников отдельных трубопроводов как на этапе сооружения трубопровода и подсоединения его к общей системе МТТ, так и в процессе функционирования всей системы.

В законопроекте требование обеспечения недискриминационного доступа представлено достаточно четко и сопровождается правовыми механизмами его решения. Упущен, однако, один

аспект – санкции за уклонение от выполнения этого требования.

Законопроектом установлены общие принципы и порядок применения государственного регулирования тарифов на услуги по транспортировке продукции по магистральным трубопроводам для организаций, отнесенных к субъектам естественных монополий.

Значительное внимание уделено осуществлению инвестиционной деятельности в сфере МТТ. Проект исходит из возможности использования как средств государственного бюджета, так и частных – собственных и привлеченных. Собственных – имеются в виду собственники трубопроводной системы.

Еще один важный аспект – это так называемый банк качества применительно к нефтепроводам, т.е. финансовый механизм, который компенсирует пользователям услуг потери при смешивании разного качества углеводородов. Это понятие в законе существует. Другой вопрос – его практическая реализация. Также там присутствуют новеллы по вопросам экологической промышленной безопасности, потому что все объекты трубопроводного транспорта, как правило, это объекты повышенной взрыво- и пожароопасности.

Вместе с тем, по мнению ряда экспертов (14), указанный законопроект имеет существенные недоработки.

В целом отмечается плохая структурированность закона. Различные нормы о полномочиях федеральных органов государственной власти разбросаны по разным статьям и частям законопроекта. Выглядит непроработанной схема взаимоотношений федеральных органов исполнительной власти, органов субъектов федерации и муниципальных образований.

Как уже говорилось, принципиальными недостатками законопроекта «О МТТ» являются, во-первых, наличие большого количества декларативных норм и положений и, во-вторых, отсылочный характер целого ряда статей, для реализации которых должны быть приняты специальные правовые акты, содержащие механизм их реализации. В качестве оправдания следует отметить, что все эти недостатки присущи вообще современному законодательству.

В законе невозможно выделить главные и второстепенные вопросы, поскольку только комплексное их решение позволяет создать эффективно действующую систему. При этом можно выделить ряд положений (норм и институтов), имеющих принципиальное значение, к решению которых можно подходить с различ-

ных позиций. К ним в первую очередь следует отнести:

- государственное регулирование МТТ;
- право собственности на магистральные трубопроводы и их системы;
- порядок доступа пользователей к магистральным трубопроводам;
- условия пользования услугами МТТ (договоры, тарифы, инвестиции и др.).

В законопроекте недостаточно четко определен предмет правового регулирования. В частности, применение магистральных трубопроводов ограничено только транспортировкой углеводородного сырья.

В условиях рыночных отношений магистральный трубопроводный транспорт имеет ключевое значение для экономики государства. Это положение отражено во внутреннем законодательстве всех развитых стран Европы и Америки.

Вместе с тем стратегическое значение трубопроводного транспорта вообще и особенно транспортировка таких видов продукции, как нефть и газ, важны не только для экономики, но и для обеспечения национальной безопасности страны. Это обуславливает необходимость государственного вмешательства, контроля за функционированием системы магистральных трубопроводов (15). Не случайно именно это положение является одним из наиболее типичных препятствий и разногласий, которые приходится решать странам при заключении как двусторонних, так и глобальных (ВТО, ДЭХ, ГАТТ) соглашений.

Правомерность жесткого государственного регулирования определяется также спецификой и дискуссионностью трактовки принципа «публичности» в отношении магистрального трубопроводного транспорта в условиях политики глобализации экономики. Этот принцип сейчас в полной мере распространяется на распределительный транспорт. Об этом свидетельствуют нормы Гражданского кодекса РФ, устанавливающие публичный характер договорных отношений в сфере розничной (не оптовой) торговли, общественного городского транспорта, гостиничного сервиса услуг населению и др. Однако при магистральном транспорте огромных объемов продукции дело обстоит иначе. Можно утверждать, что установление государственной регламентации деятельности компаний по МТТ независимо от форм собственности правомерно и необходимо (16).

Часть 1 статьи 4 законопроекта устанавливает возможность нахождения магистральных трубопроводов в частной собственности. Однако

следует отметить, что в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2004 году и в 2005 году отмечено, что государство еще длительное время будет контролировать развитие инфраструктуры страны, так как интересы укрепления независимости и безопасности России диктуют необходимость преимущественного контроля со стороны национального, в том числе государственного, капитала. Кроме того, как уже отмечалось, основным законом, лишающим частные компании возможности строить собственные трубопроводы, является Федеральный закон «О естественных монополиях», в котором транспортировка нефти и газа отнесена к сфере естественных монополий (ст.4).

В этом свете перспектива нахождения магистральных трубопроводов в частной собственности выглядит туманной.

С учетом изложенного, полагается необходимым более точно сформулировать положения законопроекта о праве собственности на магистральный трубопровод, поскольку они имеют определяющее значение для правового регулирования всех связанных с магистральным трубопроводным транспортом отношений.

Нуждаются в дополнительном уточнении формулировки ряда основных понятий, указанных в статье 3 законопроекта: «магистральный трубопроводный транспорт», «оператор магистрального трубопровода», «охранная зона магистрального трубопровода», «организации, входящие в систему собственника системы газоснабжения» и др.

Большое количество положений закона находится в рамках гражданского законодательства. Правоотношения между собственником магистральных трубопроводов и собственниками перерабатываемой продукции регулируются договорами, разрабатываемыми и заключаемыми в соответствии с нормами Гражданского кодекса. Наиболее сложным с правовой точки зрения является договор транспортировки нефти. Главная проблема связана с тем, что грузоотправитель закачивает в трубопровод нефть одного качества, а получает на выходе нефть другого качества. Это, пожалуй, единственный случай так называемой обезличенной транспортировки. ГК РФ предусматривает и регулирует правоотношения, связанные с хранением вещей с обезличиванием (ст. 890). Применительно к транспортировке углеводородного сырья эта особенность не предусмотрена.

В прямом виде ГК РФ не содержит норм, регулирующих договор транспортировки. Различные авторы предлагают использовать нормы

договора перевозки (гл. 40), энергоснабжения (гл. 30, § 6), возмездного оказания услуг, транспортной экспедиции (гл. 41) и даже переработки (ст. 220). При отсутствии четкого указания на тип договора, ГК РФ предоставляет право участникам гражданского оборота самим формулировать условия договора (ст. 421 «Свобода договора»). Однако эта «свобода» в условиях монопольного характера МТТ создает предпосылки для нарушения принципа недискриминационного доступа к «трубе». В законопроекте необходимо урегулировать эту проблему, установив, например, требование использования типовых договоров транспортировки, разрабатываемых и утверждаемых уполномоченным органом федеральной исполнительной власти.

Налицо необходимость решить эту проблему кардинально, не загонять договор транспортировки углеводородов в типовые договоры, содержащиеся в ГК РФ, а разработать и ввести в ГК РФ специальный раздел «договор транспортировки нефти и газа».

Проблема дополнения ГК РФ новыми типами договоров весьма актуальна. Применительно к деятельности ТЭК она касается еще двух типов договоров – договоров на пользование недрами и концессионных договоров.

Поскольку целый ряд норм, регулирующих правоотношения в сфере МТТ, содержится в действующих законах и в первую очередь в законе «О газоснабжении», в законопроекте «О МТТ» необходимо предусмотреть требование приведения их в соответствие с этим законом. Причем это касается не только содержания самих норм, не менее важна их редакция в терминах закона «О МТТ». Практика судебных разбирательств убедительно показывает, что любые, на первый взгляд несущественные терминологические различия приводят к серьезным коллизиям.

В целом анализ законопроекта показывает также, что его разработчики не до конца определились с тем, насколько комплексным его следует сделать, т.е. с его масштабом. Ведь для правового обеспечения строительства и эксплуатации энерготранспортных систем необходимо решить массу технических, технологических и социально-политических проблем, а также вопросов, относящихся к самым различным отраслям права: земельному, гражданскому, административному и т.д. Следовательно, нужен

выверенный баланс между положениями, имеющими разный предмет регулирования. Те из них, которые носят принципиальный характер для трубопроводного транспорта, необходимо закрепить в основном законе. Остальные уместней будет включить в другие отраслевые нормативно-правовые акты.

Вот лишь некоторые проблемы, которые еще необходимо решить законодателям при принятии Федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте».

Вектор дальнейшего развития трубопроводного транспорта в целом правильно определяет М.Л. Энтин (17): «...грандиозные проекты строительства новых трубопроводов должны быть не политизированы, а финансово и экономически обоснованными. Они должны быть рентабельными и в социальном, и в экономическом, и в политическом плане. Закапывать государственные деньги в землю недопустимо. Они должны работать. Они должны давать отдачу. И не кому-то, а стране, ее населению. Они должны работать на будущее. Вот этой идеологии и должно быть подчинено правовое регулирование. Ее практическое воплощение состоит в императивах транспарентности, государственно-частном партнерстве, допустимости и защищенности различных типов собственности, недискриминационном доступе, определенности и прогнозируемости тарифной политики, подчиненности интересов ТЭКа интересам диверсификации и модернизации страны в целом и т.д.» (18).

Также необходимо, чтобы будущий закон учитывал международные инструменты, действующие в этой области, и опыт законодательства ведущих и перспективных партнеров России по обеспечению международной энергетической безопасности, включая страны «Большой восьмерки», ЕС, СНГ, Китай, Индию и др.

В заключение можно сказать, что принятие Федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте» поставит последнюю точку в признании трубопроводного права как самостоятельного научного направления, самостоятельной учебной дисциплины, наконец, придании ему статуса самостоятельной подотрасли транспортного права. И самое главное – позволит решить проблемы, накопившиеся в отрасли в условиях отсутствия прочного правового основания.

шруте прокладки трубопровода «Восточная Сибирь – Тихий океан» в районе озера Байкал.

2. См.: Язев В.А. Актуальные вопросы законодательного регулирования трубопроводного транспорта в России // Московский журнал международного права: Энергетика и

1. Достаточно вспомнить о лавине публикаций, порожденных совместным российско-германским решением о прокладке газопровода по дну Балтийского моря, газовых конфликтах между Россией и Украиной в конце 2005 – начале 2006 года, а также совсем недавние споры о мар-

право: трубопроводный транспорт. Специальный выпуск. – М.: Международные отношения, 2006. – С. 5-12.

3. Факсимильное издание этого законодательного акта было осуществлено в 2004 г. кафедрой горного права юридического факультета РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина.

4. Устав Горный Российской Империи. СЗРИ, 1893 г. Факсимильное издание. – М.: ИКИ, 2004.

5. См.: Энтин М.Л. Актуальные проблемы развития энерготранспортной инфраструктуры и совершенствование российского трубопроводного законодательства // Московский журнал международного права: Энергетика и право: трубопроводный транспорт. Специальный выпуск. – М.: Международные отношения, 2006. – С. 28-41.

6. Цитируется по: Энтин М.Л. Указ. статья. С.38-39

7. См.: Перчик А.И. Трубопроводное право. – М.: Нефть и Газ, 2002. – С. 366.

8. См.: Там же. – С. 11.

9. См.: Федеральный закон от 17.08.2005 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 2005. № 34. Ст. 3426.

10. Энергетическая стратегия России на период до 2020 года. Утверждена распоряжением правительства Российской Федерации № 1234-р от 28 августа 2003 года; Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 года № 45.

11. Перчик Александр Ильич – д.э.н., профессор, заведующий кафедрой горного права юридического факультета РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина.

12. См.: Перчик А.И. Правовые проблемы развития трубопроводного транспорта в России. // Нефть, газ и право. – М.: 2005, № 5. – С.10.

13. См.: Проект № 99045329-2 федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте» (во втором чтении) // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации, <http://www.duma.gov.ru/>.

14. См.: Корогод С.О. Некоторые аспекты и перспективы регулирования трубопроводного транспорта в России. Законопроект «О магистральном трубопроводном транспорте» // Московский журнал международного права: Энергетика и право: трубопроводный транспорт. Специальный выпуск. – М.: Международные отношения, 2006. – С. 77-86; Перчик А.И. Правовые проблемы развития трубопроводного транспорта в России. // Нефть, газ и право. – М., 2005. – № 5. – С.12; Энтин М.Л. Актуальные проблемы развития энерготранспортной инфраструктуры и совершенствование российского трубопроводного законодательства // Московский журнал международного права: Энергетика и право: трубопроводный транспорт. Специальный выпуск. – М.: Международные отношения, 2006. – С. 28-41.; Официальный отзыв на проект федерального закона № 99045329-2 "О магистральном трубопроводном транспорте", внесенный депутатами Государственной Думы В.А.Язевым, В.Н.Алтуховым, П.М.Веселкиным и другими. Письмо из Правительства Российской Федерации в Государственную Думу Российской Федерации от 27.07.2007 г. исх. № 3137п-П9.

15. См.: Перчик А.И. Правовые проблемы развития трубопроводного транспорта в России. // Нефть, газ и право. – М.: 2005, № 5. – С.12.

16. См.: Там же. – С. 12

17. Энтин Марк Львович – д.ю.н., профессор МГИМО (У) МИД России, директор Института европейского права МГИМО (У) МИД России.

18. См.: Энтин М.Л. Актуальные проблемы развития энерготранспортной инфраструктуры и совершенствование российского трубопроводного законодательства // Московский журнал международного права: Энергетика и право: трубопроводный транспорт. Специальный выпуск. – М.: Международные отношения, 2006. – С. 40.

**В.И. Аленочкин, Т.В. Кузнецова**

Чита

### **Развитие науки в сфере управления образовательными системами**

In the article one investigate theoretical principles of management of general education in Russia and abroad as well as the practice of the applicability of the sociology of organization to the education. Special attention is paid to the investigation of management models of modern education, theory and practice of sociology use in education.

Образовательные учреждения представляют собой особый тип организации, накладывающий существенный отпечаток на процесс управления. Главной спецификой организаций такого типа, как школа и вуз, является их исключительность в системе социализации индивида.

Стабильность и безопасность всего общества во многом зависят от успешности процесса социализации индивида. Именно поэтому сфера образования всегда была приоритетной.

Одним из первых, кто определил проблему образования как социологическую, был

Э.Дюркгейм. Он рассматривал основную цель воспитания как «создание определенного набора физических, интеллектуальных и нравственных качеств, требуемых от него (индивида) обществом и средой» [1].

Именно по причине исключительной роли образовательных учреждений в процессе социализации проблема управления образовательными системами в современном мире становится одной из наиболее значимых. Проблема управления в образовании довольно долгое время не рассматривалась с точки зрения позиций науч-