

Правоведение

УДК 69.001

Е.А. Белокрылова, Е.М. Кологерманская

СОВРЕМЕННЫЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ ЭНЕРГИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье раскрывается актуальность использования таких возобновляемых источников энергии, как солнечная и ветровая энергии, энергия морских волн и приливов, геотермальная энергия и пр. Анализируются положительные и отрицательные характеристики альтернативной энергетики. Изучаются основные нормативные положения Энергетической стратегии Российской Федерации до 2030 года, Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», а также проекта Федерального закона № 98033104-2 «О государственной политике в сфере использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии». Отмечается отсутствие правового регулирования деятельности в сфере использования возобновляемых источников энергии в России. Рассматривается комплекс политико-правовых причин ограниченного развития альтернативной энергетики в РФ, среди которых выделяются следующие: зависимость бюджетной системы РФ от нефтяного и газового секторов, отсутствие правового закрепления экономических мер государственной или региональной поддержки юридических лиц, деятельность которых связана с альтернативными источниками, наличие нефтяного лобби в законодательном органе, отсутствие четких нормативных требований по реализации проектов, связанных с данным видом энергии. Исследуется юридическая сущность понятия «электроэнергетика» в российском законодательстве. Подчеркивается необходимость создания специального законодательного акта, регулирующего отношения в сфере использования возобновляемых источников энергии в РФ.

Ключевые слова: электроэнергетика, возобновляемые источники энергии, возобновляемая энергия, нетрадиционная энергия, правовое регулирование.

В современном мире с ограниченными энергоресурсами и возрастающим потреблением технологии добычи энергии из альтернативных возобновляемых источников набирают все большую популярность. К таким источникам относятся, в первую очередь, солнечная и ветровая энергии, энергия морских волн и приливов, а также геотермальная энергия. Во многих развитых странах, уделяющих большое внимание развитию возобновляемой энергетики, приняты программы развития и увеличения объема использования данного вида энергии и специальные нормативно-правовые акты, устанавливающие юридические требования и правила в данной области. Так, Европейский Союз принял решение увеличить долю нетрадиционных возобновляемых источников энергии в энергобалансе до 20 % к 2020г., а Швеция за это же время намерена достичь полной независимости от ископаемого топлива. В странах, где доля возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в энергобалансе наиболее высока, например, в Швеции (46 %), Финляндии (30 %) и Дании (25 %), разработаны государственные программы поддержки возобновляемой энергетики¹.

В Российской Федерации на данный момент действует Энергетическая стратегия России на период до 2030 г.², которая предусматривает внедрение альтернативной энергетики во все сферы государственной деятельности и условно выделяет три блока политико-экономических задач. Среди них планируется к 2020 г. добиться увеличения относительного объема производства и потребления электрической энергии с использованием возобновляемых источников энергии примерно с 0,5 до 4,5 %. Кроме того, согласно данным официального сайта Министерства энергетики РФ, Россия располагает самым большим в мире потенциалом энергии, вырабатываемой альтернативными источниками. Так, объем технически доступных ресурсов возобновляемых источников энергии в Российской Федерации составляет не менее 24 млрд т условного топлива. Доля электроэнергии, вырабатываемой в России с использованием возобновляемых источников, уже в 2008 г. составила около 1 % без учета ГЭС мощностью свыше 25 МВт, а с учетом последних – свыше 17 %. Удельный вес производства тепловой

¹ Кривonos О. ЭЦП «Беллона» Российский закон в сфере использования возобновляемых источников энергии. URL: http://vetrodvig.ru/?page_id=414 (дата обращения: 10.07.2016).

² Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009г. № 1715-р «Об Энергетической стратегии России до 2030 года» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

энергии, полученной на базе ВИЭ, был около 3 %, или около 2000 млн Гкал³. В дополнение отметим, что, по данным Министерства энергетики РФ, в настоящее время в различных регионах России (с. Бурибай Хайбуллинского района Республики Башкортостан, п. Переволоцкий Оренбургской области, п. Батагай Верхоянского улуса Республики Саха (Якутия)) реализуются проекты по производству солнечной энергии, кроме того, на Дальнем Востоке открыт ветроэнергетический комплекс в п. Усто-Камчатск⁴.

В соответствии с указанными фактами актуальность вопроса о перспективах реализации политических целей, а также создания специального законодательства в рассматриваемой области все возрастает. Тем не менее следует констатировать тот факт, что на сегодняшний день практически отсутствуют политико-правовые результаты по выполнению государственной Энергетической стратегии. Безусловно, для успешного развития возобновляемых источников энергии необходимо полноценное и качественное правовое регулирование, наличие конкретизированной системы государственной поддержки, четкое взаимодействие субъектов рассматриваемой деятельности, что, к сожалению, в современное время отсутствует в РФ.

Важно обозначить основные политико-правовые причины отсутствия нормативных правил в рассматриваемой области в целях их преодоления.

В Российской Федерации, начиная с 1997 г., ведется активная работа по созданию необходимого законопроекта, регулирующего отношения в области разработки и использования возобновляемых источников энергии. Однако на протяжении 19 лет приняты законы, лишь косвенно регулирующие рассматриваемую сферу. Так, Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»⁵ заложил только *рамочные* основы развития возобновляемых источников энергии, следовательно, для полноценной реализации положений данного закона требуются конкретизирующие документы, которые до сих пор также не приняты. Существующие нормативные акты регламентируют лишь необходимость развития альтернативной энергетики и содержат большое количество декларативных и программных норм.

Согласно отчету о работе Комитета возобновляемых источников энергии на IX международной конференции «Возобновляемая и малая энергетика-2012», отмечается, что в 1999 г. был подготовлен законопроект «О государственной политике в сфере использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии», разработанный в инициативном порядке Управлением научно-технического прогресса Минтопэнерго России с привлечением специалистов и ученых. Проект закона был принят Государственной Думой РФ в трех чтениях (27 октября 1999 г.), одобрен Советом Федерации после образования и обсуждения в согласительной комиссии (11 ноября 1999 г.). Однако по чисто формальным причинам был отвергнут Администрацией Президента РФ Ельцина (29 ноября 1999 г.) и на законопроект было наложено вето⁶.

В целом можно выделить следующие причины, из-за которых принятие проектов нормативно-правовых актов в сфере использования энергии альтернативных источников не поддерживается парламентариями.

Начнем с того, что альтернативные источники энергии имеют как положительные, так и отрицательные свойства.

Отрицательные свойства заключаются в основном в зависимости от географических, временных факторов, а также характеризуются малой плотностью потока (удельной мощностью). К *положительным* свойствам относятся повсеместная распространенность большинства видов источников, экологическая чистота, возобновляемость. Эксплуатационные затраты по использованию нетрадиционных источников не содержат топливной составляющей, так как энергия вырабатывается, можно сказать, бесплатно. Таким образом, энергия, вырабатываемая данными источниками, не увеличивает доходную строку федерального бюджета в отличие от доходов, формирующихся от нефтяных и газовых производств.

³ Официальный сайт Министерства энергетики РФ. URL: <http://minenergo.gov.ru/activity/vie/> (дата обращения: 10.07.2016).

⁴ Там же.

⁵ СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

⁶ Отчет о работе Комитета ВИЭ Десять лет борьбы за развитие возобновляемой энергетики России. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OpnYkhxh0m4J:www.energystategy.ru/ab_ins/source/Bezruk+ih_14.06.12.doc+&cd=2&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (дата обращения: 12.07.2016).

Так, согласно бюджетному Посланию Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 гг., «доля нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета выросла с 30,2 % в 2004 году до 46,1 % в 2013 году, а его нефтегазовый дефицит увеличился с 1,8 % до 9,7 % ВВП. Если в предкризисном 2007 году при цене на нефть 69,3 доллара за баррель федеральный бюджет был исполнен с профицитом 5,4 % ВВП, то 2012 году при цене за нефть 110,5 доллара за баррель – с дефицитом 0,06 % ВВП»⁷.

Из Послания Главы государства видно, что экономика Российской Федерации находится в определенной нефтяной и газовой зависимости. Следствием становится изменение курса государственной политики в сторону финансирования нефтегазовых производств от иных секторов, в том числе социального.

В тоже время международная политика России тесно связана с нефтяным сектором. Так, с 1998 г. наше государство является наблюдателем в Организации стран-экспортеров нефти, экспорт сырой нефти за I квартал 2015 г. (по данным ФТС России и Росстата) производится в количестве 59,3 млн т, а это 22726 млн долл. США, в 2014 г. было произведено 223,4 млн т, соответствующих 153887,9 млн долл. США⁸.

При этом неактуальность традиционных источников энергии, в частности углеводородного сырья, подтвердилась существенным снижением стоимости нефти Brent и Urals в начале 2016 г., в результате чего нефтегазовые доходы, которые складываются из НДС на углеводородное сырье и экспортных пошлин на сырую нефть, газ и нефтепродукты, в январе-феврале 2016 г. упали на 34,3 % к аналогичному периоду прошлого года (до 687,7 млрд руб.), а нефтегазовые доходы – лишь на 6,5 % (до 1,15 трлн руб.)⁹. Таким образом, согласно данным Министерства финансов РФ, по итогам исполнения федерального бюджета в январе – феврале 2016 г. доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов составила лишь 37,4 %¹⁰.

По нашему мнению, данное обстоятельство представляет собой хорошую мотивацию для развития и перехода на возобновляемую энергию, а также способно обратить внимание государственных и региональных должностных лиц на необходимость создания специального нормативного акта, регулирующего отношения в рассматриваемой сфере.

Следующая причина ограниченного развития альтернативной энергетики связана с отсутствием достаточного финансирования компаний, что было отмечено Министром энергетики РФ А. Новиковым, в докладе «О состоянии и перспективах развития электроэнергетики в РФ»¹¹. Действительно, в РФ существуют юридические лица, деятельность которых связана с энергией, вырабатываемой альтернативными источниками, однако большинство из них работают исключительно на экспорт по причине отсутствия средств. Так, ОАО «Русгидро», на которое Правительство РФ возложило функции по развитию всей возобновляемой энергетики, также пока не имеет достаточно собственных средств для реализации проектов по альтернативной энергетике. Причиной ограниченного развития и экспорта «чистой» энергии является отсутствие государственной поддержки столь важной и активно развивающейся отрасли.

В дополнение к вышесказанному не стоит забывать о существовании так называемого нефтяного лобби, занявшего определенную нишу в национальном законодательном органе. Как отмечает, А.Б. Василенко в зависимости от уровня развития той или иной нефтяной компании, ее экономических возможностей и политических позиций варьируются ее взгляды в вопросе о взаимодействии с

⁷ Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/18332> (дата обращения: 12.07.2016).

⁸ Официальный сайт Центрального Банка РФ URL: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/crude_oil.htm (дата обращения: 12.07.2016).

⁹ Официальный сайт информационного портала РБК. Доля нефтегазовых доходов в бюджете России упала до семилетнего уровня. URL: <http://www.rbc.ru/economics/24/03/2016/56f32a639a794756a61f301e> (дата обращения: 12.07.2016).

¹⁰ Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL:

http://minfin.ru/ru/document/index.php?group_type=&q_4=исполнение+бюджета&DOCUMENT_NUMER_4=&M_DATE_from_4=&M_DATE_to_4=&P_DATE_from_4=&P_DATE_to_4=&t_4=829637989&order_4=P_DATE&dir_4=DESC (дата обращения: 12.07.2016).

¹¹ Официальный сайт Министерства энергетики РФ. URL: <http://minenergo.gov.ru/press/doklady/> (дата обращения: 12.07.2016).

обеими палатами парламента. Для нефтяной компании «Лукойл», например, существует три основных метода¹²:

1) поддержка корпоративных объединений, принимающих в определенный момент форму «мягких лоббистских организаций, и постоянное взаимодействие с ними. Ведущее место среди корпоративных объединений занимает Союз нефтегазопромышленников России, который открыто отстаивает интересы отрасли, действуя как лоббистская структура. Президент Союза В. Медведев признавал, что нефтепромышленники образовали свое «нефтяное лобби» для отстаивания своих интересов;

2) консультации и экспертные оценки, направляемые в профильные комитеты Государственной Думы. Основное внимание уделяется, естественно, Бюджетному комитету и Комитету по экономической политике, по причинам указанным выше, а также для мониторинга бюджетного процесса в целом. Работа не прерывается и в комитетах по внешней политике, безопасности и пр. Нефтяным корпорациям выгодно находиться в «тесном сотрудничестве» с комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания РФ. Так, согласно абз. 6, б.1 п. 2 ст. 19 Постановления Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ»¹³, Комитеты Государственной Думы осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой, осуществляют подготовку заключений. Таким образом, у комитетов и комиссий есть особая прерогатива оставления законопроекта на стадии внесения его в законодательный орган путем вынесения отрицательного заключения. Дальнейшее рассмотрение предлагаемого проекта закона не происходит;

3) взаимодействие с фракциями и депутатскими группами, при использовании различных методов и средств.

Таким образом, нефтяные компании играют важную роль в законодательном процессе, в частности при принятии решений Парламентом. При наличии совокупности рассмотренных выше факторов вступление в силу нового законодательного акта сомнительно.

Следует отметить, что на региональном уровне нет нормативной базы, охватывающей вопросы регулирования данного вида энергии, хотя принятие какого-либо законодательного акта на уровне субъектов РФ возможно в рамках ст. 72 Конституции РФ. Для многих регионов использование альтернативных источников более выгодно, чем применение традиционных. Например, по сообщению заместителя директора по стратегии и инвестициям ОАО «РАО Энергетические системы Востока» А. Каплуна альтернативная энергетика, на Дальнем Востоке России уже сегодня во многих случаях выгоднее традиционной. Планируется ввести объекты возобновляемых источников в изолированных зонах Дальнего Востока¹⁴. Как отмечается, актуальность внедрения обусловлена в первую очередь экономической целесообразностью. Тем не менее при благоприятных перспективах использования «экологичной» энергии субъекты Федерации не стремятся к полноценному регулированию, а также к региональной поддержке рассматриваемой области.

Комитет по энергетике Государственной Думы РФ планировал продолжить работу по принятию федерального закона, посвященного альтернативным источникам энергии, который предполагалось принять в первом полугодии 2014 г.¹⁵ Однако на сегодняшний день законодательный акт не принят, хотя в настоящее время существует около 8 проектов, касающихся изменения базовых норм об энергетике, содержащих различные идеи развития возобновляемых источников энергии в РФ.

Итак, на сегодняшний день существует несколько политических причин непринятия законодательного акта, содержащего все аспекты регулирования возобновляемых источников энергии, а именно зависимость экономики РФ от нефтегазового сектора, что влияет на курс не только внутренней, но и внешней политики государства, нехватка государственной и региональной поддержки субъектов, чья деятельность направлена на использование «чистой» энергии, и, конечно, некоторая зависимость Парламента от нефтяных компаний. Таким образом, принятие актуального и действительно необходимого нормативного акта возможно лишь при устранении рассмотренных факторов.

¹² Василенко А.Б. Российские нефтяные корпорации: проблемы законодательства и Государственная Дума. URL: http://www.niiss.ru/mag10_rusoil_corp.shtml (дата обращения: 12.07.2016).

¹³ СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

¹⁴ Сайт РАО Энергетические Системы Востока/ URL: <http://www.rao-esv.ru/press-center/AlternativnayaenergetikanaDalnemVostokemozhetydeshevletraditsionnoy/> (дата обращения: 12.07.2016).

¹⁵ Протокол совместного заседания Научного совета РАН по проблемам надёжности и безопасности больших систем энергетики и Научно-технической коллегии НИП «НТЭС» (27 июля 2013 г.). URL: http://nts-ees.ru/files/Collegia/protokols/18_07_13.pdf (дата обращения: 12.07.2016).

Правовое регулирование деятельности в сфере использования возобновляемой энергии в Российской Федерации

Как уже отмечалось выше, в России отсутствует отдельный законодательный акт, посвященный альтернативным источникам энергии, несмотря на то что предпринимались неоднократные попытки принять подобные документы.

В настоящее время основное правовое регулирование отношений в сфере применения возобновляемых источников энергии осуществляется следующими рамочными документами: Федеральным законом от 26 марта 2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»¹⁶, Указом Президента РФ «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности экономики» от 4 июня 2008 г. №889¹⁷, Распоряжением Правительства РФ от 8 января 2009 № 1-р «Об основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 года»¹⁸, Постановлением Правительства РФ № 426 от 3 июня 2008 г. «О квалификации генерирующего объекта, функционирующего на основе использования возобновляемых источников энергии»¹⁹, Энергетической стратегией России на период до 2030 года²⁰ и пр.

Необходимо отметить, что это правовые документы, содержащие нормы рекомендательного и дефинитивного характера. Они лишь определяют приоритетные направления государственной политики, а также необходимость развития сферы возобновляемой энергии как одной из инновационных сфер деятельности. В них отсутствуют положения, касающиеся необходимости государственной и региональной поддержки, контроля и надзора и иных немаловажных сфер развития данной области.

Первый в РФ проект Федерального закона № 98033104-2 «О государственной политике в сфере использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии» был внесен депутатом Государственной Думы РФ В.И. Овченковым в 1998 г. Данный законопроект предусматривал создание правовой базы по регулированию взаимоотношений, возникающих в процессе деятельности в сфере использования нетрадиционных источников энергии, в целях создания благоприятных предпосылок для приоритетного использования этих источников энергии в интересах улучшения социальных и экологических условий жизни и экономии энергоресурсов, что отмечено в Пояснительной записке.

Предметом правового регулирования согласно ст. 4 выступали отношения, связанные с использованием нетрадиционных возобновляемых источников энергии, в том числе:

- с изучением потенциала нетрадиционных возобновляемых источников энергии;
- с эффективным приоритетным использованием нетрадиционных возобновляемых источников энергии и произведенных в результате этого электрической и тепловой энергии;
- с созданием и применением экономически эффективных технологий и производством оборудования для использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии и ускорением научно - технического прогресса в этой сфере;
- с организацией государственного лицензирования, регистрации, стандартизации, сертификации и надзора в сфере использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии;
- с экономическим стимулированием использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии.

В целом предмет проекта нормативного акта характеризовался полнотой, достаточностью, включал различные аспекты использования возобновляемых источников энергии. Проект № 98033104-2 содержал не только рамочные положения государственного регулирования в данной сфере, но и ряд конкретных правовых норм по государственной поддержке использования альтернативных источников энергии. Так, были предусмотрены основы государственного регулирования, включающие управление развитием использования нетрадиционных источников энергии, осуществление системы стандартизации и лицензирования. Кроме того, особое место занимала глава, посвященная экономическим механизмам в рассматриваемой области, была отдельно выделена статья, посвященная финансированию,

¹⁶ СЗ РФ.2003. № 13. Ст. 1177.

¹⁷ СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2672.

¹⁸ СЗ РФ. 2009. № 4. ст. 515.

¹⁹ СЗ РФ. 2008. № 23. Ст.2716.

²⁰ Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009г. № 1715-р «Об Энергетической стратегии России до 2030 года»// СЗ РФ. 2009. № 48. №т. 5836.

предоставлению льгот. Законопроект был связан со следующими действующими федеральными законами: «О недрах», «Об охране окружающей среды», «О стандартизации», «Об энергосбережении», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации». Положительной особенностью законопроекта выступает то, что его принятие не требовало внесения в акты федерального законодательства изменений и уточнений.

Тем не менее юридическая судьба проекта федерального закона является весьма интересна. Согласно паспорту законопроекта его принятие охватывает продолжительный период времени: с 1998 по 2003 г. Законопроект был принят Государственной Думой 27.10.1999 г., одобрен Советом Федерации 11.11.1999 г., но был отклонен Президентом РФ в соответствии с письмом № Пр-1544 от 25.11.1999 г., содержащим следующие причины²¹:

1. Президент РФ считает, что Федеральный закон не имеет четкого предмета регулирования;
2. Претендуя на роль базового законодательного акта в сфере использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии, Закон вторгается в сферу действия целого ряда законодательных актов, прежде всего регулирующих вопросы энергоснабжения, охраны окружающей среды, недр;
3. Президент указывает, что большое количество статей носят декларативный либо отсылочный характер и др.

Возникает вполне разумный вопрос: как все эти недостатки были пропущены Федеральным Собранием при его принятии, при положительном заключении ответственного Комитета по энергетике, транспорту и связи, Правительства РФ, а также долговременном рассмотрении палатами Федерального Собрания РФ?

19.04.2000 г. в Государственной Думе РФ была создана специальная комиссия, но в итоге проект № 98033104-2 был снят с рассмотрения в Государственной Думе РФ, согласно Постановлению № 4479-ППД от 17.10.2003 г.²².

Разумеется, представленный законопроект не является совершенным, возможно, требует дополнений, обусловленных изменениями не только в национальном законодательстве, но и в научной сфере и социуме. Однако нельзя не согласиться с авторами проекта, что принятие подобного закона, регулирующего рассматриваемую область, окажет эффективное содействие решению важной социальной, экономической и экологической задачи по расширению использования этих энергоресурсов взамен органических (невозобновляемых) видов топлива²³.

В соответствии с Энергетической стратегией России на период до 2030 г.²⁴, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2003 г. № 1234-р, энергетический сектор обеспечивает функционирование всех отраслей национального хозяйства, способствует консолидации субъектов Российской Федерации, во многом определяет формирование основных финансово-экономических показателей страны. Природные топливно-энергетические ресурсы, производственный, научно-технический и кадровый потенциал энергетического сектора экономики являются национальным достоянием России. Его эффективное использование создает необходимые предпосылки для вывода экономики страны на путь устойчивого развития, обеспечивающего рост благосостояния и повышение уровня жизни населения. Главным средством решения поставленных задач является формирование цивилизованного энергетического рынка и недискриминационных экономических отношений его субъектов между собой и с государством. В связи с этим не вызывает сомнений необходимость четкого и развешенного правового регулирования отношений, складывающихся в электроэнергетической отрасли.

В настоящее время основным законом в этой отрасли является Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»²⁵, в проекте к которому заявлялись следующие цели его принятия:

²¹ Информация о причинах отклонения проекта федерального закона «О государственной политике в сфере использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии» <http://www.lawmix.ru/lawprojects/70103> (дата обращения: 12.07.2016).

²² Пояснительная записка к проекту «О государственной политике в сфере использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии». URL: <http://www.lawmix.ru/lawprojects/75824> (дата обращения: 12.07.2016).

²³ Пояснительная записка к проекту «О государственной политике в сфере использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии». URL: <http://www.lawmix.ru/lawprojects/75824> (дата обращения: 12.07.2016).

²⁴ СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

²⁵ СЗ РФ. 31.03.2003. N 13. ст. 1177.

1) определить понятие электроэнергетики как сферу экономики, включающую совокупность объектов производственно-технологического назначения, непосредственно используемых в процессе производства, передачи и сбыта электроэнергии;

2) определить хозяйствующих субъектов, осуществляющих эти виды деятельности;

3) определить комплекс экономических взаимоотношений, возникающих в процессе осуществления этих видов деятельности.

Прежде всего, обратимся к понятийному аппарату. В данном законе не раскрывается понятие центральной категории электроэнергетики – «энергия», в связи с чем по-прежнему нельзя однозначно решить вопрос, что же понимать под данной категорией, возможно или нет отнести электроэнергию к категории вещей. Вместе с тем решение проблемы понимания понятия «энергия» имеет большое практическое значение. Так, например, это существенно для оценки возможности использования энергии в контексте таких договорных конструкций, как купля-продажа, мена, дарение, хранение и др. В пользу невозможности отнесения энергии к категории «вещей» говорит ряд ее специфических особенностей, во-первых, энергия не может быть накоплена или храниться в значительных количествах; во-вторых, процесс производства электроэнергии, как правило, непрерывен и неразрывно связан с ее транспортировкой и потреблением; в-третьих, электроэнергия при передаче потребляется и не может быть возвращена, и наконец, энергию невозможно зрительно обнаружить как «вещь».

Таким образом, данные обстоятельства предопределяют невозможность использования электроэнергии в качестве «вещи» в таких договорных конструкциях, как аренда или безвозмездное пользование. Однако в то же время энергия является ресурсом, который может быть получен только под воздействием антропогенных факторов и, как следствие, попадает в сферу смежного правового регулирования (экологического и гражданского). Следует четко разграничивать понятия «энергия» и «энергетический ресурс», поскольку последний может быть индивидуально определен и иметь персональные характеристики (например, мощность). Вопрос о включении данного ресурса в неограниченный гражданский оборот решаем на перспективу, так как невозможно охватить все научные аспекты проблемы, учитывая, что сам законодатель не дал каких-либо комментариев по этому поводу. Возникает необходимость в конкретизации понятия «энергия», определения ее правового статуса, ведь данное понятие неразрывно связано и является составной частью более общего понятия применительно для данного закона – «электроэнергетика».

Экономической основой функционирования электроэнергетики выступает обусловленная технологическими особенностями функционирования объектов электроэнергетики система отношений, связанных с производством и оборотом электрической энергии на оптовом и розничных рынках. При этом технологическими особенностями функционирования объектов электроэнергетики выступают, прежде всего, физические особенности обращения электроэнергетики как товара (электроэнергия потребляется непосредственно в момент производства и не подлежит складированию, кроме того, несоответствие свойств электроэнергии стандартным параметрам качества и надежности может приводить к возникновению аварийных ситуаций). К указанной особенности относится также и наличие единой технологической инфраструктуры отрасли, созданной специально для организованного управления технологическими режимами работы отрасли и потоками энергии (единая национальная электрическая сеть и система оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике).

В соответствии с Энергетической стратегией России энергетическая безопасность, будучи одним из принципов организации экономических отношений в сфере электроэнергетики, является важнейшей составляющей национальной безопасности России. Энергетическая безопасность - это защищенность страны, ее граждан, общества, государства, экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению. Эти угрозы определяются как внешними (геополитическими, макроэкономическими, конъюнктурными) факторами, так и состоянием и функционированием самого энергетического сектора страны. Целью политики энергетической безопасности является последовательное улучшение ее следующих главных характеристик:

1) способность ТЭК надежно обеспечивать экономически обоснованный внутренний и внешний спрос энергоносителями соответствующего качества и приемлемой стоимости;

2) способность потребительского сектора экономики эффективно использовать энергоресурсы, предотвращая тем самым нерациональные затраты общества на свое энергообеспечение и дефицитность топливно-энергетического баланса;

3) устойчивость энергетического сектора к внешним и внутренним экономическим, техногенным и природным угрозам, а также его способность минимизировать ущерб, вызванный проявлением различных дестабилизирующих факторов.

При этом выделяются принципы обеспечения энергетической безопасности, к которым относятся:

а) гарантированность и надежность энергообеспечения экономики и населения страны в полном объеме в обычных условиях и в минимально необходимом объеме при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций различного характера;

б) контроль со стороны государства, федеральных органов исполнительной власти и местных органов управления за надежным энергоснабжением объектов, обеспечивающих безопасность государства;

в) восполняемость исчерпаемых ресурсов топлива (темпы потребления этих ресурсов должны согласовываться с темпами освоения замещающих их источников энергии) и т. д.

Однако на практике возникает серьезная проблема: отсутствие механизма реализации данных положений и принципов в законодательстве, что констатирует абсолютную декларативность вышеуказанных норм.

Следует отметить, что закон содержит достаточно много отсылочных норм к правовым актам различного уровня, что может создать путаницу при ориентировании в правовой базе рассматриваемой области. Так, ссылки содержатся, например, на ФЗ №28-ФЗ «Об энергосбережении»; на ФЗ № 147-ФЗ «О естественных монополиях»; на указы Президента РФ от 23 ноября 1995 г. № 1173 «О мерах по осуществлению устойчивого функционирования объектов, обеспечивающих безопасность государства от 18 сентября 1992 г. № 1091 «О мерах по улучшению расчетов за продукцию топливно-энергетического комплекса». Ссылки имеются также на ряд Постановлений Правительства РФ и еще на целый список федеральных и подзаконных нормативных актов.

Особого внимания заслуживает тот факт, что при всем многообразии отсылочных норм закон не содержит даже норм общего характера, касающихся ответственности в сфере электроэнергетики. Ровно также закон не содержит норм, классифицирующих источники энергии, в частности, раздел об альтернативных источниках. Учитывая их специфику, правовые и политические аспекты было бы разумно выделить их в отдельный законодательный блок. Представляется возможным упорядочить и систематизировать нормы закона об электроэнергетике в соответствии с современными требованиями энергетического законодательства.

Кроме того, являясь базовым, в том числе и для правоотношений в сфере использования альтернативных источников энергии, представленный федеральный закон содержит дефиницию «возобновляемые источники энергии», включающей энергию солнца, ветра, вод (в том числе сточных вод), за исключением случаев использования такой энергии на гидроаккумулирующих электроэнергетических станциях, энергию приливов, волн водных объектов, в том числе водоемов, рек, морей, океанов, геотермальную энергию с использованием природных подземных теплоносителей, низкопотенциальную тепловую энергию земли, воздуха, воды с использованием специальных теплоносителей, биомассу, включающую в себя специально выращенные для получения энергии растения, в том числе деревья, а также отходы производства и потребления, за исключением отходов, полученных в процессе использования углеводородного сырья и топлива, биогаз, газ, выделяемый отходами производства и потребления на свалках таких отходов, газ, образующийся на угольных разработках.

Из представленного контекста следует, что законодатель четко разграничивает определенные виды возобновляемых источников энергии, однако их юридическое содержание отсутствует. Следует также отметить, что Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» не содержит специальных правовых норм, посвященных возобновляемым источникам, закреплены только представленная дефиниция, а также полномочия государственных органов по данному вопросу. Таким образом, Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» является рамочным, с большим количеством декларативных и отсылочных норм, которые требуется должным образом систематизировать.

Вышесказанное подтверждает вывод о том, что необходимо четкое законодательное закрепление, способное обеспечить понимание энергетики как отрасли, регламентировать вопросы, связанные с эксплуатацией и применением, в том числе, альтернативных возобновляемых источников энергии.

К сожалению, в настоящее время существуют определенные политические и правовые факты, способные оказать влияние на развитие возобновляемой энергии в России, среди которых можно выделить следующие: зависимость бюджетной системы РФ от нефтяного и газового секторов, отсутствие правового закрепления экономических мер государственной или региональной поддержки юридических лиц, деятельность которых связана с альтернативными источниками, наличие нефтяного лобби в законодательном органе, отсутствие специального законодательного акта, содержащего четкие нормативные требования и правила по реализации проектов, связанных с данным видом энергии.

Безусловно, представленный в статье перечень причин, подтверждающих безрезультативность реализации политических целей, отсутствие специального законодательства в рассматриваемой области, не является исчерпывающим. Необходимо обратить внимание на то немаловажное обстоятельство, каким является современная экономическая, инвестиционная, научно-техническая ситуация в РФ.

Вся совокупность вышеуказанных факторов неопровержимо свидетельствует о необходимости принятия законодательного акта, регулирующего сферу применения возобновляемых источников энергии в Российской Федерации, который должен охватывать широкий предмет регулирования, включая классификацию возобновляемых ресурсов, правила извлечения энергии из них, реализацию полученной энергии, а также обобщать, конкретизировать всё ныне действующее национальное законодательство.

Устранение указанных обстоятельств в дальнейшем способно обеспечить формирование и проведение наиболее действенной и результативной государственной политики в области использования возобновляемых источников энергии, что повлияет на эффективность ее реализации, достижение экономического благосостояния, развитие научно-технического прогресса.

Поступила в редакцию 07.12.16

E.A. Belokrylova, E.M. Kologermanskaya

CONTEMPORARY POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF RENEWABLE ENERGY SOURCES IN THE RUSSIAN FEDERATION

This paper shows the increasing need to use renewable energy sources such as solar and wind energy, the energy of sea waves and tidal power, geothermal energy etc. Analysis is made of positive and negative characteristics of alternative power systems. Attention is given to the main provisions of the Energy Strategy of the Russian Federation to 2030, the Federal law No 35-FZ dated 26.03.2003 "On electric power engineering" and the draft of the Federal law No 98033104-2 "On the state policy concerning the use of nontraditional renewable energy sources". It is noted that there is no legal regulation of activities involved in using renewable energy sources in Russia. Political and legal causes of insufficient development of alternative power systems in the Russian Federation are considered, in particular: the dependence of the budget of the Russian Federation on the oil and gas sectors, the absence of a government support system for renewable energy projects, the presence of an oil lobby in the legislature, the absence of clear regulations concerning the implementation of renewable energy projects. The paper investigates the legal essence of the concept "electric power engineering" in the Russian legislation. The author underlines the need for a specific law on the relations involved in using renewable energy sources in the Russian Federation.

Keywords: electric power engineering, renewable energy sources, renewable energy, nontraditional energy, legal regulation.

Белокрылова Екатерина Александровна,
кандидат юридических наук, доцент, юрист-эксперт
по законодательству стран Восточной Европы
Института сравнительного правоведения
(Лозанна, Швейцария)
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Кологерманская Екатерина Михайловна, аспирант
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Belokrylova E.A.,
Candidate of Law, Associate Professor,
Head of Environmental Law and Policy Department,
Head of Comparative Environmental Law
and Policy Centre
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034

Kologermanskaia E.M., postgraduate student
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034