РАЗДЕЛ III. ПРАВО. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ

Генова А.И.

Правовые основы осуществления энергетической деятельности в Российской Федерации

МГИМО МИД России
(Россия, Москва)

doi:10.18411/spc-20-05-2020-08

idsp: sciencepublic-20-05-2020-08

В современном мире сложно недооценить значение энергии. Любая сфера экономики, так или иначе, зависит от энергетического ресурса [1]. Безусловно, сфера энергетики оказывает огромное влияние на все сферы человеческой жизни: науку, оборону, образование. Энергетическая отрасль помогает обеспечить достойные и благоприятные условия жизни, как для каждого человека, каждой семьи, так и всего общества [2].

Трудно не согласиться с утверждением о том, что в настоящее время энергетика неразрывно связана со всеми сферами жизни общества. С другой стороны, мы не должны забывать о потенциальной опасности данной сферы экономической деятельности для окружающей среды, экологии. В международных отношениях энергетическая деятельность порой играет стратегическую роль. Именно это положение энергетической деятельности предопределяет сложность в её правовом регулировании. Так как при формировании правовых норм необходимо учитывать не только их возможное влияние на отдельные виды национальных энергетических рынков, но и на всю экономику страны в целом.

В соответствии с вышесказанным, необходимо обозначить ключевую роль государства в обеспечении функционирования данной отрасли экономики. В первую очередь это осуществляется посредством правового регулирования. Главной задачей которого является гарантия беспереывного функционирования энергетических систем, защита жизни и здоровья населения, а также энергетическая безопасность.

Перед анализом нормативного регулирования энергетической отрасли следует определить субъекты энергетических отношений, к которым относят:

- РФ, её субъекты, муниципальные образования, государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица;
- Субъекты, осуществляющие предпринимательскую и иную деятельность в сфере энергетики;
- Потребители энергетических ресурсов, включая зарубежных партнеров;
- Общественные организации и другие институты гражданского общества.

Отдельно хотелось бы представить структуру энергетической отрасли по ее субъектам, представив в качестве наглядности соответствующую схему (рис. 1.1).

Рисунок 1.1. - Структура энергетической отрасли

Источник: составлено автором.

Основными источниками, регулирующими отношения в сфере энергетики, являются:

1. Конституция РФ;
2. Федеральные законы;
3. Подзаконные правовые акты;
4. Акты саморегулируемых организаций, содержащие нормы права;
5. Содержащие нормы права локальные нормативные акты юридических лиц;
6. Международные договоры РФ;
7. Правовые обычаи, судебные акты, доктрина.

Особое место занимают нормы конституционного права. Являясь по своей сути исходными, основополагающими, они предопределяют развитие всего энергетического законодательства и в тоже время очерчивают границы дозволенного. Важно также фиксировать соответствие энергетического законодательства основным принципам экономической деятельности, охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Энергетические отношения возникают относительно источников энергии, процесса их добычи, переработки и использования.

Именно в Конституции признается и гарантируется единство экономического пространства, многообразие форм собственности, в том числе и их равная защита (ст. 8, 9), что и представляет под собой принцип энергетической безопасности.

Огромное значение для правового регулирования энергетической деятельности играют международные акты:

1. Европейская энергетическая хартия 1991 г.;
2. Договор к Энергетической хартии 1994 г.;
3. Протокол к Энергетической хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам 1994 г.;

4. Горная хартия государств- участников СНГ 1997г.;
5. Соглашение о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования минерально-сырьевых ресурсов 1997 г.;
6. Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр 2001 г.;
7. Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1947 г.;
8. Марракешское соглашение о создании ВТО 1994 г.;
9. Барселонская конвенция о свободе транзита;
10. Устав ОПЕК;
11. Соглашение стран СНГ.

В 1992 году в России произошли масштабные изменения, такие как: стремительный переход к рыночной экономике и смена формы государственного устройства с унитарной на федеративную форму. Именно эти изменения и предопределили необходимость реформирования и структуризации энергетической отрасли.

Началась данная реформа с принятия 28 апреля 1997 г. Указа Президента № 426 «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий». Изменения, произошедшие в стране, требовали скорейшего развития общероссийского оптового рынка электрической энергии. Для этого было необходимо реформировать сферу естественных монополий в электроэнергетике.

Основными нормативно-правовыми документами, которые заложили основы изменения и развития данной отрасли экономики, можно считать:

- ФЗ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»;
- ФЗ от 14 апреля 1995 г. №41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»;
- ФЗ от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;
- ФЗ от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»;
- ФЗ от 3 апреля 1996 г. № 28-ФЗ «Об энергоснабжении»;
- ФЗ от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»;
- ФЗ от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»;
- ФЗ от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период»;
- ФЗ от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
- ФЗ от 27 июля 2010 г. № 191 «О теплоснабжении».

Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об энергетической стратегии России на период до 2030 года» буквально определило развитие энергетического права [3]. Данный документ в соответствии с новыми приоритетными задачами развития России определяет основные цели и направления развития энергетического сектора, государственную энергетическую политику. Целью энергетической политики России является эффективное использование природных ресурсов и потенциала энергетического сектора для устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения и содействие укреплению её внешнеэкономических позиций. Разумеется, реализация политики и достижение поставленных целей происходит с учетом особенностей отдельных подотраслей топливно-энергетического комплекса: электроэнергетики, нефтегазового комплекса, угольной отрасли и т.д.

Поставленные стратегические задачи требуют своего решения. Исходя из этого, принимаются нормативно-правовые акты, которые обеспечивают реализацию

обозначенных в стратегии направлений. Одним из примеров может служить принцип защиты и охраны окружающей среды. Стратегия определяет в качестве энергетической политики государства эффективное использование энергетических ресурсов, потенциала энергетического сектора, повышение качества жизни населения и общества в целом, его защиту от возможного неблагоприятного влияния энергетической деятельности [4].

Рассматривая более подробно Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» следует остановиться на п. 60 данного Указа [5]. Повышение уровня энергетической безопасности является одним из основных направлений данной стратегии. Государству необходимо обеспечить внутренний спрос на энергоносители стандартного качества, энергоэффективности, энергосбережения, конкурентоспособности отечественных энергетических компаний и производителей энергоресурсов, предотвращение дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей, производство комплектующего оборудования, стабильное функционирование систем энерго- и теплоснабжения [6].

Необходимо отметить тенденцию изменения государственной политики в сфере энергетической деятельности [7]. В то время как государство ужесточает требования к производителям энергии, оно больше внимания уделяет её потребителям. В частности, к тому, каким оборудованием они пользуются.

Государство обратило своё внимание и осознало всю важность использования энергоёмких и энергосберегающих технологий [8]. Это прослеживается, непосредственно, в принятии новых правовых актов.

В апреле 2020 года Правительством России был одобрен Проект Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года, предусматривающий достижение девяти национальных целей и раскрывающий проблемы и факторы риска в электроэнергетике [9].

Энергетическая деятельность не является особо притягательной для частных производителей, так как требует вложения огромных капиталов и долгой отдачи. Сложность её регулирования, неограниченный потенциал, стратегическая важность как внутри государства, так и на международной арене предопределили процесс огосударствления данной отрасли.

Открытым остаётся вопрос соотношения норм основных отраслей российского права и нормативно-правовых актов, действующих в сфере энергетики. Видится два возможных пути разрешения данной ситуации: либо нормы, действующие в сфере энергетики признаются частным случаем норм соответствующей отрасли права, либо они признаются неким исключением, и тогда само их существование требует отнесения их в отдельную группу.

Таким образом, нормативные правовые акты в секторе электроэнергетики можно разделить на группы по сферам регулирования:

1. Регулирующие отношения в сфере энергоснабжения;
2. Регулирующие отношения в сфере повышения энергоэффективности;
3. Регулирующие отношения, возникающие по поводу безопасности в сфере энергетики;
4. Регулирующие функционирование розничных рынков электроэнергии;
5. Устанавливающие меры ответственности в случае нарушения установленных норм и правил;
6. Регулирующие правовое положение частных потребителей;
7. Регулирующие деятельность в энергосбытовой сфере.

Рассмотрев основные направления правового регулирования в сфере энергетической деятельности в Российской Федерации, мы можем прийти к закономерному выводу о том, что несмотря на достаточно детальную регламентацию

видов коммерческой и иной деятельности, так или иначе затрагивающих циркуляцию энергетического ресурса в системе обмена благами, они, тем не менее, постоянно претерпевают изменения в связи с новыми требованиями текущего времени: подробное регулирование подобного вида деятельности, равно как и национально-целевой подход в формате долгосрочного планирования в указанной сфере, безусловно, выполнены на приемлемом уровне, как с точки зрения актуальности, так и с точки зрения правовой техники.

1. Алексеев, Г. Н. Энергия и энтропия / Г. Н. Алексеев – М.: Знание, 1978. – 192 с.
2. Медведев Д.А. Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития. Вопросы экономики. - 2018. - № 10. - С. 5—28.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. №1715-р «Энергетическая стратегия России на период до 2030 года» // СЗ РФ. – 2009. - № 48. Ст. 5836.
4. Гудков, И. В. Актуальные проблемы правового регулирования энергетических отношений / И. В. Гудков, П. Г. Лахно // Энергетика и право / под ред. П. Г. Лахно. – М.: Юрист, 2008. – С. 104–111.
5. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2016. - № 1. Ст. 212.
6. Ромашкина, И.И., Беседкина, Н.И. Энергетический сектор экономики: российская правовая модель // Проблемы экономики и юридической практики. - 2018. - № 6. – С. 22-26.
7. Прогноз развития энергетики мира и России до 2040 года. ФГБУН «Институт энергетических исследований Российской академии наук» и ФГБУ «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации». – Режим доступа: https://www.eriras.ru/files/forecast_2040.pdf. (дата обращения 11.02.2020 г.).
8. Постановление Правительства РФ от 10.11.2017 № 1356 «Об утверждении требований к осветительным устройствам и электрическим лампам, используемым в цепях переменного тока в целях освещения» // Собрание законодательства РФ, 20.11.2017, № 47, ст. 6992.
9. Проект Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года. – Режим доступа: <https://minenergo.gov.ru/node/1920> (дата обращения: 25.04.2020).