

УДК 340.12
ББК 67.404

DOI: 10.53315/2949-1193-2024-3-4-13-20

*Рыженков А.Я.,
профессор кафедры гражданского права и процесса
ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный
университет им. Б.Б. Городовикова»,
г. Элиста, Россия*

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Аннотация. Статья посвящена дискуссионным аспектам отраслевого статуса энергетического права. Отмечается, что в качестве рабочих критериев выделения отраслей в системе права могут применяться следующие: самостоятельность предмета правового регулирования (по общему правилу, он не должен полностью или в основной своей части совпадать с предметом другой, уже существующей отрасли права); наличие кодифицированного или аналогичного ему обобщающего законодательного акта; основной критерий – самостоятельное нормативное содержание, т.е. наличие принципов и норм, не относящихся к другим отраслям права и не дублирующих их по смыслу. При этом единственный обобщающий законодательный акт, обеспечивающий правовое регулирование энергетических отношений вообще, а не их отдельных видов, не обладает достаточным объемом нормативной самостоятельности, чтобы придать соответствующему регулированию отраслевой масштаб. Можно сделать вывод, что в настоящее время энергетическое право представляет собой межотраслевой правовой институт, соединяющий в себе нормы гражданского, административного и некоторых других отраслей права, а также некоторое число собственных норм, включающий в себя относительно слаборазвитую общую часть и сильные субинституты (электрическое, атомное, нефтегазовое и т.п. право), причем самостоятельное нормативное содержание в основном сосредоточено именно в субинститутах, а не в общей части института.

Ключевые слова: энергетическое право; предмет правового регулирования, критерии отраслевого деления права, энергетическое законодательство, подотрасль права, межотраслевой правовой институт.

UDC 340.12
БКК 67.404

DOI: 10.53315/2949-1193-2024-3-4-13-20

*Ryzhenkov A. Ja.,
Doctor of law, professor of the
Department of Civil Law and Procedure,
of the Kalmyk State University
named after B.B. Gorodovikov,
Elista, Russia*

ON THE SUBJECT AND SECTORAL STATUS OF ENERGY LAW IN THE SYSTEM OF RUSSIAN LAW

Abstract. The article is devoted to the controversial aspects of the sectoral status of energy law. It is noted that the following can be used as working criteria for the allocation of branches in the legal system: the independence of the subject of legal regulation (as a general rule, it should not completely or in its main part coincide with the subject of another, already existing branch of law); the presence of a codified or similar generalizing legislative act; the main criterion is an independent normative content that is, the existence of principles and norms that do not relate to other branches of law and do not duplicate them in meaning. At the same time, the only generalizing legislative act that provides legal regulation of energy relations in general, and not of their individual types, does not have sufficient regulatory independence to give the appropriate regulation an industry scale. It can be concluded that at present energy law is an intersectoral legal institution combining the norms of civil, administrative and some other branches of law, as well as a number of its own norms, including a relatively poorly developed general part and strong sub-institutions (electric, nuclear, oil and gas, etc. law), and independent. The normative content is mainly concentrated in the subinstitutions, and not in the general part of the institute.

Key words: energy law; subject of legal regulation, criteria of sectoral division of law, energetic legislation, sub-branch of law, intersectoral legal institute.

Очевидная актуальность вопроса о природе энергетического права и его положении в современной правовой системе России, прежде всего, связана с идеей дефицитарности ресурсов, порождающей необходимость их сохранения и оптимизации, что, в свою очередь, требует соответствующих мер властно-управленческого характера и остро нуждается в нормативно-правовом регулировании, чтобы обеспечить в этой сфере полноту соблюдения прав и свобод человека и гражданина, основных принципов права, а также энергетической безопасности государства (Романова, 2022: 40).

Вместе с тем, хотя сам факт существования энергетического права не подлежит сомнению, как и в ряде других подобных случаев, возникает высокая степень неопределенности в отношении того, каким статусом оно обладает в общей отраслевой системе российского права, поскольку ни в юридической науке, ни в практике законодательства консенсус по данному поводу еще далеко не достигнут.

Трудность решения этого вопроса обусловлена, вероятно, самой природой правового регулирования энергетических отношений. Например, один из ведущих специалистов по энергетическому праву О.А. Городов дает следующее определение этого понятия: «Энергетическое право – это система правовых норм, регулирующих на комплексной основе дозволений, запретов и обязываний область общественных отношений, складывающихся в связи с производством, преобразованием, передачей, организацией продажи, продажей, использованием различных видов энергетических ресурсов, их сбережением, а также обеспечением энергетической безопасности» (Городов, 2015:13).

Как представляется, в данном определении можно обнаружить глубинное внутреннее противоречие. С одной стороны, в качестве родового понятия в нем использовано понятие «система правовых норм» (пока без уточнения, о системе какого уровня идет речь). Система же, разумеется, характеризуется единством своих элементов. С другой стороны, предмет энергетического права описывается не как что-то целостное, а как набор самых разнообразных элементов, куда входят и производство энергии, и ее преобразование, и передача, и продажа, и использование и т.п.

Таким образом, в рамках этого определения остается открытым следующий вопрос: действительно ли энергетическое право представляет собой единую согласованную систему норм или всего лишь их механическую совокупность?

Кроме того, остается невыясненным: даже если действительно имеет место системный характер правового регулирования, то каков характер образовавшегося нормативного массива – является он отраслью права, подотраслью или правовым институтом.

В вышеприведенном определении раскрывается лишь предмет правового регулирования, однако этого свойства недостаточно для того, чтобы определить статус энергетического права, поскольку наличие предмета регулирования в одинаковой степени является характерным и для отрасли, и для подотрасли, и для института.

О.А.Городов изначально занимает по данному вопросу несколько неопределенную позицию, однако приходит к выводу, что в данном случае можно использовать критерии, предложенные В.К. Райхером применительно к комплексным отраслям права, а именно:

- адекватность совокупности правовых норм определенному, специфическому кругу общественных отношений, т.е. единый и самостоятельный предмет регулирования;
- достаточно высокая социальная значимость данных отношений;
- достаточно обширный объем нормативно-правового материала, образующего такую совокупность (Райхер, 1947: 189).

Исходя из этого, делается вывод, что энергетическое право представляет собой комплексную отрасль права.

Схожую точку зрения обосновывает также В.С. Елисеев, который предлагает конструировать понятие энергетического права по аналогии с правом аграрным: «Энергетическое право – это комплексная интегрированная специализированная отрасль права, регулирующая технико-технологические, экономические и экологические отношения в сфере энергетической деятельности (функционирования топливно-энергетического комплекса) по поиску (разведке), добыче, выращиванию, заготовке и сбору энергетических ресурсов, их обогащению, очистке, переработке и производству, хранению и транспортировке; по выработке (производству), передаче, транспортировке, распределению и использованию, преобразованию и потреблению энергии; по реализации энергетических ресурсов и энергии потребителям; по рациональному использованию природных ресурсов, охране окружающей природной среды и обеспечению безопасности энергетических объектов; по государственному регулированию деятельности субъектов хозяйствования топливно-энергетического комплекса» (Елисеев, 2012: 8).

Отметим, что данное определение построено по тому же принципу, что и ранее процитированное, с той лишь разницей, что по сравнению с ним здесь набор элементов, составляющих предмет энергетического права, значительно расширен.

Без указания на «комплексный» характер, но также декларирует энергетическое право в качестве отрасли М.И. Клеандров: «Энергетическое право, как, впрочем, и иные отрасли права, многогранно. Оно и самостоятельная отрасль права, и отрасль юридической науки, и отрасль законодательства, и учебная дисциплина» (Клеандров, 2024: 14).

В основном социальной значимостью обосновывает отраслевой характер энергетического права В.В. Романова: «Энергетическое право является одной из ключевых отраслей права, поскольку регулирует общественные отношения в связи с использованием энергетических ресурсов, без которых невозможна жизнедеятельность ни физических, ни юридических лиц, ни бытовая, ни какая-либо профессиональная» (Романова, 2021: 9). Трудно оспаривать эти суждения, однако социальная значимость регулируемых отношений является хотя и важным, но далеко не решающим критерием, необходимым для отрасли права.

С.В. Василькова считает возможным определить энергетическое право как отрасль на основании самостоятельности предмета правового регулирования, наличия специфического метода и системы принципов (Василькова, 2023: 13).

Альтернативную точку зрения развивает В.Ф. Попондопуло, признающий энергетическое право не самостоятельной отраслью, а институтом гражданского права: «Энергетическое право – это один из институтов гражданского права, который можно определить как совокупность общих и специальных норм гражданского права, регулирующих имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения между лицами, осуществляющими деятельность в сфере энергетики, или с их участием (энергетические отношения), основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников» (Попондопуло, 2007: 4); при этом, согласно мнению автора, отношения, связанные с публичной организацией деятельности в сфере энергетики, к предмету энергетического права не относятся.

Еще один вариант понимания энергетического права принадлежит П.Г. Лахно, который с определенностью утверждает: «Энергетическое право представляет собой чрезвычайно интересную и вместе с тем сложную материю – подотрасль предпринимательского права» (Лахно, 2008: 43).

Наконец, в ряде случаев при определении предмета энергетического права вообще не уточняется его отраслевая природа; например, С.С. Селиверстов, отрицая, что энергетическое право является отраслью права, ограничивается указанием на «комплекс норм»:

«Энергетическое право можно определить как комплекс правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе хозяйственной, инвестиционной и регулятивной деятельности субъектов частного и публичного права, связанной с разведкой, добычей, производством, переработкой, хранением, транспортировкой, распределением, торговлей и потреблением энергетических ресурсов» (Селиверстов, 2008: 57).

Таким образом, в современной научной литературе можно встретить все три потенциально мыслимых варианта ответа на вопрос об отраслевой природе энергетического права: различные специалисты считают его и отдельной отраслью, и подотраслью права, и правовым институтом (последний случай, в свою очередь, дополнительно предполагает две возможности – институт может быть внутриотраслевым или межотраслевым).

Обоснованное признание или непризнание энергетического права самостоятельной отраслью можно произвести на основе предложенной нами в серии публикаций уточненной модели отраслевого деления системы права. Сама необходимость пересмотра традиционной теоретической модели возникла постольку, поскольку ранее принятые критерии отрасли права не позволяли достоверно отличить ее от иных нормативных образований. Действительно, чаще всего достаточными специфическими характеристиками отрасли права считались предмет и метод правового регулирования. Однако наличие предмета правового регулирования как особого вида общественных отношений никоим образом не позволяет отделить отрасли права, с одной стороны, от подотраслей и институтов, с другой стороны, поскольку у любого из этих уровней системы права имеется свой предмет регулирования. Что касается метода правового регулирования, то с ним связана обратная проблема: нет оснований требовать, чтобы каждая отрасль располагала собственным уникальным методом, поскольку задачи, решаемые различными отраслями права, во многом схожи, а значит, им будут соответствовать скорее универсальные, нежели эксклюзивные правовые средства.

Исходя из этого, в качестве рабочих критериев выделения отраслей в системе права могут применяться следующие: самостоятельность предмета правового регулирования (по общему правилу, он не должен полностью или в основной своей части совпадать с предметом другой, уже существующей отрасли права); наличие кодифицированного или аналогичного ему обобщающего законодательного акта; основной критерий – самостоятельное нормативное содержание, т.е. наличие принципов и норм, не относящихся к другим отраслям права и не дублирующих их по смыслу (Рыженков, 2024: 23).

Следовательно, для того чтобы проверить выполнение данных критериев, вовсе не достаточно общих теоретических представлений о предмете и методе правового регулирования энергетических отношений – необходимо обращение к действующим источникам российского энергетического права.

При обзоре основных актов энергетического законодательства обращает на себя внимание то, что по своей структуре они аналогичны большинству ранее приведенных доктринальных определений энергетического права, поскольку отражают в большей степени многообразие видов энергетических ресурсов и соответствующих им сфер энергетики, нежели их общие признаки.

В связи с этим становится ясна позиция С.С. Селиверстова: «На наш взгляд, вряд ли можно говорить об обособленности и однородности общественных отношений, являющихся предметом энергетического права в том виде, в каком он определен выше. Уже само перечисление видов деятельности в энергетике свидетельствует о том, насколько различна их природа» (Селиверстов, 2008: 56).

Так, О.А. Городов, характеризуя систему и источники энергетического законодательства, структурирует их следующим образом:

– законодательство, общее для всех отраслей энергетики (прежде всего Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. №261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

– законодательство в сфере электроэнергетики (включая законодательство об атомной энергии);

– законодательство в сфере теплоснабжения;

– законодательство в сфере водоснабжения и водоотведения;

– законодательство в сфере газо- и нефтеснабжения;

– законодательство в области угольной промышленности (Городов, 2015: 29).

Единственным обобщающим источником права, который может претендовать на роль ведущего законодательного акта в сфере энергетического права, устанавливающего общие нормы и принципы для всех разновидностей энергетики, является Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. №261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Таким образом, наличие или отсутствие у энергетического права отраслевого статуса зависит в основном от двух факторов:

1) что именно в Федеральном законе от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ имеет самостоятельное нормативное содержание, не относящееся ни к какой другой отрасли;

2) выполняет ли он функцию интеграции различных сфер нормативного регулирования, преобразуя набор отдельных институтов в единое целое.

Анализ положений данного законодательного акта показывает, что предмет регулирования в нем сформулирован достаточно лаконично: деятельность, связанная с использованием энергетических ресурсов (п.1 ст.5), однако основной проблемой, препятствующей признать энергетическое право самостоятельной отраслью права, является тот факт, что основная часть нормативного содержания рассматриваемого закона относится к другим отраслям права, в первую очередь к административному и гражданскому праву.

Так, в главе 1 «Общие положения» каким-либо нормативным значением обладает лишь ст.4, закрепляющая некоторые принципы правового регулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности, причем весьма расплывчатые и неопределенные по своему юридическому содержанию (эффективное и рациональное использование энергетических ресурсов; поддержка и стимулирование энергосбережения и повышения энергетической эффективности; системность и комплексность проведения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности; планирование энергосбережения и повышения энергетической эффективности; использование энергетических ресурсов с учетом ресурсных, производственно-технологических, экологических и социальных условий).

Глава 2 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. №261-ФЗ, посвященная полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, полностью относится к предмету регулирования административного и муниципального права.

Точно такую же природу имеет находящаяся в главе 3 закона статья 9 «Государственное регулирование в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности».

К собственному же юридическому содержанию энергетического законодательства, не сводимому к иным отраслям, можно с некоторыми оговорками отнести: ст.10, где

приводятся требования энергетической эффективности при обороте товаров; ст.13, посвященную учету используемых энергетических ресурсов; ст.15, регулиующую проведение энергетического обследования.

Оценивая остальные положения закона, однозначно относим их к сфере градостроительного и жилищного права (ст.ст.11-12), гражданского права (глава 5 об энергосервисных договорах), административного и муниципального права (все статьи, определяющие права и обязанности органов исполнительной власти и местного самоуправления по вопросам энергетики).

Следовательно, можно констатировать, что в настоящее время единственный обобщающий законодательный акт, обеспечивающий правовое регулирование энергетических отношений вообще, а не их отдельных видов, не обладает достаточным объемом нормативной самостоятельности, чтобы придать соответствующему регулированию отраслевой масштаб.

Что касается ранее приведенной гипотезы об энергетическом праве как подотрасли предпринимательского права, то данная идея представляется неприемлемой по другой причине: само предпринимательское право также не отвечает по своему нормативному содержанию критериям самостоятельной отрасли права, а значит, не может в своем составе иметь каких-либо подотраслей.

Основной вывод – в настоящее время энергетическое право представляет собой межотраслевой правовой институт, соединяющий в себе нормы гражданского, административного и других отраслей права, а также некоторое число собственных норм, включающий в себя относительно слабо развитую общую часть и сильные субинституты (электрическое, атомное, нефтегазовое и т.п. право), причем самостоятельное нормативное содержание в основном сосредоточено именно в субинститутах, а не в общей части института.

Библиографический список

Актуальные задачи энергетического права: монография / Под ред. В.В. Романовой. М.: ООО «Интеграция: Образование и Наука», 2022. – 256 с.

Василькова С.В. Энергетическое право: учебник/ С.В. Василькова. М.: Кнорус, 2023. – 264 с.

Городов О.А. Введение в энергетическое право/ О.А. Городов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. – 224 с.

Елисеев В. С. К вопросу о месте энергетического права в системе отраслей права и его предметной аналогии с аграрным правом/ В.С. Елисеев // Аграрное и земельное право. 2012. № 11. С. 4-8

Клеандров М.И. О методологии научных исследований в области энергетического права / М.И. Клеандров // Правовой энергетический форум. 2024. № 2. С.13-18.

Лахно П.Г. Программа спецкурса «Энергетическое право и политика в XXI веке»/ П.Г. Лахно // Энергетическое право. 2008. №1. С.43-51.

Попондопуло В.Ф. Энергетическое право и энергетическое законодательство: общая характеристика, тенденции развития/ В.Ф. Попондопуло // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2007. №3. С.3-12.

Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования/ В.К. Райхер. М., Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1947. – 282 с.

Романова В.В. Энергетическое право. Учебник для подготовки кадров высшей квалификации/ В.В. Романова. М.: Издательская группа «Юрист», 2021. – 288 с.

Рыженков А.Я. Механизм формирования отраслей в системе российского права (часть 2)/ А.Я. Рыженков // Современное право. 2024. №1. С.23-27.

Селиверстов С.С. К вопросу о понятии энергетического права/ С.С. Селиверстов// Энергетическое право. 2008. №1. С.52-58.