

**Свирков Сергей Александрович,**  
заведующий кафедрой энергетического права  
Московского государственного юридического университета  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук, доцент  
(Москва, Россия)

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-РЕГУЛЯТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ: ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ**

***Аннотация:** В статье представлена систематизация институтов правового регулирования энергетической сферы. В качестве критерия данной систематизации предлагается рассматривать характер регулирующего воздействия норм данных институтов. Рассматривается понятие и значение организационно-регулятивных конструкций в данной сфере, анализируется их правовая природа, приводится их классификация. Большое внимание уделено анализу организационно-регулятивных институтов в сфере технического регулирования в ТЭК.*

***Ключевые слова:** организационно-регулятивные институты, энергетика, обязательные требования, техническое регулирование, нормативно-техническая документация, стандартизация.*

На сегодня в научном изучении правовой сферы ТЭК присутствует проблема систематизации правовых институтов энергетической сферы. Ее решение, очевидно, позволило бы выделить отдельные структурные элементы в данной научной сфере, такие как общая и особенная части, а также определить институциональную систему в данной сфере, построенную на научных обобщениях. Данная проблема прослеживается не только в доктринальной плоскости, но также в законодательном регулировании энергетической сферы. Базовые законы отраслей ТЭК зачастую не придерживаются последовательной логики построения их структуры.

Указанная ситуация приводит к тому, что в ТЭК сохраняется большое количество правовых институтов, природа которых не вполне изучена, равно как не определено их место в системе правового регулирования. Попытки их объяснения через специфику энергетического права также не позволяют выявить их природу, сущность, а главное – обозначить контуры системы правовых институтов в сфере ТЭК. Специализация института через особую юриди-ко-отраслевую природу (по сути, его объявление институтом *sui generis*) не отвечает на главный вопрос: в чем же заключается их особая правовая природа?

Указанная проблема в значительной степени производна от отсутствия последовательного критерия распределения институтов энергетической сферы, который мог бы быть положен в основу их систематизации. Вместе с тем выход может быть найден, если оценить характер норм энергетического законодательства, сопоставить в содержательном и количественном отношении объем диспозитивного и императивного регулирования [4]. В этом смысле

мы неизбежно придем к выводу о преобладающем значении императивного регулирования в отраслях ТЭК (причем даже в гражданско-правовой сфере). Императивное регулирование в ТЭК выражается в обилии обязательных требований, а также большом количестве императивных норм в рамках частноправовой сферы регулирования отношений в ТЭК. При этом роль императивного регулирования в ТЭК существенно больше, чем в большинстве иных сфер частноправового регулирования. В рамках энергетической сферы оно присутствует в тех областях (правовых институтах), где в иных отраслях экономики традиционно применяется диспозитивное регулирование.

В ретроспективном рассмотрении развития законодательства в ТЭК может быть поставлен вопрос о конкурирующем значении императивного и диспозитивного регулирования в отраслях ТЭК. Преобладающее значение императивного регулирования в ТЭК проявилось с советских времен (учитывая монопольный характер энергетики, а также особенности социалистического метода хозяйствования). В начале 2000-х обозначился постепенный переход к усилению диспозитивных начал в электроэнергетике (в связи с усилением роли договорного регулирования, внедрении рыночных механизмов). На систему императивного (административно-правового) регулирования в ТЭК существенно повлияла реформа контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД), в т. ч. принятие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», которым создана база для систематизации обязательных требований в данной сфере.

С учетом особого значения императивного регулирования для развития отношений в сфере ТЭК в качестве критерия систематизации правовых институтов в энергетике может быть предложен характер регулирующего воздействия норм, образующих соответствующие институты. С точки зрения данного критерия все институты энергетической сферы можно разделить на пять групп:

1) институты, являющиеся видами государственного контроля (надзора) в ТЭК;

2) институты – механизмы государственного регулирования, не являющиеся видами государственного контроля (надзора);

3) организационно-регулятивные конструкции (далее – ОРК), направленные на реализацию (исполнение) обязательных и иных требований в энергетике. В основном данные конструкции не входят в систему государственного регулирования в ТЭК и с точки зрения их правовой природы могут рассматриваться как особый тип организационных отношений;

4) механизмы разрешительной деятельности в энергетике: лицензирование и деятельность саморегулируемых организаций (далее – СРО). Их особенностью является меньший потенциал регулирующего воздействия, чем в вышеуказанных категориях институтов, поскольку здесь речь идет о выполнении лицензионных требований и требований стандартов и правил СРО. По сути, механизмы регулирования СРО и лицензирования являются взаимосвязанными и взаимозаменяемыми: регулирование СРО, как правило, применяется в сферах, где ранее присутствовало (или могло присутствовать) лицензирование. При

этом наблюдается тенденция перехода от лицензирования к механизмам регулирования СРО в сферах, где это допустимо с учетом уровня их развития;

5) институты, образованные императивными нормами регулирования частноправовых отношений. Это связано со спецификой энергетической сферы, где императивное регулирование характеризуется преобразованием (модификацией) традиционных правовых институтов.

При этом императивное регулирование фактически задает определенные организационные модели взаимодействия субъектов отношений в ТЭК, что относится в равной степени ко всем ключевым блокам отношений в ТЭК:

– в сфере публично-правового регулирования они реализуются через виды государственного контроля (надзора) и иные весьма разнообразные формы государственного регулирования в ТЭК;

– в сфере корпоративного управления наиболее существенной «модификации» подвергаются инструменты корпоративного контроля за деятельностью энергокомпаний с государственным участием. Здесь возникают специфические организационно-управленческие механизмы: утверждение/контроль инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, ограничение прав собственников объектов единой национальной (общероссийской) электрической сети и т. д.;

– в регулировании рыночных отношений (традиционно диспозитивной области регулирования) в энергетической сфере также не обошлось без существенных изменений правовых конструкций. Организационные модели взаимодействия в данной сфере отношений определяются императивным установлением системы договорного взаимодействия (закрытого перечня договорных конструкций, организованных систем договоров), а также системы правовых статусов субъектов отношений в ТЭК [3];

– в сфере технической эксплуатации и использования энергообъектов обязательные требования технического характера преобразуются в организационно-регулятивные институты технического регулирования в ТЭК.

Таким образом, в энергетической сфере комплексы норм императивного регулирования, связанные с установлением обязательных требований, зачастую преобразуются (структурируются) в определенные организационно-регулятивные конструкции, обладающие структурным и целевым единством. Само присутствие данных конструкций в энергетике задает контуры экономической конфигурации отрасли, а также институциональные особенности правового регулирования данной сферы.

С точки зрения правовой природы данных конструкций их следует отнести к категории организационных отношений особого типа. В данном случае речь идет о субординационном типе организационных отношений, выделяемом О.А. Красавчиковым, который относил их к сфере административно-правового регулирования [1]. В то же время очевидно, что указанные субординационные отношения не тождественны административно-правовым отношениям, ибо они не предполагают отношений власти-подчинения, но подразумевают определенные организационные модели, по которым субъектам данных отношений предлагается функционировать и выстраивать свою деятельность в соответствующей сфере.

Особенности организационно-регулятивных конструкций в энергетике состоят в следующем:

- установлены императивными нормами законодательства (имеют организационный характер);

- возникают в связи с реализацией обязательных требований, установленных законодательством в данной сфере (включая требования к объектам и субъектам отраслей ТЭК);

- направлены на формирование организационных моделей взаимодействия субъектов отраслей ТЭК;

- их место в системе правовых институтов в ТЭК определяется тем, что они не являются контрольно-оценочными механизмами (роль государственных органов в их реализации факультативна либо не связана с осуществлением КНД), при этом договорное регулирование в рамках данных институтов невозможно или нецелесообразно;

- применяются на всех этапах производственной и экономической деятельности в электроэнергетике (что предполагает возможность их классификации по данному критерию);

- их реализация проверяется в рамках КНД, а также иных контрольно-оценочных мероприятий, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти;

- их реализация (выполнение установленных требований к энергообъектам и деятельности субъектов) является необходимой предпосылкой (условием) осуществления видов деятельности в ТЭК.

Виды организационно-регулятивных конструкций. Как было отмечено, ОРК могут классифицироваться по этапам производственно-экономического цикла в энергетике.

Наибольшее практическое значение имеет классификация ОРК по критерию влияния на обеспечение надежности и безопасности в отраслях ТЭК. С этой точки зрения ОРК делятся на две категории:

- 1) Организационные конструкции, связанные с установлением различных организационных обязанностей (обязательных требований) субъектов в части выполнения определенных организационных мероприятий в сфере ТЭК. Такие ОРК, как правило, содержат только требования к действиям субъектов и не предусматривают требований к энергообъекту или его эксплуатации. Они представляют собой форму императивного регулирования (организационные предписания), в основном направленную на реализацию государственной политики в сфере ТЭК. Для субъектов отношений в ТЭК выполнение указанных требований выражается в необходимости участия в определенных правоотношениях организационного типа. В качестве примеров подобных организационных отношений можно назвать отношения в сферах:

- энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

- информационного обеспечения в ТЭК;

- обеспечения стратегического развития в ТЭК;

- использования возобновляемых источников энергии; и др.

2) Организационные конструкции, направленные на обеспечение надежности и безопасности в электроэнергетике, например:

- расследование причин аварий в электроэнергетике;
- вывод в ремонт и из эксплуатации объектов электроэнергетики;
- допуск в эксплуатацию энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, объектов электросетевого хозяйства;
- техническое освидетельствование оборудования, зданий и сооружений объектов электроэнергетики.

В данной группе организационных конструкций основное значение имеют механизмы технического регулирования в энергетике. Техническое регулирование является важнейшей составляющей обеспечения надежности и безопасности в ТЭК. Обязательные требования технического регулирования в ТЭК установлены применительно к различным стадиям производственного цикла и регламентируют порядок использования энергообъектов и их энергоустановок.

В современном виде система технического регулирования в энергетике включает создание нормативных основ реализации технической политики (нормативно-техническое регулирование, НТР), а также ряд организационных подсистем (институтов), обеспечивающих реализацию НТР, в т. ч. стандартизация, сертификация, аккредитация и оценка соответствия в сфере энергетики. Однако проблема взаимоувязанности данных подсистем, а также цельности системы технического регулирования в энергетике остается открытой.

Иногда техническое регулирование предлагается отличать от правового, поскольку в рамках технического регулирования «регламентации подвергаются объекты: в технических нормах раскрывается терминология и содержится описание свойств и характеристик продуктов и процессов», в отличие от правового регулирования, направленного на субъектов права [2]. Здесь имеет место смешение широкого понимания технического регулирования (т. е. деятельность в технологической сфере, направленную на организацию надлежащего функционирования данной сферы), а также технического регулирования в узком понимании (как нормативно-технического регулирования). На сегодня общепризнанной является модель взаимодополнения в рамках структуры технического регулирования инструментов нормативного регулирования (установление обязательных требований) иными инструментами, такими как стандартизация и др. Даже в странах с высокоразвитыми механизмами саморегулирования, которые позволяют обеспечить стабильность и единообразие технической политики в соответствующей сфере, нет полного отказа от нормативного установления требований в сфере технического регулирования.

В части установления обязательных требований важной особенностью системы технического регулирования в энергетике является присутствие большого количества организационно-регулятивных конструкций (механизмов), образованных как структурированные блоки обязательных требований в данной сфере.

Можно выделить следующие особенности организационно-регулятивных механизмов системы технического регулирования в ТЭК:

– связаны с исполнением обязательных требований, *направленных на обеспечение надежности и безопасности* в ТЭК (включая требования к объектам и субъектам отрасли);

– реализуются на основе обязательных и иных требований в сфере технического регулирования; в этом смысле требования технического регулирования в электроэнергетике могут иметь различный правовой режим: они могут быть как обязательными требованиями (Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»), так и являться требованиями СТО соответствующей организации либо же требованиями НТД;

– предполагают специфическую модель взаимодействия субъектов (без непосредственного участия государственных органов в ее реализации);

– особая структура ОРК технического регулирования в ТЭК: включает обязательное требование к энергообъектам либо процессам их эксплуатации, которое, как правило, сопровождается механизмом его реализации, представляющим собой обязательное требование к действиям субъектов. Требования к объектам и механизм его реализации могут устанавливаться в рамках одного либо разных НПА;

– ОРК являются важной структурной составляющей построения системы технического регулирования в ТЭК;

– ОРК зачастую являются «сквозными»: аналогичные институты и конструкции присутствуют в различных отраслях ТЭК.

Изначально в соответствии с концепцией Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» структура нормативно-технического регулирования в электроэнергетике предполагала принятие технических регламентов, перечень которых содержался в Программе разработки технических регламентов, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 8 ноября 2005 г. № 1889-р. Однако впоследствии отношения в сфере обеспечения надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики были исключены из предметной сферы ФЗ «О техническом регулировании» (п. 4 ст. 1 указанного ФЗ), что непосредственным образом сказалось на структуре нормативно-технического регулирования в отрасли.

В результате технические регламенты, необходимые для построения системы нормативно-технического регулирования в электроэнергетике, не были приняты. В настоящее время происходит развитие самостоятельной базы *технического регулирования в электроэнергетике*. При этом можно выделить следующие направления данного развития.

(1) Нормативный уровень:

– нормы технического регулирования, содержащиеся в отдельных НПА в электроэнергетике. Данные документы, содержащие обязательные требования технического регулирования, включены в Перечни НПА, оценка соблю-

дения которых осуществляется Ростехнадзором в рамках ФГЭН, а также оценка соблюдения которых ранее осуществлялась Минэнерго России;

– ведомственное нормотворчество Минэнерго России. Согласно Постановлению Правительства РФ от 2 марта 2017 г. № 244 «О совершенствовании требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», Минэнерго России наделено компетенцией по принятию ведомственных НПА соответствующей направленности. Пользуясь предоставленной ему нормотворческой компетенцией, Минэнерго России фактически создает самостоятельную нормативную базу технического регулирования в отрасли.

### (2) Уровень стандартизации.

Стандартизация на уровне компаний, выполняющих публичные функции в электроэнергетике. Ранее единую техническую политику в данной области обеспечивало ОАО РАО «ЕЭС России» посредством внедрения единых стандартов организации для своих дочерних обществ (АО-энерго) [5]. После его ликвидации в 2008 г. техническое регулирование в форме стандартизации реализуется вновь образованными субъектами электроэнергетики.

В то же время в электроэнергетике существует целый ряд задач нормативно-технического регулирования, которые не могут быть полностью решены на уровне отдельных субъектов и требуют рассмотрения на отраслевом и национальном уровне. Проблема усложняется слабой межсубъектной координацией и отсутствием механизмов разработки общепромышленных нормативно-технических документов [6], что приводит к невозможности проведения единой (унифицированной) технической политики в отрасли.

### (3) Уровень НТД.

Во многих случаях при проведении указанной работы по корпоративной стандартизации за основу принималась НТД соответствующей предметной направленности, возникшая еще в советскую эпоху. Кроме того, сама по себе указанная НТД получила достаточно широкое применение в рассматриваемой сфере. Существующая база НТД в электроэнергетике, состоящая из более 2 000 документов, вобрала в себя многолетний опыт работы энергопредприятий в период централизованной системы управления электроэнергетикой. Многие из них устарели и требуют пересмотра. Тем не менее при разработке новых документов должна быть обеспечена преемственность существующей НТД.

В наиболее крупных субъектах (как правило, с государственным участием) получила распространение практика разработки реестров и перечней нормативно-технической документации, направленных на обеспечение технического регулирования в отношении их энергообъектов, поскольку НТД не имеет юридической силы НПА, ее применение является правовым обычаем, что не умоляет ее важной роли в современной модели обеспечения надежности и безопасности в ТЭК.

При этом происходит своеобразная трансформация (переход) правовых режимов третьей группы документов технического регулирования в режим

первой и второй группы: НТД трансформируются в ведомственные НПА Минэнерго России, а также стандарты организаций. Данный процесс заслуживает поддержки, поскольку при этом происходит пересмотр и ревизия содержания НТД, их систематизация, а главное – им придается обязательная сила (в случае принятия соответствующего ведомственного НПА Минэнерго России).

Таким образом, в современном виде система технического регулирования в энергетике находится на переходном этапе, в процессе формирования. При этом она выглядит несколько бессистемно, включает разноуровневые (по юридической силе) и неупорядоченные по содержанию документы, в т. ч. НПА, содержащие обязательные требования, а также нормативно-техническую документацию в рассматриваемой сфере.

Основными проблемами данного этапа являются отсутствие четкой концепции ее развития, различные правовые режимы документов нормативно-технического регулирования, а также проблема несистематизированности указанных документов, зачастую противоречивость их содержания. Представленный анализ системы технического регулирования в энергетике с точки зрения присутствующих в ней организационно-регулятивных механизмов позволяет по-новому посмотреть на ее структуру, дальнейшее развитие и систематизацию ее институтов.

#### **Список использованных источников:**

1. *Красавчиков О.А.* Гражданские организационно-правовые отношения // Антология уральской цивилистики. 1925–1989: Сб. статей. М., 2001. С. 156–165.
2. *Рожкова М.А.* О правовых аспектах использования технологий: RegTech и SupTech // Хозяйство и право. 2020. № 6. С. 3–11.
3. *Свирков С.А.* Гражданско-правовое регулирование в сфере энерго-снабжения: монография. М., 2019.
4. *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.
5. *Томчин Г.А., Романов А.А., Гаврилов Е.И.* О системе технического регулирования в электроэнергетике // Интернет-портал Тригенерация.ру. URL: <http://www.combienergy.ru/>.
6. *Шульгинов Н.Г., Павлушко С.А., Кучеров Ю.Н., Мальцан З.С., Федоров Ю.Г.* Развитие нормативно-технического обеспечения системной надежности ЕЭС России // Энергия единой сети. 2014. № 1 (12). С. 5.