

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ<sup>1</sup>

Правовые проблемы электроэнергетики в России и за рубежом явились предметом работы 3-й секции III Международной научно-практической конференции “Энергетика и право”.

Российские участники конференции анализировали правовые проблемы, которые определились в ходе проведения реформы электроэнергетики в нашей стране.

Цели и задачи реформирования электроэнергетики России были определены постановлением Правительства РФ “О реформировании электроэнергетики Российской Федерации” от 11 июля 2001 г.: повышение эффективности предприятий отрасли, создание условий для ее развития на основе стимулирования инвестиций, обеспечение надежного и бесперебойного энергоснабжения потребителей.

В процессе реформирования электроэнергетики изменилась система государственного регулирования, и прежде всего структура отрасли: произошло разделение естественно монопольных (передача электроэнергии, оперативно-диспетчерское управление) и потенциально конкурентных (производство и сбыт электроэнергии, ремонт и сервис) функций, и вместо прежних вертикально интегрированных компаний, выполнявших все эти функции, были созданы структуры, специализирующиеся на отдельных видах деятельности.

Основным проблемам в этой сфере было посвящено выступление канд. юрид. наук **В.Ю. Синюгина** (член правления РАО “ЕЭС России”, председатель правления ОАО “ГидроОГК”), который отметил, что, несмотря на социально-экономическую и политическую значимость устойчивой работы электроэнергетики, государственное управление в отрасли было заменено преимущественно операционным и корпоративным, что не привело к системным коллапсам в отрасли. Этому в немалой степени способствовало сохранение системы технического регулирования, а также технические особенности российской энергосистемы. Государственная составляющая системы управления в отрасли была сведена к методам тарифицирующего воздействия, а отрасль в целом воспринималась чиновниками как естественно монопольная и не имеющая предпосылок для формирования конкурентной среды.

Прекращение существования РАО “ЕЭС России” как юридического лица порождает ряд практических и теоретических вопросов, связанных с проблемой преемственности корпоративного уровня управления в отрасли в условиях появления новых инфраструктурных и коммерческих субъектов и сопутствующего возрастания требований потребителей к качеству и стоимости оказываемых им услуг, в том числе по надежности и бесперебойности энергоснабжения.

В.Ю. Синюгин также отметил, что созданию единого центра государственного регулирования в электроэнергетике после реорганизации РАО “ЕЭС России” должны сопутствовать соответствующая методология и инструменты государственного управления. По мнению В.Ю. Синюгина, методы государственного управления такого органа должны позволить воздействовать на следующие основные стадии объекта регулирования электроэнергетической отрасли России: а) прогнозирование, проектирование создания и планирование деятельности; б) допуск на рынок; в) функционирование; г) развитие; д) контроль и правоприменение, в том числе ухода с рынка; е) анализ итогов работы.

Такой подход предполагает использование совокупности различных методов государственного управления, например экономических, включающих в том числе тарифное регулирование в предусмотренных законодательством сферах, обеспечение адекватной нормы доходности на инвестированный капитал для инвесторов, долгосрочное и среднесрочное планирование и прогнозирование развития электроэнергетики; стратегическое прогнозирование и планирование и др.

Важнейшей задачей реформы электроэнергетики в России стало формирование системы оптового и розничного рынков электроэнергии. Данный вопрос был подробно освещен заместителем председателя правления НП АТС<sup>2</sup> по юридическим вопросам **Е.Ю. Сухановой**. Она отметила, что основой рынков электрической энергии в России является модель конкурентного оптового рынка электроэнергии, действующая с 1 сентября 2006 г. и предполагающая его поэтапную либерализацию, с тем чтобы к 2011 г. электроэнергия продавалась по свободным ценам (за исключением объема, поставляемого населению).

Е.Ю. Суханова пояснила, что основу функционирования рынка электроэнергии с 1 сентября 2006 г. регулируют новые Правила работы оптового и розничных рынков электроэнергии переходного периода, утвержденные Правительством Российской Федерации. На оптовом рынке электроэнергии (мощности) осуществлен переход к регулируемым договорам между покупателями и генерирующими компаниями, введен в действие оптовый рынок – “рынок на сутки вперед”

<sup>1</sup> Настоящая статья освещает работу 3-й секции “Правовое регулирование электроэнергетики в России и за рубежом” III Международной научно-практической конференции “Энергетика и право”, состоявшейся 10–11 апреля 2008 г. на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова. О работе 1-й секции “Теория и практика энергетического права и энергетического законодательства” см.: Гос. и право. 2009. № 4. О работе 2-й секции “Право первичных источников энергии” см.: Гос. и право. 2009. № 5. Материалы конференции см.: Энергетика и право / Под ред. П.Г. Ляхно. Вып. 2. М., 2009.

<sup>2</sup> В настоящее время Коммерческий оператор оптового рынка электрической энергии ОАО “АТС”.

(РСП). К 2011 г. в соответствии с постановлением Правительства России от 7 апреля 2007 г. предусматривается постепенная замена регулируемых договоров свободными (нерегулируемыми) договорами. Е.Ю. Суханова указала, что Правила функционирования розничных рынков предполагают постепенную либерализацию розничных рынков электроэнергии параллельно с либерализацией оптового рынка при сохранении обеспечения населения электроэнергией по регулируемым тарифам. Так что говорить о завершении конструирования действующей системы конкурентных рынков электроэнергии (мощности) пока еще рано. Она также проинформировала участников конференции, что в России в процессе создания находятся еще несколько рынков: рынок мощности, рынок системных услуг и рынок производных финансовых инструментов. Кроме этого, Е.В. Суханова особо отметила, что в первой половине 2008 г. в соответствии с требованиями Федерального закона от 4 ноября 2007 г. произойдут изменения в субъектном составе коммерческой инфраструктуры оптового рынка. Обеспечивать функционирование инфраструктуры оптового рынка будут следующие организации: саморегулирующая организация – Совет рынка; коммерческий оператор оптового рынка; иные организации, на которые в соответствии с договором о присоединении к торговой системе оптового рынка Советом рынка будут возложены функции обеспечения коммерческой инфраструктуры.

Вопросам, касающимся правовых рисков реформы электроэнергетики в России, значительное внимание уделил старший научный сотрудник Института государства и права РАН, канд. юрид. наук **И.В. Редькин**. В ходе создания рынков электрической энергии происходит колоссальное усложнение экономической системы функционирования электроэнергетики. Появляются новые технологии торговли, новые объекты, новые рынки. Усложняются порядок и инструменты взаимодействия новых субъектов. Соответственно требует адекватного усложнения и система правового регулирования, которая должна управлять новыми процессами. Поэтому возрастает роль правил и институтов их конструирования и поддержания.

И.В. Редькин остановился также на совершенствовании положений нормативных актов в рассматриваемой сфере. В числе недостатков нового законодательства в электроэнергетике можно указать на декларативность многих его положений. Если говорить о технике, то можно отметить высокую степень использования бланкетных норм, содержащих отсылку к иным правовым актам и нормам. Так, многие нормы Федерального закона “Об электроэнергетике” не являются нормами прямого действия, и их реализация возможна только в случае принятия подзаконных актов Правительства РФ, а также ведомственных правовых актов. Еще одной особенностью нормативно-правовых актов в этой сфере является обилие технических норм. Это объясняется предметом регулирования – сфера электроэнергетики является сложной технологической системой. Кроме того, законодательство с обилием технических понятий трудно воспринимается судами, что осложняет защиту нарушенных прав в данной сфере. Но к этому надо, наверное, привыкать, ибо без знания технических и технологических норм, действующих в электроэнергетике, учета их при нормотворчестве и правоприменительной дея-

тельности возможны ошибки – неправильные решения.

И.В. Редькин отметил, что в ходе реформы формируется новая система договоров как на оптовом, так и на розничном рынках электроэнергии. К сожалению, законы и подзаконные акты не содержат полноценной модели построения системы договоров в этой важной сфере, где требуется унификация договоров на территории всей страны.

Особо И.В. Редькин отметил, что помимо электроэнергии на оптовом рынке будет осуществляться торговля мощностью. В модели рынка, введенной в действие в конце 2006 г., предусмотрена раздельная торговля электроэнергией и мощностью. Изменения, внесенные в Федеральный закон “Об электроэнергетике” Федеральным законом от 4 ноября 2007 г., создают более прочную правовую основу для создания рынка мощности. Так появилась новая обязанность покупателей электрической энергии – субъектов оптового рынка: приобретать мощность в случаях, предусмотренных Правилами оптового рынка переходного периода. Рынок мощности стимулирует электростанции поддерживать генерирующее оборудование в рабочем состоянии и гарантирует надежность поставок, особенно в период пиковых нагрузок. Между тем понятие “мощность” является многофункциональным и неоднозначным в экономическом и правовом аспектах. Существуют несколько точек зрения на природу генерирующей мощности. Некоторые считают мощность товаром (вещью), другие – услугой<sup>3</sup>. Полагаем, что требуются дополнительные научные исследования для правильного обоснования правовой природы этого объекта.

По мнению И.В. Редькина, в ходе реформы пока не удастся решить такую правовую проблему новой модели регулирования электроэнергетики, как защита потребителей на рынке электроэнергии. Защита потребителей на новом рынке электроэнергии должна стать одной из приоритетных функций государственного регулирования.

К сожалению, новая модель регулирования электроэнергетики создает на практике много проблем. Об этом свидетельствуют следующие тенденции нового законодательства об электроэнергетике: снижение стандартов ответственности субъектов рынка перед потребителями; переложение рисков на потребителей; асимметрия в правах и обязанностях потребителей и субъектов рынка; отсутствие механизмов защиты от ценовых манипуляций на конкурентном рынке.

Профессор В.Ф. Яковлев справедливо отмечает, что экономическое неравенство нарушает баланс интересов и противоречит принципам рыночной экономики. Мы полностью разделяем его мнение о том, что государство может обеспечить баланс инте-

<sup>3</sup> См., например: *Варламова А.А.* О некоторых проблемах договорных отношений на рынке электроэнергии // *Хозяйство и право.* 2006. № 12; *Репина А.А.* Правовая природа мощности // *Законодательство.* 2008. № 4; *Лапач Л.В.* Энергия и мощность как объекты гражданских прав // *Законодательство.* 2008. № 5; *Кирихина Е.В.* Электрическая мощность как особый товар // *Предпринимательское право.* Спец. вып. 2008.

ресов и своим регулированием выровнять положение экономически неравных сторон<sup>4</sup>.

Начальник Юридического управления Федеральной службы по тарифам **А.В. Изотова** посвятила свое выступление вопросам теории и практики правового регулирования цен и тарифов на электрическую энергию.

В России функционирует трехуровневая система государственного регулирования тарифов на электрическую энергию.

На федеральном уровне (Федеральная служба по тарифам Российской Федерации) устанавливаются тарифы на электрическую энергию, продаваемую на оптовом рынке, тарифы на услуги на оптовом рынке.

На региональном уровне (региональные энергетические комиссии субъектов РФ) устанавливаются тарифы на электрическую энергию на розничном рынке, включая тарифы на услуги по передаче электрической энергии.

На муниципальном уровне (органы местного самоуправления) устанавливаются тарифы на электрическую энергию организациям, находящимся в муниципальной собственности.

А.В. Изотова подробно остановилась на государственном регулировании цен на электрическую энергию.

Предметом регулирования на оптовом рынке являются два особых товара: электрическая энергия и мощность.

С 1 сентября 2006 г. на оптовом рынке электрической энергии была предусмотрена возможность поставки до 5% объемов производства (потребления) электрической энергии по свободным ценам.

С 1 января по 30 июня 2009 г. на оптовом рынке по свободным ценам будет поставляться от 35 до 30% электрической энергии от объема производства (потребления), определенного для участника оптового рынка в утвержденном Федеральной службой по тарифам РФ сводном прогнозном балансе производства и поставок электрической энергии (мощности) в рамках Единой энергетической системы России по субъектам РФ и субъектам оптового рынка. Остальные объемы электрической энергии регулируются Федеральной службой по тарифам РФ.

Кроме вышеуказанных тарифов на оптовом рынке регулируются также тарифы на услуги, которые оказываются на оптовом рынке электрической энергии и мощности: передача электрической энергии по Единой национальной энергетической системе; услуги по оперативно-диспетчерскому управлению; технологическое присоединение к Единой национальной энергетической системе; услуги коммерческого оператора; услуги по обеспечению системной надежности (в настоящее время в связи с отсутствием постановления Правительства РФ по оказанию услуг по системной надежности указанные услуги не подлежат ценовому регулированию).

Особо А.В. Изотова осветила установление тарифов на розничном рынке электрической энергии. В соответствии с постановлением Правительства РФ "Об утверждении правил функционирования розничных

рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики" от 31 августа 2006 г. с 2006 г. электрическая энергия поставляется энергосбытовыми организациями на розничный рынок по свободной цене.

По регулируемой цене электрическую энергию на розничный рынок поставляют гарантирующие поставщики, энергоснабжающие организации, энергосбытовые организации, которые поставляют ее гражданам и приравненным к ним группам потребителей. На розничном рынке электрической энергии существует двухуровневая система регулирования тарифов на электрическую энергию (федеральная и региональная).

*На федеральном уровне устанавливаются предельные минимальные и (или) максимальные уровни тарифов на:* электрическую энергию, поставляемую населению и иным категориям потребителей (за исключением населения) гарантирующими поставщиками, энергоснабжающими организациями и энергосбытовыми организациями (с населением), в объемах, соответствующих продаваемым по регулируемым тарифам (ценам) на оптовом рынке объемам электрической энергии (мощности); мощность.

Указанные тарифы устанавливаются ФСТ России до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекта федерального закона о бюджете Российской Федерации и вводятся в действие с начала финансового года (1 января).

*На региональном уровне устанавливаются фиксированные уровни тарифов:* на электрическую энергию; сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков; на электрическую энергию, производимую электростанциями, не являющимися участниками оптового рынка.

Органы исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов утверждают тарифы до принятия закона субъекта РФ о бюджете субъекта.

С 1 января 2011 г. государственное регулирование тарифов будет осуществляться на: услуги субъектов естественных монополий; услуги по обеспечению системной надежности и вывода Единой энергетической системы России из аварийных ситуаций; услуги коммерческого оператора; технологическое присоединение к электрическим сетям; сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков.

Руководитель магистерской программы "Правовое регулирование отношений в сфере электроэнергетики" юридического факультета Санкт-Петербургского университета, доктор юрид. наук, проф. **А.П. Вершинин**, остановился на проблемах, существующих в сфере правового регулирования цен на энергию и энергоносители.

В зависимости от способа определения цены и тарифы подразделяются на свободные (договорные, рыночные, конкурентные) и регулируемые (государственные). Первые устанавливаются самостоятельно участниками рынка и не регулируются государством, вторые – устанавливаются государством. В законодательстве закреплён приоритет применения правил государственного регулирования цен. Согласно абз. 2 п. 1 ст. 424 ГК, в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т.д.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченны-

<sup>4</sup> См.: Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (Вопросы теории и практики). М., 2000. С. 177–178.

ми на то государственными органами. Компетенция государственных органов в области регулирования цен дифференцируется в зависимости от сфер экономики, рынков, уровня органов государственной власти и т.д. Переход к рыночным отношениям предполагает расширение практики применения косвенных мер государственного регулирования и свободного ценообразования.

В соответствии с законодательством государственное регулирование действует в сфере энергетики в отношении цен в оплату деятельности субъектов естественных монополий (ст. 4, 6 Закона “О естественных монополиях”), тарифов на газ и услуги по транспортировке газа (ст. 20–21 Закона “О газоснабжении”), тарифов в электроэнергетике (ст. 23–24 Закона “Об электроэнергетике”), тарифов на услуги организаций коммунального комплекса, обеспечивающих электро- и теплоснабжение (ст. 1–18 Закона об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса).

По регулируемым ценам реализуются, в частности, продукция ядерно-топливного цикла, транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам и др.

В ходе рыночных преобразований выдвигаются предложения о более широком наделении полномочиями в сфере государственного регулирования цен. Однако эти предложения не находят поддержки у законодателя в связи с необходимостью федерального регулирования в сфере естественных монополий и реализации конституционного положения о федеральных энергетических системах.

Применение метода регулирования предельного уровня цены при установлении ежегодного уровня тарифов на электроэнергию позволит решить данные проблемы, стимулируя снижение непроизводительных затрат.

Введение свободных цен на газ и электрическую энергию должно происходить с учетом сбалансированного подхода по всей номенклатуре товаров и услуг в сфере энергетики и сопровождаться косвенными мерами государственного регулирования цен, которые выступают в качестве гарантий прогрессивной и стабильной экономической политики.

Либерализация цен не может быть самоцелью экономической политики, а представляет собой один из ее принципов или переход к договорным принципам и методам правового регулирования<sup>5</sup>.

В настоящее время законодательство о ценовом регулировании и о естественных монополиях еще не отвечает рыночным преобразованиям. Расширение методологической основы государственного регулирования должно позволить уйти от неэффективного и затратного прямого (директивного) ценового регулирования.

Нормативными актами предусмотрен переход в ценообразовании от применения наиболее затратного метода экономически обоснованных расходов к методу экономически обоснованной доходности инвестиро-

ванного капитала, а также государственное регулирование цен (тарифов) в электроэнергетике на основе долгосрочных параметров регулирования деятельности соответствующих организаций.

Управляющий член Центра охраны промышленной собственности Университета г. Дюссельдорфа, проф. **Я. Буше** в своем выступлении остановился на вопросах установления платы за использование сетей энергоснабжения и контроля за ценами на газ и электроэнергию в Германии. Он, в частности, отметил, что только Закон “Об энергетическом хозяйстве”, принятый в 2005 г., и изданные на его основе правовые предписания позволили упорядочить и систематизировать правовые отношения между заинтересованными сторонами в области установления справедливых цен на электроэнергию и допуска к сетям.

Профессор Я. Буше обратил внимание также на то обстоятельство, что немецкий законодатель, побуждаемый правом Европейского Союза, осуществил смену системы и заменил принцип доступа к сети энергоснабжения посредством переговоров на административную модель регулируемого доступа к сети энергоснабжения. Эта мера восходит к Директивам ЕС, опубликованным в 2003 г. Немецкий законодатель, однако, предпочел модель, выделенную в декларативных обоснованиях к директивам для установления уровня платы за использование сетей энергоснабжения, и закрепил ее в правовом порядке в § 21 EnWG от 2005 г.

По мнению Я. Буше, для конкретизации основных принципов и методов, на основании которых операторы сетей энергоснабжения должны формировать тарифы за использование сети, немецкий предписывающий орган одновременно с выходом Закона “Об энергетическом хозяйстве” в 2005 г. издал Постановление о тарифах по электрической сети (StromNEV), а также Постановление о тарифах по газовой сети (GasNEV). Для государственного надзора за тарифами в Германии было создано Федеральное сетевое агентство ФРГ.

Я. Буше остановился также на вопросе осуществления контроля в Германии за ценами на газ и электроэнергию. В то время как при установлении тарифов за использование сетей энергоснабжения речь идет о некоторой форме рыночного регулирования со стороны государства, осуществляемого учрежденными для этой цели регулирующими ведомствами, в вопросах контроля за ценами на газ и электроэнергию речь идет о гражданско-правовом урегулировании договорных отношений между поставщиком энергии (энергосбытовой компанией) и энергопотребителем.

Профессор Я. Буше обратил внимание также на то, что в Германии имеется как публичное, так и договорное регулирование цен на электроэнергию и газ.

Доцент кафедры конституционного и административного права Киевского национального университета им. Тараса Шевченко, канд. юрид. наук **Ю.В. Ващенко** в своем выступлении остановилась на опыте Украины по совершенствованию государственного регулирования в электроэнергетике.

По ее мнению, в Украине функции государственного управления и государственного регулирования в сфере электроэнергетики разделены. Органом государственного управления в указанной сфере является Министерство топлива и энергетики Украины, тогда как полномочия национального регулятора закрепле-

<sup>5</sup> Расширение сфер применения рыночных цен (развитие конкурентных рынков) отнесено законом к числу принципов государственной политики и государственного регулирования в сферах газоснабжения (ст. 20 Закона “О газоснабжении”) и электроэнергетики (ст. 6, 20 Закона “Об электроэнергетике”).

ны за Национальной комиссией регулирования электроэнергетики Украины (далее – НКРЭ).

В настоящее время ведутся дискуссии относительно правового статуса НКРЭ: должна ли быть НКРЭ органом исполнительной власти со специальным статусом или специальным органом государственного регулирования в сфере электроэнергетики, не относящимся ни к одной из ветвей власти.

Как сообщила Ю.В. Ващенко, согласно Закону Украины “Об общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза” от 18 марта 2004 г. *одной из приоритетных сфер адаптации является энергетика*. В связи с этим при разработке специального закона о правовом статусе НКРЭ как независимого регулятора на рынке электроэнергетики также необходимо учитывать требования законодательства Европейского Союза.

Основным актом законодательства ЕС, которым, в частности, и предусмотрена необходимость создания специального регулирующего органа в сфере электроэнергетики, является Директива Европейского парламента и совета от 26 июня 2003 г. об общих правилах для внутреннего рынка электрической энергии, отменяющая Директиву 96/92/ЕС (далее – Директива).

В ст. 23 Директивы предусмотрено, что государства – члены должны определить один либо несколько уполномоченных органов с функциями регуляторов, и данные органы должны быть полностью независимы от интересов электроэнергетической отрасли.

В ходе работы секции были рассмотрены основные вопросы правового регулирования использования атомной энергии и состояние ядерного законодательства в России и за рубежом.

О правовом регулировании деятельности атомных станций в Германии рассказал профессор факультета права и государственного управления Рейнского университета им. Фридриха Вильгельма (г. Бонн), доктор **М. Шмидт-Пройс**. В настоящее время в Германии к электрической системе подключены 17 атомных электростанций.

Профессор М. Шмидт-Пройс обратил внимание на то, что немецкий бундестаг принял Закон “Об упорядоченном завершении использования атомной энергии для производства электричества”, вступивший в силу 27 апреля 2002 г. как дополнение к Закону “Об отказе от использования атомной энергии”.

По мнению проф. М. Шмидт-Пройса, ограничение времени эксплуатации действующих атомных станций является первой опорой Закона “Об отказе от использования атомной энергии”. Данное положение относится к уже подключенным к электрической сети атомным электростанциям. Второй опорой данного Закона является правомерный запрет на выдачу разрешений на строительство новых атомных электростанций. Это означает, что после 2022 г. в Германии более не будет осуществляться производство электроэнергии на атомных станциях.

Таким образом, отметил проф. М. Шмидт-Пройс, в действующем правовом регулировании атомных электростанций в Германии повсеместно прослеживается отпечаток указанной цели – завершения использования атомной энергии.

Немецкий Закон “Об атомной энергии” вступил в силу 1 января 1960 г., т.е. ровно на два года позже вступления в силу Договора о создании ЕВРАТОМа (Европейского сообщества по атомной энергии).

Пока на территории государства – участника ЕВРАТОМа находятся в эксплуатации атомные электростанции, оно связано с Договором о создании ЕВРАТОМа. Это относится и к Германии.

Особо отметил проф. М. Шмидт-Пройс то, что законодательная компетенция в атомном праве Германии относится к так называемому исключительному законодательству (ст. 73 гл. 1 № 14 Конституционного закона – КЗ). Это обстоятельство говорит о том, что законодательную деятельность в данной области может осуществлять только федеральное правительство, федеральные земли из этого процесса исключены. Последние применяют Закон “Об атомной энергии” в отношении эксплуатирующих предприятий и третьих лиц (так называемая компетенция выполнения), при этом сначала они также обладают так называемой предметной компетенцией. Однако федеральное правительство может давать федеральным землям предписания и таким образом реализовывать свои предметно-содержательные представления. Следовательно, федеральное правительство обладает так называемой предметной компетенцией в “последней инстанции”.

Профессор остановился на будущем Закона “Об атомной энергии” Германии с учетом складывающихся политических реалий. Существует соглашение о создании коалиции от 11 ноября 2005 г., в котором, в частности, говорится: “Между партиями СДПГ, ХДС и ХСС существуют различные мнения относительно использования атомной энергии для производства электроэнергии. Поэтому соглашение, заключенное 14 июня 2000 г. между федеральным правительством и организациями по энергоснабжению, содержащиеся в данном соглашении процедуры, а также меры по регулированию данного вопроса, принятые в дополнении к Закону “Об атомной энергии”, не могут быть изменены”.

На этом основании М. Шмидт-Пройс делает вывод, что на текущий законодательный период, т.е. до следующих выборов в бундестаг в конце 2009 г., были письменно зафиксированы ныне действующие правовые рамки для атомных электростанций в соответствии с дополнением к Закону “Об отказе от использования атомной энергии”, вышедшим в 2002 г.

Анализу российского опыта правового регулирования использования атомной энергии посвятил свое выступление директор Института правовых проблем электроэнергетики и естественных монополий, канд. юрид. наук **А.И. Грищенко**.

Он отметил, что в Европе не забыли катастрофу в Чернобыле. Многие ее жители не разделяют убеждения учредителей европейских сообществ в полезности использования атомной энергии.

В России с точки зрения отношения к атомной энергетике ситуация в настоящее время меняется в лучшую сторону. В Российской Федерации разработаны и утверждены документы, определяющие долгосрочные перспективы развития атомной энергетики: Стратегия развития атомной энергетики России на первую половину XXI в. одобрена Правительством РФ 25 мая 2000 г.; Энергетическая стратегия России на пе-

риод до 2020 г. утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2003 г.<sup>6</sup>; Программа развития атомной отрасли Российской Федерации утверждена Президентом РФ 6 июня 2006 г.; Федеральная целевая программа “Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007–2010 годы и на перспективу до 2015 года” утверждена постановлением Правительства РФ от 6 октября 2006 г. (далее – ФЦП).

Основными целями ФЦП являются: реализация ускоренного развития атомного энергопромышленного комплекса для обеспечения геополитических интересов России и энергетической безопасности страны за счет ввода в эксплуатацию новых типовых энергоблоков АЭС общей установленной электрической мощностью не менее 2 ГВт в год. К окончанию срока реализации ФЦП на российских АЭС должны быть введены в эксплуатацию 10 новых энергоблоков общей мощностью свыше 11 ГВт, еще 10 энергоблоков будут находиться на различных стадиях строительства.

Для реализации указанного выше российский законодатель принял Федеральный закон “Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 5 февраля 2007 г. Данный Закон направлен на оптимизацию правовых и организационных условий деятельности атомного энергопромышленного комплекса России (АЭПК), формирование законодательных основ его реструктуризации, в том числе на регулирование особенностей управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии. Этим Законом устраняется существующая разобщенность предприятий АЭПК, действующих в форме как ФГУП (это в основном обогащение урана, генерация и прикладная наука), так и АО (это добыча урана, производство ядерного топлива, частично выпуск продукции машиностроения и строительство, а также компании-экспортеры), что объективно затрудняет проведение в отношении АЭПК единой стратегии, единой инвестиционной и технической политики в связи с тем, что законодательством России установлена разная система управления со стороны государства АО и ФГУП.

Следующим этапом реализации ФЦП явилось принятие Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» от 1 декабря 2007 г.

В соответствии с этим Законом (ст. 5) Правительству РФ предписывается утверждать программу деятельности корпорации на долгосрочный период. Программа предусматривает (ст. 19) выполнение производственных, инвестиционных и финансовых показателей, в том числе заданий государственного оборонного заказа. Государственная корпорация “Росатом” направляет годовые отчеты Правительству РФ. Закон о ГК “Росатом” возлагает на государственную корпорацию кроме хозяйственных функций еще и властные функции.

Кроме указанного выше “Росатом” наделяется полномочиями по нормативно-правовому регулирова-

нию в установленной сфере деятельности. Нормативно-правовые акты этой корпорации являются обязательными для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления муниципальных образований, юридических и физических лиц.

Анализ Закона о ГК “Росатом” показывает, что функции государственного регулирования, надзора и контроля будет выполнять некоммерческая организация, деятельность которой финансируется за счет коммерческой деятельности.

Есть еще один вопрос, на который нельзя не обратить внимание. В России отсутствует специальное законодательство по вопросам гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб.

В связи с ратификацией Россией Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб, а также с изменениями, внесенными в законодательство Российской Федерации, в том числе с теми, о которых говорилось выше, необходимо принятие специального закона по этому вопросу. Законопроект должен соответствовать действующему законодательству, в частности Гражданскому кодексу РФ.

Профессор кафедры трудового, земельного и экологического права Киевского национального университета им. Тараса Шевченко, доктор юрид. наук **Г.И. Балюк** рассказала о современном состоянии и перспективах развития ядерного законодательства Украины, в основу формирования которого была положена Концепция государственного регулирования безопасности и управления ядерной отраслью в Украине, утвержденная постановлением Верховного Совета Украины от 25 января 1994 г. Базовым в ядерном законодательстве Украины является Закон “Об использовании ядерной энергии и радиационной безопасности” от 8 февраля 1995 г. Как базовый, этот Закон стал основой для дальнейшего развития ядерного законодательства Украины и формирования его системы.

Следующим этапом по формированию ядерного законодательства Украины стало принятие Законов “Об обращении с радиоактивными отходами” от 30 июня 1995 г., “О присоединении Украины к Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб” от 12 июля 1996 г. Их принятие послужило положительным импульсом для дальнейшей законодательской работы. 17 декабря 1997 г. принят Закон “О ратификации Конвенции о ядерной безопасности”. Это позволило улучшить базовый Закон и гармонизировать его принципиальные положения с нормами международного ядерного права.

Позже принятые в Украине Законы были направлены на более подробное регламентирование деятельности в области использования ядерной энергии<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> “О разрешительной деятельности в области использования ядерной энергии” от 11 января 2000 г., “О физической защите ядерных установок, ядерных материалов, радиоактивных отходов, других источников ионизирующего излучения” от 19 октября 2000 г., “О гражданской ответственности за ядерный ущерб и ее финансовое обеспечение” от 13 декабря 2001 г., “О порядке принятия решений о размещении, проектировании, строительстве ядерных установок и объектов, предназначенных для обращения с радиоактивными отходами, которые имеют общегосударственное значение” от 8 сентября 2005 г.

<sup>6</sup> В настоящее время подготовлен и представлен в Правительство РФ проект новой редакции Энергетической стратегии России на период до 2030 г.

Развитие ядерного законодательства Украины на современном этапе достигло такого уровня, когда назрела потребность перехода от разработки отдельных основополагающих актов к своеобразной “стыковке” уже принятых и таких, что только разрабатываются или должны быть разработаны. Сегодня необходимо усовершенствовать систему правового регулирования отношений в области использования ядерной энергии в Украине.

Г.И. Балюк предлагает осуществить кодификацию ядерного законодательства, целью которой должны стать разработка и принятие Ядерного кодекса Украины (Кодекса законов Украины в сфере использования ядерной энергии), который охватывал бы регулирование всех видов деятельности в области использования ядерной энергии и стал бы основой, стержневым актом для систематизации всего ядерного законодательства. В то же время создание такого кодекса не освобождает от необходимости иметь четко отработанную систему ядерного законодательства.

По мнению Г.И. Балюк, сегодня имеются все основания вести речь не только *о наличии ядерного законодательства Украины как самостоятельной отрасли национального законодательства*, которая продолжает переживать период активного формирования и усовершенствования, но и *о наличии системы ядерного законодательства*.

Значительное внимание в работе секции было уделено вопросам упорядочения технического регулирования в электроэнергетике. Техническое регулирование включает принятие технических регламентов, а также осуществление органами государственной власти и подведомственными им учреждениями контроля и надзора за их соблюдением. В настоящее время в Государственную Думу РФ внесены проекты технических регламентов: “О безопасности электрических станций и сетей”, “О безопасности высоковольтного оборудования” и “О безопасности электроустановок”. Принятие названных документов будет способствовать уменьшению неблагоприятного воздействия энергетики на окружающую среду и человека.

Вопросы энергетической экологии были рассмотрены в ходе работы 4-й секции III Международной конференции “Энергетика и право”.

**А.И. Грищенко, директор Института правовых проблем электроэнергетики и естественных монополий, канд. юрид. наук;**

**П.Г. Лахно, доцент кафедры предпринимательского права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, главный редактор журнала “Энергетическое право”, канд. юрид. наук**