

УДК 338.242:339

Н. М. Фоменко

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»,
Москва, e-mail: fnata77@mail.ru

И. А. Аленкова

ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»,
Москва, e-mail: Alenkova.ira@yandex.ru

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РАЗРАБОТКЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОДЕКСА РФ

Ключевые слова: государственная политика, энергетика, энергетическое право, энергетические стратегии, энергетический кодекс, энергоэффективность, развитие энергетики.

В статье рассматриваются вопросы, связанные с ролью государственного регулирования и реализацией Энергетических стратегий, а также разработке проекта Энергетического кодекса, создание которого в настоящее время вызывает большое количество дискусионных моментов среди отечественных ученых. Энергетические стратегии представляют собой некоторую модель, содержащую этапы развития энергетического сектора в соответствии с существующими рисками. При этом суть Энергетической стратегии состоит в постановке и определении целей и задач развития энергетической отрасли. Решение данных вопросов позволит выявить основные приоритеты и ориентиры, а также разработать механизмы реализации государственной энергетической политики в области энергетике. В свою очередь, Энергетический Кодекс можно считать своего рода дополнением или же обобщением опыта и практики прошлого, а также нормативных правовых актов настоящего, что позволит систематизировать и привести в порядок деятельность на рынке ТЭК. На основании проведенного исследования был сделан вывод о необходимости Энергетического Кодекса, который позволит на законодательном уровне урегулировать отношения на рынке электроэнергетики внутри страны, а также создаст ориентиры для экономических и политических отношений между отечественными и зарубежными организациями. Данная статья может быть полезна при изучении влияния государственной политики на отрасли энергетике.

N. M. Fomenko

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow,
e-mail: fnata77@mail.ru

I. A. Alenkova

Moscow State University named after M.V. Lomonosov, Moscow,
e-mail: Alenkova.ira@yandex.ru

THE ROLE OF STATE POLICY IN THE DEVELOPMENT OF THE ENERGY CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: state policy, energy, energy law, energy strategies, energy code, energy efficiency, energy development.

The article discusses issues related to the role of state regulation and the implementation of Energy strategies, as well as the development of the draft Energy Code, the creation of which currently is the reason of a number of discussion points among domestic scientists. Energy strategies represent a certain model containing the stages of development of the energy sector in accordance with existing risks. At the same time, the essence of the Energy Strategy consists in setting and defining the purposes and objectives of the development of the energy industry. The solution of these issues will make it possible to identify the main priorities and guidelines, as well as to develop mechanisms for the implementation of the state energy policy in the field of energy. In turn, the Energy Code can be considered a kind of supplement or generalization of the experience and practice of the past, as well as legal acts of the present, which will allow to systematize and put in order the activities in the energy sector market. Based on the conducted research, it was concluded that there is a need for an Energy Code that will allow at the legislative level to regulate relations in the electricity market within the country, as well as create guidelines for economic and political relations between domestic and foreign organizations. This article may be useful in studying the impact of government policy on the energy industry.

Введение

В современных условиях энергетика представляет собой комплекс отраслей, обеспечивающих рост национальной экономики, являясь при этом гарантом обеспечения жизнедеятельности других отраслей. От эффективности деятельности энергетических организаций во многом зависит экономическая, политическая и социальная стабильность общества. Особую роль при этом следует уделять вопросу становления и развития энергетического законодательства и роли государства при регулировании деятельности организаций энергетике. В первую очередь это связано с ростом рынка электроэнергетики и увеличением потребности в его правовом регулировании. Специфика отраслей энергетике требует от законодательства выделения энергетического права как комплексной отрасли, состоящей из правовых норм и институтов различных отраслей права. Все это вызвано потребностями системного описания и совершенствования правового регулирования отношений в области энергетике с учетом их специфики и возможностей одновременного учета предметной области сразу нескольких базовых или специальных отраслей.

Историческое развитие законодательства потребовало формирования новой отрасли – энергетического права как некоторой взаимосвязи частного и публичного права с целью реализации государственной политики в области развития и регулирования отраслей энергетике. Происходящие процессы требуют особого внимания со стороны государственного регулирования и глубокого анализа не только современной законодательной базы, но и предвидения будущего содержания нормативных правовых актов. Возможности становления и развития отраслей энергетического права рассматривались большим количеством отечественных и зарубежных ученых, среди которых: П.Г. Лахно [1], А.И. Грищенко [2], В.Ф. Попондопуло [3], В.А. Сидоренко [4], Ю.В. Боровский [5], Н.И. Воропай [6] и др.

Целью исследования являлось проведение анализа развития законодательной базы в области энергетике, а также разработка рекомендаций по формированию и структуре Энергетического кодекса. Методически работа основана на фундаментальных и прикладных трудах ученых в области энергетического права.

Материалы и методы исследования

В ходе исследования применялась группа методов: сравнение; обобщение и систематизация нормативно-правовых материалов в области энергетического права; исторический анализ и др. Метод исторического анализа способствовал раскрытию факторов, оказавших существенное влияние на современные стратегии и законодательные акты в области энергетике.

В настоящее время среди отечественных ученых ведется активная дискуссия о необходимости внесения изменений в Стратегию, необходимости разработки Энергетического кодекса, а также о положениях и нормах, которые должны входить в состав этих документов. Наиболее оптимальным вариантом, с нашей точки зрения, является умелое применение накопленного исторического опыта и принципов реализации энергетического законодательства. Поскольку именно их изучение и обобщение, а также наблюдение за процессом становления энергетического законодательства позволяет реализовать проекты в энергетической сфере и избежать ошибок.

Результаты исследования и их обсуждение

Основную концепцию действий на долгосрочную перспективу представляет собой стратегия. Хорошо разработанная стратегия позволяет детальным образом сформулировать план, который позволит достичь той или иной цели. При этом Энергетическая стратегия направлена на постановку и определение целей и задач развития энергетической отрасли. Ее основной целью является выявление основных приоритетов и ориентиров развития отраслей энергетике, а также разработка механизмов государственной энергетической политики на каждом из этапов ее реализации.

Первым документом, который ознаменовал начало создания стратегий в энергетической сфере, можно считать Концепцию энергетической политики России в новых экономических условиях. Данная концепция была одобрена решением Правительства в 1992 году и предлагала усилить государственную финансовую поддержку ТЭК (концепция по целевой направленности была близка «Энергетической программе СССР» [7]). Однако, ввиду некоторых обстоятельств, данная концепция так и не была опубликована. Позже в 1995 году на ее ос-

нове был издан Указ Президента, в котором были утверждены «Основные направления энергетической политики РФ на период до 2010 года». На основании данного документа разрабатывались меры государственной поддержки и регулирования в сфере производства и потребления объектов ТЭК.

В 2000 году, ввиду некоторой недоработки вышеописанных документов, было принято решение приступить к разработке Стратегии на период до 2020 года, на основании которой в дальнейшем создавали различные акты, официально закрепляя значимость энергетического планирования. По мнению П.Г. Лахно [1] необходимость разработки данного документа была связана:

- с исключительно важной ролью, которую играет ТЭК в экономике России;
- низкой энергоэффективностью экономики страны и, как следствие, высокими издержками общества на свое энергообеспечение;
- глобализацией энергетических рынков;
- наметившимся ростом экономики страны в условиях прогрессирующего старения и износа основных фондов энергетики;
- необходимости создания комплексной системы законодательства в области энергетики.

При этом следует отметить, что разработка стратегий ведется еще с 1991 года.

Помимо Энергетической стратегии важную роль в становлении энергетического права сыграла Государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики» [8]. В рамках данной Программы можно выделить семь основных отраслей:

1. «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности».
2. «Развитие и модернизация электроэнергетики».
3. «Развитие нефтяной отрасли».
4. «Развитие газовой отрасли».
5. «Реструктуризация и развитие угольной промышленности».
6. «Развитие и использование возобновляемых источников энергии».
7. Подпрограмма, посвященная обеспечению реализации данной государственной программы.

Не менее важным документом в энергетике является «Доктрина Энергетической безопасности», которая ставит энергетическую безопасность прерогативой государства и преследует цель проведения единой энергетической политики на уровне федерации и отдельных регионов. В содержании данной

Доктрины отражены главные внешнеэкономические вызовы энергетической безопасности такие как «перемещение центра мирового экономического роста в Азиатско-Тихоокеанский регион; замедление роста мирового спроса на энергоресурсы; усиление конкуренции экспортеров энергоресурсов и т.д.», а также угрозы – дискриминация российских организаций на топливно-энергетическом рынке, незаконный отбор экспортируемых энергоресурсов, обострение военно-политической обстановки [9].

При этом главная цель создания Энергетической стратегии 2030 – «максимально эффективное использование природных энергетических ресурсов и всего потенциала энергетического сектора для устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения страны и содействия укреплению ее внешнеэкономических позиций» [10]. Энергетическая стратегия представляет собой не просто траектории развития, а некоторую модель, описывающую этапы развития энергетического сектора в соответствии с существующими рисками. Стратегия до 2030 года предусматривает новые особенности регулирования отношений – вопросы совершенствования безопасности, эксплуатации шахт, внутреннего и внешнего рынков угольной промышленности, совершенствования системы профессиональной подготовки кадров.

Позже в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 9 июня 2020 года была утверждена Энергетическая стратегия на период до 2035 года. Ее целью стало «с одной стороны, максимальное содействие социально-экономическому развитию страны, а с другой стороны, – укрепление и сохранение позиций Российской Федерации в мировой энергетике, как минимум, на период до 2035 года» [11]. В рамках этой Программы установлен приоритет к ускоренному переходу к более современной и эффективной энергетике, способной преодолеть угрозы безопасности энергетического комплекса. Для достижения поставленной цели необходимо провести цифровую трансформацию ТЭК, уменьшить негативное воздействие комплекса на окружающую среду, перейти к ресурсосберегающей энергетике и т.д.

В Энергетической стратегии представлен особый раздел, посвященный оценке состояния и тенденции развития энергетики РФ. В нем содержатся объемы добычи и производства энергетических ресурсов, мировой рейтинг в отношении запасов сырья, экологи-

ческой безопасности, а также проблемы для ТЭК – недостаточный объем спроса, зависимость от импорта, дефицит ресурсов, вызовы научно-техническому развитию и т.д.

Вмешательство государства в формирование плана работы энергетической отрасли создано для реализации положений, которые определены в Энергетической стратегии.

Таким образом, разработанные Энергетические стратегии позволяют наметить главные цели развития энергетики в стране. Однако все они не представляют собой совершенную модель, а являются лишь некоторым планом, основанным на конкретных данных, текущей ситуации и качественных прогнозах относительно ситуации на рынке энергоресурсов и полезных ископаемых.

Несмотря на существование Энергетических стратегий, доктрин энергетической безопасности и других актов ведомственного характера, по мнению А.И. Грищенко «российское законодательство в области энергетики не соответствует тем масштабным планам, которые разработаны для интенсивного развития данной отрасли. Проблемы законодательного регулирования существуют на уровне как федеральных законов, так и подзаконных нормативных правовых актов и актов федеральных органов исполнительной власти» [2]. Энергетическое законодательство он определяет как «совокупность нормативных актов, регулирующих деятельность в сфере энергетики, т. е. и энергетические отношения, и отношения, связанные с публичной организацией деятельности в сфере энергетики» [2].

Как уже было отмечено ранее, в настоящее время среди ученых ведутся споры о необходимости принятия некоего обобщающего нормативно-правового акта – Энергетического кодекса. Такая необходимость вызвана тем, что в настоящее время в области энергетического регулирования существуют бессистемные акты, которые в большей степени регулируют не энергетическую отрасль, а отношения, возникающие внутри нее. По мнению Президента ОАО НК «Лукойл» В. Алекперова «Энергетическое законодательство призвано создать правовую базу энергетического бизнеса в России, понимаемого как процесс поиска, разведки (включая трехмерную сейсморазведку с использованием современных суперкомпьютеров), добычи, преобразования, транспортировки (передачи), распределения и потребления энергетических ресурсов (энергии), с применением высоких

технологий и инноваций, на базе которых формируются технологические платформы по всем этапам энергетического бизнеса» [1]. Однако в связи с возникшей в обществе дискуссией возникает вопрос, возможно ли создание комплексного кодекса, который, формально, регулирует определенные, весьма узкие отношения?

Известно, что в настоящее время существуют Земельный, Градостроительный, Лесной и другие кодексы, которые также носят комплексный характер. Однако по мнению В.Ф. Попондопуло, «общий акт, регулирующий отношения в сфере энергетики, лучше принять в форме обычного федерального закона, не называя его кодексом» [3], так как возникновение Энергетического кодекса в таком случае приведет к необходимости появления кодекса о банкротстве, инвестиционного кодекса и т.д. С другой стороны, энергетическое право и, как следствие, энергетический кодекс регулирует межотраслевые отношения и те сферы, которые в настоящее время определяют как политическое, так и экономическое устройство государства, что можно объяснить разработкой проекта Мирового энергетического кодекса. Более того, создание единого законодательного акта позволит укрепить и усовершенствовать отношения, связанные с топливно-энергетическим комплексом, что приведет к неуклонному развитию последнего. Таким образом, появление Энергетического кодекса обеспечит не только законодательное регулирование, но и стабильность как в экономической, так и политической сферах – то есть, каждая отрасль энергетики будет регулироваться четко установленными нормами и правилами. Такое устройство позволит избежать коллизий в актах ведомственного характера, все это позволит обратить внимание не только на рыночные отношения, но и на сущность создания, освоения и соблюдение безопасности на объектах ТЭК.

Однако в случае положительного решения о принятии Кодекса затруднение вызывает его содержание. Так, по мнению П.Г. Лахно [12] «В энергетическом кодексе должны найти отражение особенности и специфика функционирования предприятий энергетики, заключающиеся в уникальном взаимодействии экономики, политики и права на фоне рыночных отношений, складывающихся в связи с деятельностью организаций ТЭК и отдельных потребителей энергоресурсов, и энергетических услуг,

а также взаимодействие государственных и муниципальных структур с хозяйствующими субъектами различных форм собственности». Более того, в соответствии с Концепцией устойчивого развития, должны регулироваться отношения, связанные с охраной природных ресурсов, определенные в практикой и спецификой отрасли и имеющие доказанную эффективность.

При этом Попондопуло В.Ф. [3] выделяет две взаимосвязанные проблемы принятия единого кодекса. Первая – «проблема обеспечения необходимого нормативно-правового режима деятельности в сфере энергетики», то есть необходимость создания баланса между законодательным актом и существующей энергетической деятельностью. Исторически в законах прописывается свобода общественных отношений в этой отрасли, а значит, кодекс должен регулировать главные моменты, при этом не ставя жестких рамок деятельности (как, например, кодексы публичного права). Именно поэтому в энергетическом законодательстве должен быть закреплён принцип свободы экономической деятельности при наличии определенных рамок в виде антимонопольного или технического регулирования. Это все, в первую очередь, связано

с тем, что за последние несколько лет в сфере энергетики удалось создать рынок ресурсов, основу новой экономической деятельности и конкурентную среду.

Заключение

Таким образом, в настоящее время российское законодательство в области энергетики и нуждается в развитии в связи с увеличением роли ТЭК не только в России, но и в других странах. Энергетический Кодекс позволит на законодательном уровне урегулировать отношения на рынке электроэнергетики внутри страны, а также создаст ориентиры для экономических и политических отношений иностранных организаций, желающих сотрудничать с российскими. Говоря о содержании данного кодекса, то наиболее важно не ограничивать предмет регулирования – отношения, связанные с энергетической сферой и основываться на конституционно закреплённом положении о свободе экономической деятельности. Такая структура может стать основой для дальнейшей деятельности законодательных органов при создании проектов федеральных законов, кодекса и иных нормативных правовых актов.

Библиографический список

1. Лахно П.Г. Энергетическое право Российской Федерации: Становление и развитие. М.: Издательство Московского университета, 2014. 480 с.
2. Грищенко А.И. Тенденции развития атомного законодательства России в свете энергетической стратегии – 2030 // Законодательство. 2010. № 3. С. 84-94.
3. Попондопуло В.Ф. Энергетическое право и энергетическое законодательство: общая характеристика, тенденции развития // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2007. № 3(272). С. 3-12.
4. Сидоренко В.А. Развитие законодательной и нормативной базы ядерной энергетики // Атомная энергия. 1998. Т. 84. Вып. 2. С. 91-192.
5. Боровский Ю.В. Энергетическая политика России на международной арене // Вестник МГИМО Университета. 2012. № 6 (27). С. 40–46.
6. Воропай Н.И. Системные исследования в энергетике // Наука в России. 2010. № 4. С. 47–51.
7. Экономический словарь. URL: <https://www.ekoslovar.ru/501.html> (дата обращения: 15.06.2022).
8. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики»». URL: <https://base.garant.ru/70644238/> (дата обращения: 10.06.2022).
9. Указ Президента РФ от 13.05.2019 N 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44252> (дата обращения: 15.05.2022).
10. Распоряжение Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. N 1715-р «Об Энергетической стратегии РФ на период до 2030 г.». URL: <https://study.garant.ru/#/document/196681/paragraph/11:5> (дата обращения: 10.05.2022).
11. Распоряжение Правительства РФ от 9 июня 2020 г. N 1523-р «Об Энергетической стратегии РФ на период до 2035 г.». URL: <https://base.garant.ru/74248810/> (дата обращения: 15.06.2022).
12. Лахно П.Г. Энергетический кодекс Российской Федерации – основополагающий юридический документ, регулирующий отношения в ТЭК // Бизнес, менеджмент и право. 2006. № 3. С. 27-29.
13. Фоменко Н.М., Хамидуллин Р.Д. Применение цифровых технологий управления производственными системами в условиях удаленного доступа (на примере нефтегазодобывающих организаций) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 3. С. 52-57.