

УДК 34.349

### РОССИЙСКОЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: РИСКИ ДОКТРИНЫ В ПОИСКЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

© 2019

**Ю. Л. Мареев**

Национальный исследовательский  
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Наука энергетического права, как и всякая наука, начинается с осознания своего места в системе научного знания, определяемого структурой предмета, который является объектом ее изучения и служит оправданием самому ее существованию. В нашем случае речь идет об энергетическом праве, преимущественно воплощающемся в энергетическом законодательстве. Неопределенность позиции в этом вопросе таит в себе угрозу энергетическому праву как самостоятельной области юридического знания и особому инструменту развития энергетического законодательства, до недавних пор традиционно довольствовавшегося научным потенциалом гражданского, предпринимательского и административно-го права.

*Ключевые слова:* энергетическое законодательство, энергетическое право, наука энергетического права, система законодательства, система права, альтернативная энергетика, энергетическое право Германии.



**Ю. Л. Мареев**

*Доцент кафедры гражданского права и процесса  
юридического факультета  
Национального исследовательского  
Нижегородского государственного университета  
им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук*

Российское энергетическое законодательство видными российскими специалистами характеризуется как «крупный интегрированный (межотраслевой) комплекс», являющийся одним из элементов системы законодательства Российской Федерации. Комплекс этот, по их мнению, составляет совокупность нормативных правовых актов различных уровней<sup>1</sup>, регулирующих предпринимательские и иные отношения, возникающие в области организации и функционирования топливно-энергетического комплекса страны и нетопливной энергетики. В нормах этого законодательства закрепляются существенные особенности правовых отношений, образующие в своей совокупности «правовой энергетический порядок» в ТЭК и нетопливной энергетике, в том числе правила предпринимательской деятельности (энергетического бизнеса), регулирования отношений, связанных с осуществлением этой деятельности в условиях рыночной экономики<sup>2</sup>.

Предмет энергетического законодательства, по П.Г. Лахно, образуют три группы общественных отношений: (1) *внутренние отношения* – внутри самого топливно-энергетического комплекса, его суботраслей и взаимоотношения между ними, а также инвестирования, инвестиционной деятельности в нем; (2) *внешние отношения* – предприятий и организаций ТЭК с внешней по отношению к нему средой, под которой понимаются поставщики и потребители ТЭК, транспортные, финансово-кредитные и другие

организации, составляющие инфраструктуру рынка; (3) *отношения государственного регулирования* – между органами государственной власти и управления и субъектами ТЭК. И все это (за исключением внешнеэкономической деятельности, которая в предмет энергетического права не входит («стоит обособленно»)), «охватывает» (кажется, лучше было бы сказать «составляет») **«всю систему рыночного хозяйства ТЭК**, которая требует формирования адекватной системы правовых норм, регулирующих во взаимосвязи и единстве *деятельность государства по формированию и развитию рыночного механизма в ТЭК*, а также деятельность хозяйствующих субъектов энергетического рынка России и его инфраструктуры»<sup>3</sup> (курсив мой. – Ю.М.).

Такое решение с позиций «энергетической составляющей рынка», т.е. с позиций отношений воспроизводства (производства, оборота и потребления) энергии или даже только ее оборота, представляется неприемлемым, поскольку во главу угла в нем ставится организационно-экономическая деятельность государства, а не поведение самих участников рыночных отношений. Энергетическое законодательство в этом случае предстает как подотрасль публичного права, подкрепляемая на периферии действием частноправовых механизмов<sup>4</sup>. Оставляя в стороне детальный разбор этой позиции, в основе которой лежит подход, не однажды становившийся предметом бурных научных дискуссий<sup>5</sup>, отметим, что ставка на одну только сферу действия (ТЭК), в границах которой действуют самые разные правовые механизмы, причем значительной частью ничего «специфически энергетического» в себе не содержащие (в том числе и инвестиционные, и финансово-кредитные, не говоря уже о договорах купли-продажи, аренды, перевозки и т.д.), дает в итоге не понятие энергетического законодательства, а законодательства, применяемого (действующего) в сфере энергетики (а точнее – ТЭК), что, в принципе, далеко не одно и то же.

Представляется, что *энергетическое законодательство имеет смысл только как законодательство, регулирующее отношения, складывающиеся в процессе воспроизводства энергии*. Только такое понимание дает хоть какое-то основание надеяться отыскать в нем специфические юридические механизмы, отличные как от частноправовых форм оборота иных товаров, так и от публично-правовых ограничений этого оборота<sup>6</sup>. Хотя надежда эта на первый взгляд представляется не слишком радужной. Мало ли сегодня в обороте объектов (газы и

жидкости, воздушное пространство, бездокументарные ценные бумаги, электронный документ, цифровая подпись, радиочастоты, уставный капитал, прибыль и др.), не относящихся к разряду вещей, чьи потребительские свойства требуют особого отношения и особых правил поведения, не образующих вместе с тем никакого самостоятельного юридического механизма, а благополучно действующих в качестве субсидиарного элемента существующих юридических конструкций, в том числе и таких, которые традиционно используются при обороте вещей.

Как и всякое другое, «энергетическое законодательство» по форме представляет собой совокупность нормативных актов. В этом отношении более логичной представляется позиция тех, кто полагает, что первичным элементом законодательства выступают не правовые нормы, а «нормативные правовые формы», в которых эти нормы выражаются и благодаря которым они приобретают признак всеобщности и обязательности. Это законы, указы, постановления и т.п.<sup>7</sup>. Поэтому в утверждениях типа «энергетическое право – комплексная отрасль законодательства»<sup>8</sup> для нас недопустимым образом сливаются воедино два явления, относящиеся к разным областям правовой реальности. Законодательство совсем не обязательно является точной копией права<sup>9</sup> – официальным закреплением текста норм в соответствии с их отраслевой принадлежностью<sup>10</sup>. Право не всегда имеет законодательную форму выражения<sup>11</sup>. Наконец, законодательные тексты не обязательно имеют силу права<sup>12</sup>.

В узком смысле «энергетическое законодательство» – это совокупность законов: федеральных (в соответствии со ст. 71 Конституции в ведении Российской Федерации находятся федеральные энергетические системы, ядерная энергетика – лит. «и»; федеральная государственная собственность – лит. «д»), субъектов федерации (согласно ч. 1 ст. 72 Конституции в совместном ведении РФ и субъектов федерации находятся «вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами» – лит. «в»; природопользование – лит. «д»; водное, лесное законодательство, законодательство о недрах – лит. «к»).

В широком смысле к энергетическому законодательству могут быть отнесены также подзаконные нормативные акты, принимаемые в реализацию положений, устанавливаемых законами.

Содержание «энергетических законов» цементируется наличием совокупности базовых положений,

благодаря которой данные законы существуют и применяются не как ситуативная эмпирическая реакция на некоторые спонтанно возникающие конфликты, но как организованный юридический комплекс, целенаправленно воздействующий на стабильно развивающуюся область общественных отношений в сфере энергетики. Эти базовые положения именуется принципами энергетического законодательства.

Принципы российского энергетического законодательства, или его основополагающие предельно общие положения, закрепленные в федеральных законах и лежащие в основе значительной группы нормативных актов, в российской юридической литературе на сегодня представлены работами В.Ф. Яковлева и П.Г. Лахно<sup>13</sup>.

Составной частью энергетического законодательства являются нормативные акты, регулирующие отношения, складывающиеся в процессе воспроизводства энергии из возобновляемых источников.

Российское законодательство в этой части представляет собой совокупность разрозненных нормативных правовых актов различных уровней, регулирующих предпринимательские и иные отношения, возникающие в области организации и функционирования нетопливной энергетики, основанной на использовании возобновляемых источников энергии. Их изучение показывает, во-первых, отсутствие на уровне федеральных законов сколько-нибудь внятного юридического механизма регулирования отношений по развитию и функционированию альтернативной энергетики. Во-вторых, относительно полное регулирование этих отношений сосредоточено на уровне подзаконных актов – постановлений Правительства, Министерства энергетики, актов некоммерческого партнерства «Совет Рынка», как если бы отношения в этой области затрагивали только субъектов, созданных и действующих на базе публичной собственности. Но даже и здесь единого механизма, системно регулирующего указанную область отношений, мы не обнаружим. Речь идет почти исключительно об электроэнергетике и в некоторых случаях – об электростанциях, работающих в режиме комбинированной выработки энергии, и только о решении отдельных различной степени важности частных вопросов. Среди них нет механизма компенсации повышенных затрат производства альтернативной энергии (ни надбавки к равновесной цене оптового рынка, даже если они будут установлены, ни особый механизм купли–продажи мощности проблемы не решат).

В качестве примера продвинутого решения может служить энергетическое законодательство

ФРГ. Современную систему нормативно–правового регулирования воспроизводства электроэнергии из возобновляемых источников в Германии образуют закон о приоритетности возобновляемой энергии, принятый в 2000 году, трижды изменявшийся с тех пор и действующий в редакции 2012 года (*Erneuerbare–Energien–Gesetz*)<sup>14</sup> вместе с конкретизирующими его положения подзаконным нормативным актом – распоряжением о механизме сбалансированного распределения издержек от 17 июля 2009 г. Закон предусматривает два пути реализации сбыта электроэнергии операторами энергоустановок – опосредованный через операторов передаточных сетей по фиксированным повышенным тарифам и прямой по рыночным ценам, формируемым по результатам биржевых торгов.

Названный закон действует во взаимосвязи с другими законами. В их числе закон «О развитии использования возобновляемой энергии в теплоснабжении» (*Erneuerbare–Energien–Wärmegesetz*) от 7 августа 2008 г.<sup>15</sup>, закон «Об установлении квот на биотопливо и о внесении изменений в налогообложение энергии и электроэнергии» от 18 декабря 2006 г.<sup>16</sup>, закон «Об изменениях в стимулировании использования биотоплива» от 15 июля 2009 г.<sup>17</sup> и закон «О защите от вредных воздействий на окружающую среду, загрязнений атмосферного воздуха, шумов, вибраций и других аналогичных процессов» от 15 марта 1974 г.<sup>18</sup>.

Этот пример, относящийся к регулированию перспективного направления энергетики во всем мире, по нашему мнению, показывает, что российское энергетическое законодательство и соответственно юридическая теория данной части правовой реальности находятся только еще на ранней стадии своего развития, содержанием которой является определение его места в системе российского законодательства и разработка его собственных юридических конструкций и процедур, обосновывающих его становление в качестве самостоятельного нормативно–правового комплекса. ■

#### *Библиографический список*

1. Canaris C.W. *Handelsrecht: Ein Studienbuch* 22., neubearbeitete und stark erweiterte Auflage des von Karl–Hermann Capelle begründeten Werkes. München: C.H.Beck Verlagbuchhandlung, 1995. 513 S.
2. Kaufmann A. *Analogie und «Natur der Sache»: zugleich ein Beitrag zur Lehre vom Typus / 2., verb. und durch ein Nachw. erg. Aufl.* (Heidelberger Forum.

Heidelberg: Müller, 1979–2004 (12)). Heidelberg: v. Decker [u.a.], 1982. XIII. 88 S.

3. Kaufmann A. Rechtsphilosophie im Wandel: Stationen eines Weges. Frankfurt/M: Athenäum, 1972. XVI. 395 S.

4. Иоффе О.С. и др. Систематизация хозяйственного законодательства / Отв. ред. д.ю.н., профессор С.Н. Братусь. М.: Юридическая литература, 1971. 264 с.

5. Красавчиков О.А. Система права и система законодательства (гражданско-правовой аспект) // Правоведение. 1975. № 2. С. 62–71.

6. Лахно П.Г., Яковлев В.Ф. Энергетическое право как комплексная отрасль права России // Зеккер Ф.Ю., Лахно П.Г. Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / Под ред. Ф.Ю. Зеккера, к.ю.н., доцента П.Г. Лахно (Энергетика и право. Вып. 4). М.: Юрист, 2011. С. 37–87.

7. Малько А.В., Матузов Н.И. Теория государства и права: курс лекций. М.: Юрист, 2003. 768 с.

8. Попондопуло В.Ф. Частное и публичное право как отрасли права // Цивилистические записки: Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 2 / Под ред. д.ю.н., профессора С.С. Алексеева. М., Екатеринбург: Статут, Ин-т частного права, 2003. С. 17–40.

9. Романова В. Особенности принципов энергетического права // Российская юстиция. 2013. № 4. С. 4–7.

10. Хайек Ф.А. Право, законодательство и свобода (Политическая наука). М.: ИРИСЭН, 2006. 644 с.

11. Яковлев В.Ф. Отраслевая дифференциация и межотраслевая интеграция как основы системы законодательства // Правоведение. 1975. № 1. С. 16–23.

---

<sup>1</sup> Эта позиция основана, таким образом, на предельно широком толковании термина «законодательство», обнимающего собой все нормативные результаты нормотворчества (как публичного, так и частного, осуществляемого негосударственными структурами в порядке выполнения возложенных на них публичных функций).

<sup>2</sup> См.: Лахно П.Г., Яковлев В.Ф. Энергетическое право как комплексная отрасль права России // Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / Под ред. Ф.Ю. Зеккера, П.Г. Лахно (Энергетика и право. Вып. 4). М.: Юрист, 2011. С. 60.

<sup>3</sup> См. там же.

<sup>4</sup> Вероятно, такое понимание вполне соответствует взгляду на нерыночный характер энергетики и господство в ней властных механизмов управления, централизованного, а не децентрализованного начала. Однако это уже формально не соответствует правовой действительности, в которой субъектами энергетики выступают юридически и экономически самостоятельные товаропроизводители.

<sup>5</sup> См.: Систематизация хозяйственного законодательства / Отв. ред. д.ю.н., профессор С.Н. Братусь. М.: Юридическая литература, 1971. 264 с.

<sup>6</sup> «Предмет правового регулирования энергетического законодательства – энергетические отношения служит причиной своеобразия норм, которые составляют эту отрасль» (См.: Лахно П.Г., Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 64). Это справедливое утверждение предполагает, однако, что сущность и границы энергетических отношений установлены, и они определяют действие законов, отличных от тех, что применяются в промышленности, строительстве, на транспорте и т.д.

<sup>7</sup> См.: Попондопуло В.Ф. Частное и публичное право как отрасли права // Цивилистические записки: Межвуз. сб. науч. тр.: Вып. 2 / Под ред. С.С. Алексеева. М., Екатеринбург: Статут, Ин-т частного права, 2003. С. 28.

<sup>8</sup> В действительности авторы придерживаются взгляда, согласно которому энергетическое право – это и (комплексная) отрасль права и (комплексная) отрасль законодательства одновременно. Однако это не может служить основанием для смешения понятий «законодательство» и «право», даже если допустить, что наличие «предметного» законодательства (т.е. законодательства, выделяемого по признаку общего предмета действия) доказывает наличие отрасли права для соответствующего предмета: промышленное, строительное, транспортное и т.д. законодательство.

<sup>9</sup> Смысл закона не сидит, как полагает традиционная методология, «в абстрактных и потому в значительной мере обесмысленных понятиях», но, напротив, требует «обращаться к чему-то более наглядному, к принимающимся во внимание конкретным жизненным обстоятельствам. «Смысл закона» нельзя никогда установить без смысла, без «природы» жизненных обстоятельств разрешаемого дела» (Kaufmann A. Analogie und «Natur der Sache», 2. Aufl. 1982, S. 19 ff.; более подробно см. его же: Die ontologische Struktur des Rechts, in: Rechtsphilosophie im Wandel, 1972, S. 104 ff.).

<sup>10</sup> «Законодательная топология правовой нормы» не имеет решающего значения для ее отраслевой принадлежности (Canaris C. W. Handelsrecht: Ein Studienbuch 22., neubearbeitete und stark erweiterte Auflage des von Karl-Hermann Capelle begründeten Werkes. München: «C.H.Beck Verlagbuchhandlung», 1995. S. 3). «Нормативные правовые формы не имеют «порта приписки» в какой-то одной отрасли права, в них выражены нормы разной отраслевой принадлежности» (Красавчиков О.А. Система права и система законодательства (гражданско-правовой аспект) // Правоведение. 1975. № 2. С. 68–70). Иной взгляд см.: Яковлев В. Ф. Отраслевая дифференциация и межотраслевая интеграция как основы системы законодательства // Правоведение. 1975. № 1. С. 17: «Бесспорно существование отраслевого законодательства, содержащего нормы одной отрасли права».

<sup>11</sup> Недопустимо «под «правом» понимать только писаное право, опубликованное законодателем, а не любые правила, обязывающий характер которых немедленно получил бы общее признание, будь они выражены в словах». Хайек Ф. А. Право, законодательство и свобода (Политическая наука). М.: ИРИСЭН, 2006. С. 135; Малько А.В., Матузов Н.И. Теория государства и права: курс лекций. М.: Юристъ, 2003. С. 141–142.

<sup>12</sup> См. в Дигестах место, принадлежащее Юлиану D.1.3.32.1: «Quare rectissime etiam illud receptum est, ut leges non solum suffragio legis latoris, sed etiam tacito consensu omnium per desuetudinem abrogentur». Поэтому с полным основанием полагают, что законы отменяются не только прямой отменой их [народом как] законодателем, но также и молчаливо одобряемым всеми их несоблюдением (лат.).

<sup>13</sup> В. Романова полагает, что применительно к трудам этих авторов нужно говорить о принципах энергетического права (Романова В. Особенности принципов энергетического права // Российская юстиция. 2013. № 4. С. 4). По нашему мнению, это не так. Взвешенная позиция В.Ф. Яковлева и П.Г. Лахно сводится к обоснованию принципов именно энергетического законодательства, т.е. базовых положений действующих законов и иных нормативных актов в области энергетики. Разработка же принципов права, многие из которых вполне могут повторять принципы энергетического законодательства, возможна только в результате длительного процесса развития и применения этого законодательства, анализа этого процесса юридической наукой. отождествлять же принципы законодательства и принципы права при всей их схожести все же не следует.

<sup>14</sup> BGBl. I S. 2730, 2743 f.

<sup>15</sup> BGBl. I S. 1658.

<sup>16</sup> BGBl. I S. 3180.

<sup>17</sup> BGBl. I S. 180.

<sup>18</sup> BGBl. I S. 721, ber. S. 1193.

## **RUSSIAN ENERGY LEGISLATION: RISKS OF THE DOCTRINE IN SEARCH OF DEFINITION**

***Y. L. Mareyev***

Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the Law Faculty  
of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Candidate of Sciences (Law)

The science of energy law, like any other science, begins with the realization of its place in the system of scientific knowledge determined by the structure of the subject, which is the object of its study and serves as justification for its very existence. In our case, we are dealing with energy law, which is mainly embodied in energy legislation. The uncertainty of the position on this issue poses a threat to energy law as an independent area of legal knowledge and a special tool for the development of energy legislation, which until recently was traditionally satisfied with the scientific potential of civil, business and administrative law.

*Keywords:* energy legislation, energy law, science of energy law, system of legislation, system of law, alternative energy, energy law in Germany.