



Азамат Жанэ

руководитель интернет-проекта
«Правовые аспекты энергоснабжения»

Законодательство об энергоснабжении: правовой аспект несовершенства, пути решения проблемы¹

Качество современного отечественного законодательства вызывает у специалистов серьезную обеспокоенность. Как справедливо отмечает Тихомиров Ю.А., стремительное и масштабное развитие правовой инфраструктуры в России за последние два десятилетия породило иллюзии о "вседоступности" законодательства. Словосочетание "писать законы" стало распространенной юридической формулой².

На этом фоне деградация качества регуляторной среды энергоснабжения лишена экстраординарности, а формирование для энергетической отрасли адекватных по юридическим меркам канонов вполне обоснованно можно отнести к разряду правовой аномалии.

Сегодня приходится с сожалением констатировать устойчивость тенденции по ухудшению качества закона в энергоснабжении. Во многом именно с несовершенством правового регулирования энергетики связаны сложности правоприменения, лавинообразный рост числа рассматриваемых судами споров³, высокая степень субъективного усмотрения при их разрешении. Следствием этого является непредсказуемость правовых предписаний и нестабильность правового статуса участников отношений энергоснабжения, что в значительной степени усиливает рисковый характер их деятельности, негативным образом сказывается на инвестиционном климате в энергетической отрасли.

В контексте масштабной роли энергетики в социально-экономическом развитии современного общества такое положение дел представляется неприемлемым, что обосновывает актуальность осмысления причин возникновения и поиска возможных вариантов решения проблемы несовершенства правовой регламентации указанной сферы.

Правовой аспект проблемы

Следует выделить как минимум организационный и правовой аспекты несовершенства законодательства об энергоснабжении.

К основным причинам, обуславливающим **организационный** аспект проблемы, можно отнести:

- отсутствие утвержденных стандартов качества законов и правил юридической техники;
- несовершенство законодательных процедур;
- отсутствие единого «регулятора» отношений⁴;
- поспешное (хаотичное) изменение законодательства;

¹ В настоящей статье автор оценивает законодательство об энергоснабжении с точки зрения **юридических параметров** его качества, в частности, системности актов регулирования.

² Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права, 2008, № 2.

³ Согласно опубликованному на официальном сайте ВАС РФ [статистическому отчету](#) о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2010 году, количество рассмотренных в 2010 г. споров, вытекающих из отношений энергоснабжения, увеличилось по сравнению с 2009 г. на 23,3%.

⁴ Так, например, сфера теплоснабжения регулируется в настоящее время как минимум Министерством энергетики РФ, Министерством регионального развития РФ, Министерством экономического развития РФ, Федеральной службой по тарифам. В сфере электроэнергетики регламентация ряда существенных вопросов функционирования рынка делегирована некоммерческому партнерству «Совет рынка по организации эффективной системы оптовой и розничной торговли электрической энергией и мощностью». Все это в значительной степени усложняет согласованность и, как следствие, системность положений издаваемых в энергетике правовых актов.



правотворческую аритмию (отсутствие синхронности издания законодательных актов и актов подзаконного характера, принимаемых в развитие положений принятых законов) и др.

При этом очевидно, что указанные причины лежат в основе низкого качества всего отечественного законодательства, в связи с чем правовая регламентация энергоснабжения не претендует в этой части на эксклюзивность.

Специфика же законодательства об энергоснабжении состоит в **правовом** аспекте проблемы, формируемом в основном причинами юридического свойства, ключевой из которых на наш взгляд является множественный и бессистемный характер актов регулирования.

Множественный характер актов регулирования

Устранение множественности актов традиционно связывается в юридической литературе с повышением эффективности и качества законодательства. Излишняя же множественность, напротив, создает по мнению специалистов благоприятную почву для противоречий и несогласованностей в нормативном массиве⁵.

Между тем оценка качества законодательства с точки зрения исключительно количественной характеристики вряд ли обоснованна.

Так, например, значительное количество актов регулирования, обусловленное детальной и в тоже время системной регламентацией отношений, заслуживает в большей степени положительной, чем отрицательной оценки. При таких условиях большое количество актов скорее сказывается на компактности и обзорности законодательства, нежели негативно воздействует на его качество с точки зрения юридических параметров.

Совершенно очевидно, что множественность актов регулирования энергоснабжения обусловлена причинами весьма далекими от детальной регламентации указанной сферы. В данном случае она представляет собой частный аспект более общей проблемы, связанной с нестабильностью общественных отношений, подвергающихся правовому воздействию, и, как следствие, неустойчивостью правового регулирования, его «приспособленческим» характером. Это влечет за собой высокую динамику издания и последующей корректировки актов регулирования энергоснабжения, что в конечном итоге и приводит к их множественности⁶.

Отсутствие системности актов регулирования

Актам в энергетике свойственно также отсутствие системности, что в основном и придает факту множественности отрицательную окраску с точки зрения юридических параметров качества.

Любая правовая система - это не только свод законодательных актов и инструментов их реализации. Это не только механизм, но одновременно и организм⁷.

Такое восприятие правовой системы обосновывает необходимость соответствия норм любого издаваемого правового акта основным требованиям системности, к которым в юридической литературе принято относить:

совместимость норм, т.е. отсутствие коллизий между ними;

взаимообусловленность норм, т.е. наличие в норме положений, определяющих возможность реализации положений другой нормы;

терминологическое единство норм, т.е. взаимопроникновение терминологии одной нормы в терминологию другой⁸.

⁵ См., например, Юртаева Е.А. Системность и систематизация в законотворчестве: теория и опыт // Российская юстиция, 2010, № 4.

⁶ Согласно данным СПС «КонсультантПлюс», в течение 2010 г. было издано более 100 нормативных правовых актов, регламентирующих сферу энергетики (электро -, тепло -, водо -, газоснабжения). При этом за непродолжительный период существования одного из базовых для отрасли Федеральных законов от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» изменения в него вносились 16 раз. 17 раз корректировались Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 31.08.2006 г. № 530, а ранее действовавшие Правила оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 24.10.2003 г. № 643, изменялись за время своего существования 31 раз.

⁷ Мозолин В.П., Баренбойм П.Д. Гражданский кодекс как "экономическая конституция страны"? // Законодательство и экономика, 2009, № 4.



Отсутствие системности в правовом регулировании энергоснабжения **выражается** в несоответствии законодательства всем трем вышеуказанным требованиям, результатом чего является несогласованность и противоречивость положений правовых актов, нарушение единства терминологии и разбалансированность системы законодательства об энергоснабжении в целом.

Наиболее же существенная **причина** бессистемности законодательства об энергоснабжении заключается на наш взгляд в осуществлении правотворчества **без учета доктринальных правовых основ энергоснабжения.**

Во многом именно пренебрежением доктринальными основами можно объяснить существующую сегодня тенденцию по декодификации регулирования договорных отношений в энергоснабжении.

Между тем следует поддержать позицию ученых, рассматривающих кодификацию в качестве базового инструмента создания единой, логически согласованной системы законодательства, обеспечивающей оптимальную скоординированность между действующими нормами и, как результат, совершенствование содержания и формы законодательства⁹.

В этом смысле целесообразность приоритета в регулировании договорных отношений норм ГК РФ над положениями иных законов очевидна. Объясняется это также и признанной специалистами непревзойденностью языка ГК РФ, стройностью, четкостью и лаконичностью его норм¹⁰.

Безусловно, такое понимание значимости кодификации не предполагает ее абсолютизации.

Блинкова Е.В. вполне обоснованно отмечает, что в отдельных случаях ГК РФ вынужден отказываться от собственного приоритета, поскольку не в состоянии охватить все аспекты, необходимость специального регулирования которых может обуславливаться различными обстоятельствами (например, субъектом и объектом гражданских правоотношений, формой собственности, какими-либо количественными или качественными характеристиками). В этом случае ГК РФ допускает иное (отличное от общего) регулирование как исключение из общего установленного им правила. Например, в п. 1 ст. 544 ГК РФ установлено, что оплата энергии производится за фактически принятое абонентом количество энергии в соответствии с данными учета энергии, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон (т.е. общим правилом является то, что оплата энергии производится за фактически принятое абонентом количество энергии, а специальное может быть установлено иными правовыми актами). В других случаях ГК РФ прямо отказывается регулировать те или иные вопросы, отсылая к иным актам (например, в п. 2 ст. 544 ГК РФ закреплено, что порядок расчетов за энергию определяется законом, иными правовыми актами или соглашением сторон)¹¹.

Вместе с тем, практика красноречиво свидетельствует о том, что пренебрежение приоритетом кодификации в регулировании отношений ведет к «подрыву» их правовых основ, провоцирует разобщенность, несогласованность, фрагментарность законодательства.

Применительно к энергоснабжению яркой иллюстрацией тому может послужить сфера договорных отношений в электроэнергетике.

Так, связанная с реформированием электроэнергетики РФ трансформация договорных связей на электроэнергетическом рынке, создание новых инфраструктурных субъектов по-

⁸ См., например, Толстик В.А., Дворников Н.Л., Каргин К.В. Системное толкование норм права. М.: Юриспруденция, 2010. 136 с.

⁹ См., например, Рахманина Т.Н. Актуальные вопросы кодификации российского законодательства // Журнал российского права, 2008, № 4.

¹⁰ См., например, «Норма закона должна оставлять место для судебного усмотрения». Интервью с Бевзенко Р.С., начальником Управления частного права ВАС РФ // Журнал «Арбитражная практика», 2011, № 4.

¹¹ Блинкова Е.В. Гражданско-правовое регулирование снабжения товарами через присоединенную сеть: теоретико-методологические и практические проблемы единства и дифференциации: Монография. М.: Юрист, 2005. 322 с.



влекли за собой коренной пересмотр правовых основ ранее существовавшей системы хозяйственных отношений.

Одновременно с изданием Федерального закона от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», закрепившего набор договорных инструментов возмездной реализации электрической энергии, был принят Федеральный закон от 26 марта 2003 года № 37-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации», в соответствии с которым нормам ГК РФ о договоре энергоснабжения был придан субсидиарный по отношению к законодательству об электроэнергетике характер¹².

В результате, если ранее регулирование оборота электрической энергии предполагалось на основании норм ГК РФ о договоре энергоснабжения, то с изменением законодательства это стало возможным в силу предусмотренных Федеральным законом от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ положений о договорах купли-продажи, поставки электроэнергии и энергоснабжения. При этом указанные договоры были позиционированы законодателем в качестве самостоятельных инструментов, опосредующих оборот электрической энергии.

Очевидно, что такое разграничение было произведено вразрез с заложенной в ГК РФ концепцией регулирования купли-продажи в целом и энергоснабжения в частности.

В силу пункта 5 статьи 454 ГК РФ договоры поставки и энергоснабжения отнесены к отдельным видам договора купли-продажи. Данное положение означает, что всякий договор поставки или энергоснабжения является разновидностью купли-продажи, а это в свою очередь не позволяет рассматривать договоры поставки и энергоснабжения в качестве самостоятельных по отношению к купле-продаже договорных видов.

Необоснованной следует признать и предусмотренную Федеральным законом от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ возможность формализации возмездного потребления электроэнергии через присоединенную сеть (которое в силу ГК РФ отвечает конститутивным признакам именно договора энергоснабжения) путем заключения договоров купли-продажи и поставки.

Итогом вышеуказанных законодательных преобразований явилось затруднение однозначной квалификации отношений по снабжению электрической энергией и применения к ним положений законодательства о соответствующих видах договоров, нарушение принципов иерархичности правовых актов, несогласованность содержащихся в них норм, терминологическая путаница.

Предложения по устранению проблемы

Решение проблемы качества законодательства об энергоснабжении видится прежде всего в устранении причин ее возникновения. Поэтому релевантными для целей устранения **организационных препятствий** к повышению качества правовых норм представляются меры по:

обновлению стандартов подготовки и принятия законов и ведомственных актов (в т.ч. разработка и утверждение общих правил юридической техники, принятие федерального закона "О нормативных правовых актах")¹³;

разработке для органов государственной власти методических рекомендаций по использованию правил и приемов юридической техники¹⁴;

соблюдению "пакетного" принципа издания нормативных актов (когда к моменту введения в действие нормативного акта, возглавляющего соответствующий институт либо отрасль, производится отмена и изменение расходящихся с ним актов ранее действующего законода-

¹² Нормы § 6 главы 30 ГК РФ о договоре энергоснабжения применяются к отношениям по снабжению электрической энергией «если законом или иными правовыми актами не установлено иное» (пункт 4 статьи 539 ГК РФ).

¹³ См., например, Андреев А.В. Понятие качества закона и параметры, его определяющие // Актуальные проблемы истории, политики и права: Часть 1. Екатеринбург: Издательство Уральского юридического института МВД России, 2002. Ответственный редактор А.И. Дуров, кандидат юридических наук; Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права, 2008, № 2.

¹⁴ Иванюк О.А. Качество закона и проблемы юридической техники // Журнал российского права, 2008, № 2.



тельства, а также издаются все конкретизирующие и развивающие положения закона подзаконные нормативные акты)¹⁵;

определению на федеральном уровне единого органа, консолидирующего существующий на сегодня функционал органов исполнительной власти РФ в области правового регулирования энергетики.

Устранению же ключевой причины несовершенства законодательства об энергоснабжении **юридического свойства** могла бы на наш взгляд поспособствовать реализация комплекса мер, направленного на:

повышение стабильности правовых основ энергетики;

реализацию правотворчества на основании принципов научного характера и профессионализма;

реализацию единой концепции регулирования договорных отношений по снабжению энергией через присоединенную сеть.

Повышение стабильности правовых основ энергетики

Устойчивость системы правового регулирования является неотъемлемым атрибутом авторитета, эффективности и качества права. При этом следует разделить мнение, согласно которому под стабильностью законодательства необходимо понимать постоянство, устойчивость основных принципов правового регулирования, что вовсе не означает закостенелость, неподвижность юридической системы. Законодательство должно быть достаточно гибким и стремление к его стабильности не должно препятствовать оперативному реагированию на изменение обстановки, возникновение новых потребностей жизни. В этом смысле основная задача законодателя состоит в формировании и поддержании оптимального соотношения между стабильностью, устойчивостью правового регулирования, с одной стороны, и его динамизмом - с другой¹⁶.

Таким образом, стабильность правовых основ в энергетике должна быть обеспечена неизблемостью базовых принципов правового регулирования отношений, искоренением существующей практики их интенсивного изменения.

Реализация правотворчества на основании принципов научного характера и профессионализма

Повышение качества законодательства об энергоснабжении может быть обеспечено посредством реализации правотворчества на основании принципов научного характера и профессионализма.

Как отмечает Абрамова А.И., научный характер правотворческой деятельности выражается в требовании, которое сводится главным образом к тому, чтобы проект нормативного акта готовился на основе имеющихся достижений науки, в первую очередь юридической. Использование научных выводов позволяет значительно приблизить правовую действительность к фактическим отношениям и при регулировании этих отношений учитывать назревшие потребности общественного развития, его объективные закономерности.

Существенное влияние на научный характер правотворчества оказывает участие в нем ученых-юристов, представителей других наук, научных коллективов. Особенно важную роль ученые играют в обосновании целесообразности регламентирования соответствующих общественных отношений, разработке концепции проекта нормативного правового акта, экспертизе проекта на этапе его подготовки и принятия.

Принцип профессионализма непосредственно направлен на повышение качества правотворческой деятельности, эффективности принятия правовых решений. Он проявляется в обязательном участии на всех стадиях правотворческого процесса высококвалифицированных специалистов, обладающих опытом и знаниями в определенной области общественной жизни

¹⁵ Кузнецова М. России нужны юристы-энергетики. Интервью с Н.Г. Жаворонковой // ЭЖ-Юрист. 2010, № 17.

¹⁶ Абрамова А.И. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003. 544 с.



и имеющих специальную профессиональную подготовку (юристы, экономисты, социологи, политологи и др.)¹⁷.

Частичное решение задачи реализации правотворчества в энергетике на основании принципов научного характера и профессионализма и как следствие повышение качества законодательства видится в обязательной предварительной общественной экспертизе проектов правовых актов¹⁸.

Для целей же обеспечения такой экспертизы целесообразным представляется формирование на федеральном уровне рабочей группы по совершенствованию законодательства в сфере энергетики (с обязательным участием в ее работе ученых-юристов) и наделение ее полномочиями по:

экспертизе и обязательному предварительному согласованию планируемых к изданию проектов нормативных правовых актов в сфере энергетики;

системному мониторингу состояния (качества) законодательства об энергоснабжении;

подготовке и внесению в соответствующие органы государственной власти предложений по корректировке действующих правовых актов;

участию членов группы в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, в заседаниях Правительства РФ, коллегий федеральных органов исполнительной власти, в рамках которых рассматриваются проекты нормативных правовых актов в сфере энергетики¹⁹.

Реализация единой концепции регулирования договорных отношений по снабжению энергией через присоединенную сеть

Следует согласиться с мнением авторов, согласно которому в регулировании отношений по снабжению товарами (в том числе и энергией) через присоединенную сеть целесообразно ориентироваться не столько на специфику отношений, сколько на их общий родовый признак, предопределяющий наибольшую общность в правовой регламентации. Необходимо стремиться обнаружить не специфические особенности отдельных видов данных отношений, а их общие свойства, обуславливающие единство регулирования. Это обосновывает важность установления в гражданском законодательстве модельной юридической конструкции договора снабжения ресурсами через присоединенную сеть для снабжения энергией, газом, паром, теплом, питьевой водой, нефтью и нефтепродуктами, другими товарами для промышленных и бытовых нужд²⁰.

Полагаем, что реализация указанной меры может быть обеспечена путем придания положениям ГК РФ о договоре энергоснабжения (§ 6 гл. 30 ГК РФ) приоритета по отношению к нормам иных правовых актов, корректировки и последующего формирования специального законодательства с учетом заложенных в ГК РФ исходных принципов построения договорных связей. Дальнейшее развитие законодательства по такому сценарию обеспечило бы укрепление системных основ договорных отношений энергоснабжения, во многом способствовало бы юридической целостности, стройности, компактности и комплексному восприятию соответствующей правовой базы.

В заключение хотелось бы отметить, что решение проблемы несовершенства законодательства об энергоснабжении – задача не одного года. Вместе с тем, учитывая прямую зависимость успешного развития энергетического сектора России от качества правового регулирова-

¹⁷ Там же.

¹⁸ Обоснованность данного вывода подтверждается результатами проведенного в рамках интернет-проекта «Правовые аспекты энергоснабжения» опроса, где большинство респондентов отнесло предварительное общественное обсуждение правовых актов к ключевому инструменту повышения качества законодательства в энергоснабжении.

¹⁹ Формирование такой рабочей группы возможно, например, на базе Общественной палаты РФ (см., Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»).

²⁰ См., например, Блинкова Е.В. Гражданско-правовое регулирование снабжения товарами через присоединенную сеть: теоретико-методологические и практические проблемы единства и дифференциации: Монография. М.: Юрист, 2005. 322 с.



ния данной сферы, необходимость скорейшей реализации комплексных мер, направленных на улучшение институциональной среды энергетики, очевидна уже сейчас.