



## Правовой энергетический форум 2013-2024

ISSN 2079-8784

URL - <http://ras.jes.su>

Все права защищены

Выпуск №4 Том . 2022

# Совершенствование энергетического законодательства в постсанкционную эпоху: размышления о будущем

**Клеандров Михаил Иванович**

*Институт государства и права РАН  
Российская Федерация, Москва*

### Аннотация

Будучи уверенным, что санкционная турбулентность в экономических, прежде всего – в энергетических отношениях, как в международном, так и во внутрироссийском масштабах, не продлится долгие десятилетия, автор рассматривает проблемы энергетического права, которые сохранятся и в постсанкционную эпоху. При этом целый ряд базовых положений в сфере энергетики останутся неизменными, но в целом изменения здесь будут радикальными, поскольку изменится миропорядок. По мнению автора, необходимо готовиться к тому, что придется решать проблемы совершенствования энергетического права и законодательства постсанкционной эпохи, что потребует соответствующего научного обеспечения, прежде всего – усилий ученых, способных решать проблемы фундаментального уровня, которых необходимо начинать готовить уже сегодня. Автор считает, что необходимо это делать на основе соответствующей Федеральной целевой комплексной программы, которую необходимо начать разрабатывать.

**Ключевые слова:** энергетическое право, санкционная турбулентность, постсанкционные отношения, подготовка научных кадров, целевая программа

**Дата публикации:** 27.12.2022

**Ссылка для цитирования:**

Клеандров М. И. Совершенствование энергетического законодательства в постсанкционную эпоху: размышления о будущем // Правовой энергетический форум – 2022. – Выпуск №4 С. 8-14 [Электронный ресурс]. URL: <https://mlcjournall.ru/S231243500023567-1-1> (дата обращения: 13.05.2024). DOI: 10.18254/S231243500023567-1

1 Энергетический сектор экономики в последнее время, как известно, претерпел многочисленные разнонаправленные и весьма глубокие и обширные изменения, причем не только в нашей стране, но и во всем мире. По сути дела это – геополитическая турбулентность, которая, безусловно, охватила и сферу законодательного и иного нормативно-правового регулирования, также на национальном уровне, в зарубежных странах и на международном уровне.

2 Продолжительность данной турбулентности сложно предсказать, тем более автору данных строк – судье с многолетним судебским стажем (поскольку это в определяющей мере – область политики, а судьи, как известно, всячески стремятся держаться от нее подальше), но очевидно, что этот срок вряд ли будет продолжаться десятилетия. Всякого рода зарубежные санкции и давления на нашу страну, прежде всего в экономической, более того – в энергетической сфере, мы "проходили" и сразу после Гражданской войны, и после Великой Отечественной войны, и в период холодной войны. И поводы к этому были явно "высосаны из пальца": так, в ноябре 1962 г. США ввели эмбарго на поставку труб большого диаметра в СССР (к которому присоединились Германия и Франция), а поводом послужила "военная угроза" от Москвы в виде скорых нефтегазовых поставок в Западную Европу; в июне 1982 г. США ввели эмбарго на поставки в Союз не только продукции американских фирм, но и оборудования, производимого по их лицензиям за рубежом, а поводом послужило строительство газопровода Уренгой – Помары – Ужгород, и т.п. Что не воспрепятствовало нашей экономике уверенно развиваться, особенно в XXI веке, чему весьма способствовал наш мощный энергетический сектор экономики.

3 В настоящее время, по состоянию на 17 августа 2022 г., антироссийских санкций насчитывается всего 11 812, из них после 24 февраля – 9117 (для сравнения: по состоянию на 17 августа 2022 г.: по Ирану их – 3665, по Сирии – 2637, по Северной Корее – 2097, по Беларуси – 1133).

4 Вместе с тем очевидно: мир в целом и мировая экономика, в том числе, после завершения названной турбулентности уже не будут прежними. И не только в сфере международной торговли и иных экономических взаимоотношений. Похоже, что иным, перестроенным, станет весь многослойный комплекс международных, межгосударственных отношений, и базироваться он будет на иных мировоззренческих принципах международного права. Но это – с геополитических позиций. Однако прежними у нас останутся, в целом: запасы углеводородного сырья (а это наше вневременное богатство, хранящееся в самом надежном природном банке, которое принадлежало нашим предкам, принадлежит нашему поколению и будет принадлежать либо – уже принадлежит нашим потомкам; это наше глобальное преимущество, которым мы, к сожалению, должным образом не пользуемся – вместо того, чтобы гнать за рубеж углеводородное сырье, целесообразно экспортировать нефтехимическую

продукцию с большим количеством технологических переделов), объекты энергетического сектора народного хозяйства, специалисты-энергетики высокой квалификации и пр. Останется также и проблематика "зеленой" энергетики, прямо влияющая на "зеленую" экономику – и это, прежде всего, не в нашей стране, а в ведущих государствах Запада.

5 Практически более-менее столь же значимыми сохраняются проблемы экологической безопасности в сфере энергетики, проблемы выравнивания энергопотребления на всей территории нашей страны, проблемы минимизации энергозатрат в разных отраслях промышленности и т.д.

6 А в научном плане – в области фундаментальной науки – актуальным по-прежнему будут научно-исследовательские работы, направленные на открытие новых физических законов, новых видов энергии – квантовой, хроно... (кстати, недавно в Китае был запущен опытный образец реактора ядерного синтеза). Важной же проблемой фундаментальной правовой науки в сфере энергетических отношений будет по-прежнему поиск ответа на важнейший вопрос: кому принадлежат на праве собственности еще не открытые – геологически – запасы углеводородного сырья и иных стратегических ценностей, покоящихся в недрах земли (и здесь опорой для нашей страны должно быть закрепление ответа на этот вопрос в Конституции РФ, чего в действующей Конституции РФ нет).

7 К сожалению, сохраняются, если не будут приняты решительные меры, и отечественные беды: недофинансирование фундаментальной науки, рассогласованность управления научными исследованиями, утечка мозгов – как во внеученные отечественные сферы, так и в другие государства, имитация бурной научной деятельности без реальных результатов, а достигнутые результаты не находят практического применения в реальном секторе экономики, общественной сфере и т.д.

8 Вместе с тем серьезные надежды внушает сказанное в августе 2022 г. на пленарном заседании «Что нужно для достижения технологического суверенитета России» на 9-м международном форуме технологического развития «Технопром» заместителем председателя Правительства РФ Д. Чернышенко. Он сказал: «Также у нас появится новый институт: в федеральных министерствах и ведомствах к декабрю будут назначены заместители по научно-технологическому развитию... При министерствах под руководством замов будут созданы отраслевые центры компетенций...» (Поиск, 2022, 26 августа, № 34-35).

9 Создание института статусных замминистров по науке в федеральных министерствах и ведомствах – безусловно прекрасная идея. Но представляется, что по настоящему её воплощение в жизнь станет при двух обязательных условиях: 1) заместителем министра по науке должен быть прежде всего ученый, владеющий методикой научного поиска, с организаторскими способностями, а не просто эффективный менеджер, ибо руководить внедрением научных достижений в деятельности руководимой им системы министерства (на правах замминистра, тем более – обеспечивать организацию проведения этих исследований способен только специалист, лично глубоко знающий, что такое наука; 2) этот замминистра должен обладать немалым объёмом правовых знаний, ибо ни внедрять научные

достижения, ни обеспечивать организацию их проведения, пусть и в ведомственном масштабе, в ручном режиме, посредством отдачи личных распоряжений, невозможно, здесь необходимы в основном правовые средства.

<sup>10</sup> Сказанное означает: в геополитическом плане предстоит закрепление нового мирового порядка в новой реальности; во внутрироссийском пространстве предстоит перезапуск нашей экономики на основе новых вводных; в российском правовом пространстве предстоит создание нового крепкого законодательного и иного нормативного правового фундамента обеим указанным векторам развития; в научно-правовом плане – научное обеспечение создания названного правового фундамента, при этом, скорее всего, в первую голову – разработки проекта новой Конституции РФ.

<sup>11</sup> Разумеется, научно-исследовательская работа в векторе создания названного правового фундамента ни в коей мере не означает отказ, пренебрежение либо даже лишь снижение интереса к прикладным и даже поисковым научным исследованиям в указанном векторе.

<sup>12</sup> Тем не менее, фундаментальная наука энергетического права является (во всяком случае должна являться) своеобразным "паровозом", тянущим за собой исследования поисковые и прикладные. Вообще же современная наука охватывает огромную область знаний, включает в себя около 15 тыс. дисциплин, которые все более тесно взаимодействуют и оказывают влияние друг на друга; при этом практически все исследуемые сегодня явления носят междисциплинарный характер [9].

<sup>13</sup> Но подавляющая часть научных исследований в нашей стране – это исследования в сфере техники, биологии, физики, медицины и пр. Исследований в сфере общественных наук во много раз меньше, а среди них научно-правовых исследований совсем мало, да и то основная их часть носит откровенно прикладной характер, нацеленные на выработку предложений по корректировке (можно сказать и мягче – совершенствованию) отдельных норм действующего законодательства (в меньшей степени) и нормативных правовых актов (в большей степени), при этом среди последних доминирует работа над ведомственными и отраслевыми нормативными актами.

<sup>14</sup> Последними в период советской власти занимались юридические научные подразделения НИИ хозяйственных министерств и ведомств союзного и союзно-республиканского звеньев, и занимались в целом успешно, но с распадом СССР и переходом экономики России с плановых на рыночные рельсы эти научно-правовые подразделения, как и НИИ, в структуре которых они находились, и даже сами отраслевые хозяйственные министерства были ликвидированы.

<sup>15</sup> В результате за последние тридцать лет в нашей стране сложилась – в рамках исследуемой в данной статье проблемы – следующая ситуация. Известно, что далеко не каждый обладатель ученых степени и звания способен вести фундаментальные научные исследования (не в обиду им будь это сказано), для этого необходимо помимо обширных знаний владение соответствующей методикой ведения научных исследований, особый незашоренный взгляд на окружающую действительность, как и, обязательно, на исследуемую им проблему,

видеть проблемы не только близкие, но и "послезавтрашние", которые можно назвать "загоризонтными", и т.п. Но основная масса этих, объективно способных к научным исследованиям фундаментального уровня ученых, работают не в "свободном поиске", а выполняют, в основном, работу, связанную с исследованиями прикладного, в лучшем случае – поискового характера. Поскольку в подавляющей части – это ученые, работающие в высшей школе. А издавна, почти уже триста лет, в России так повелось, что фундаментальная наука – удел НИИ Академии наук.

<sup>16</sup> В полной мере это относится к правовым наукам. Однако количество НИИ правового профиля, включая вузы, вообще незначительно. Существенно меньше тех НИИ, где есть научные подразделения, ведущие исследования в сфере энергетического права, а количество подразделений, где реально ведется либо могут, в принципе, вестись научно-исследовательская работа в сфере энергетического права на фундаментальном уровне, можно вообще пересчитать по пальцам одной руки. Единственной специализирующейся в этом сегменте научной организацией является АНО "Научно-исследовательский «Центр развития энергетического права и современной правовой науки им. В.А. Мусина»".

<sup>17</sup> А потому недостаточно, что объем, глубина, ширина охвата и другие параметры, а следовательно – результативность фундаментальных научных исследований в области энергетического права существенно отличаются от научных исследований в сферах иных отраслей права и законодательства. Отличается в конечном счете эффективностью / неэффективностью результатов исследований. Дело в том, что консолидированный бюджет нашей страны состоит более чем на треть (да что там – почти половина) от доходов энергетического рынка, и можно априори утверждать – чем лучше, эффективнее правовое регулирование отношений в энергетическом рынке (а он исключительно многообразен и обширен), тем больше получает наш бюджет, и наоборот. А то, что эффективность данного правового регулирования во многом зависит (должна зависеть) от успехов науки энергетического права, и говорить не приходится. Даже незначительные результативные достижения научных исследований в области энергетического права дают (дадут!) ощутимое пополнение в бюджет; и наоборот – ошибки и дефекты в законодательном и ином нормативном правовом регулировании в названной области приведут к недополучению бюджетом потенциально возможных финансовых объемов, и, может быть, весьма значительных.

<sup>18</sup> Поэтому следует приветствовать принятие 6 марта 2022 г. важного Федерального закона, в соответствии с которым соответствующие мероприятия по ограничению выбросов парниковых газов будут производиться в форме эксперимента, да к тому же лишь в отдельных субъектах РФ [11]. Представляется также важным развитие исследований в области разработки инструментария оценки, мониторинга и контроля позитивных и негативных рисков в энергетическом секторе экономики, в том числе и прежде всего – в законопроектировании. Серьезная научная работа по управлению рисками в ИТ-проектах ведется в Томском университете систем управления и радиоэлектроники [3, с. 4, 5], но, к сожалению, властными органами нашей страны проблему рисков во внешних отношениях учитывают недостаточно, иначе избыток валюты

направлялся бы, к примеру, на техническую модернизацию производства, в сферу образования, науки, здравоохранения, а не размещался на заграничных счетах, которые сегодня оказались заблокированы, нам недоступны и – в огромных размерах.

<sup>19</sup> А еще недостаточно потому, что простое увеличение числа научных структур, где работают исследователи, целенаправленно или "по совместительству" с преподавательской деятельностью занимающихся исследованиями в области энергетического права, даст эффект отнюдь не незамедлительно. Исследователей, объективно способных вести работу в указанном векторе, причем – на фундаментальном уровне, мало, во вновь создаваемые структуры их заведомо не хватит, а поручать эти исследования людям, объективно неспособным к исследованиям фундаментального уровня, это все равно, что назначить приказом человека умным.

<sup>20</sup> Вместе с тем обнадеживает то, что в досанкционную эпоху, до февраля 2022 г., учеными, исследующими проблемы энергетического права, были выявлены, обозначены и сформулированы проблемные задачи в сфере энергетического права и предложены пути их решения.

<sup>21</sup> Так, проф. В.В. Романовой в 2016 г. были монографически исследованы состояние и задачи энергетического правопорядка в сфере электроэнергетики, в газовой отрасли, в нефтяной отрасли и в области использования атомной энергии [10, с. 254]. Ею же в 2018 г. исследованы проблемы и задачи правового регулирования энергетических рынков, при этом правовой анализ действующего законодательства позволил ей выделить условные классификации правовых режимов энергетических рынков, в том числе по следующим основаниям: в зависимости от отрасли энергетики (электроэнергетический, газовый, нефтяной, угольный, тепловой энергии, атомной энергии); в зависимости от категории покупателей – оптовый и розничный рынки; в зависимости от способов торговли энергетическими ресурсами – биржевой и внебиржевой рынки; в зависимости от разновидности товара (работы, услуги) – рынок добычи, поставки, переработки энергетических ресурсов, рынок оказания услуг по передаче, транспортировке энергетических ресурсов, их хранению [12, с. 13 – 71].

<sup>22</sup> А в 2019 г. В.В. Романова, исследуя проблемы, стратегические цели и задачи правового обеспечения энергетической безопасности (как своевременно (← М.К.), сформировала следующее определение понятия правового обеспечения энергетической безопасности: оно "...представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения в том числе между поставщиками и потребителями энергетических ресурсов, устанавливающих требования к качеству энергетических ресурсов, их цене, требования к энергоэффективности и энергосбережению, правовые режимы энергетических систем, энергетического оборудования, устанавливающих полномочия государственных органов и закрепляющих разграничение их полномочий, регламентирующих правовое положение энергетических компаний, закрепляющих порядок осуществления инвестиционной деятельности, предусматривающих порядок защиты участников общественных отношений в связи с добычей, поставкой, транспортировкой,

хранением энергетических ресурсов, строительством, модернизацией энергетических объектов внутри страны и за рубежом" [4, с. 14, 15].

<sup>23</sup> Автор данных строк так же внес свой вклад в исследования обозначенных проблем в досанкционную эпоху [6, с. 16–23]. Стоит заметить, что в этом периодическом издании – единственном в настоящее время специализированном издании в России, публикуется немало достойных научных публикаций по проблематике энергетического права.

<sup>24</sup> Впрочем, отдельные работы по проблематике энергетического права, в том числе уже в санкционную эпоху, публикуются в журналах широкого – правового – профиля [2, с. 10–18], не только энергетического [5, с. 97–108].

<sup>25</sup> Из сказанного следует, что определенный, и немалый задел для ведения проблемных научных исследований в области энергетического права фундаментального уровня, а следовательно – для качественного совершенствования энергетического законодательства в постсанкционную эпоху, уже есть, но его недостаточно.

<sup>26</sup> Примером может послужить Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 2 июня 2021 г. № 400 [8, с. 32]. В этом весьма добротном и объемном документе проблематике энергетики фактически посвящен лишь один, 15-й подпункт пункта 67, в котором перечислены достижения целей обеспечения экономической безопасности (так именуется и раздел, в котором содержится данный пункт) Российской Федерации, осуществляемом путем решения перечисленных в нем задач. Названный подпункт задачу обозначает так: "Обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации, в том числе обеспечение устойчивого тепло- и энергоснабжения населения и субъектов национальной экономики, повышение энергетической эффективности экономики и эффективности государственного управления в сфере топливно-энергетического уровня".

<sup>27</sup> Без сомнения, этого сегодня, в санкционную эпоху, недостаточно. Но начинать надо, вне всяких сомнений, решение проблем энергетического права постсанкционной эпохи уже сегодня.

<sup>28</sup> А значит – необходима в достаточном количестве и с высокой результативностью целевая подготовка кадров высшей научной квалификации в области энергетического права последовательно и целеустремленно через аспирантуру и докторантуру, для чего следует создать соответствующие условия – организационные, материально-ресурсные, финансовые, штатные и пр. Целесообразно принятие соответствующей государственной целевой федеральной программы.

<sup>29</sup> Весьма показательным в этом плане может послужить исторический опыт, правда, базирующийся на прежнем, дореволюционном научном фундаменте.

<sup>30</sup> В тяжелейших для нашей страны условиях еще незавершенности Гражданской войны 21 февраля 1920 г. была создана Комиссия по разработке плана электрификации России (ГОЭЛРО), в состав которой вошли крупные ученые, технологи, экономисты, энергетики, и которую возглавил Г.М.

Кржижановский. Уже к концу 1920 г. эта Комиссия подготовила План электрификации РСФСР – том в 650 стр. текста с соответствующими картами и схемами, предусматривающий строительство в восьми основных экономических районах страны 30-ти электростанций общей мощностью 1 млн 750 тыс. киловатт. Известный писатель-фантаст Герберт Уэллс, пребывая в России в 1920 г., этот план счел неосуществимым, но посетив Россию в 1934 г. был поражен тем, что план ГОЭЛРО был успешно выполнен, и даже, по ряду показателей, перевыполнен (хотя какой ценой – он не узнал).

<sup>31</sup> Тем не менее, этот план стал первым государственным проектом в области энергетики и, в целом, в экономике, который был задуман и реализован в кратчайшие сроки, что позволило вывести наше государство на новые социально-экономические рубежи. И важный вывод: именно достижения в сфере энергетики позволили это сделать, обеспечили прорыв в иных отраслях народного хозяйства. При этом важно подчеркнуть – план составлялся специалистами дореволюционной, хорошей по тем временам подготовки.

<sup>32</sup> Современные научно-правовые исследования серьезное внимание уделяют проблематике государственной политики в области стратегического планирования. Так, в частности, Д.А. Афиногенов, Е.В. Виноградова и Т.А. Полякова отмечают, что под влиянием новых вызовов и угроз стратегическое планирование и стратегическое управление становятся одними из ключевых факторов научного обоснования долгосрочных политических, геостратегических, культурологических и мировоззренческих задач, действенным инструментарием методологических исследований в сфере национальной безопасности, идеологической и методологической основой преобразований и реформ на долгосрочную перспективу. Такое значение управленческой компоненты обусловлено тем, что все более востребованными в практике государственного управления становятся новые фундаментальные теоретико-правовые подходы к обоснованию тех значительных перемен, которые в теорию национальной безопасности привносит практика реализации государственной политики. Очевидно, что практика подчас заметно опережает сложившуюся систему фундаментальных взглядов на обеспечение национальной безопасности и влияет на системное развитие государственной политики в этой области [1, с. 27]. А ядром государственной политики в области стратегического планирования должна быть национальная безопасность [7, с. 11 – 33], в значительной мере обеспечиваемая, в конечном итоге, эффективностью энергетического права.

<sup>33</sup> Возвращаясь к плану ГОЭЛРО, следует, в заключение, указать: наши современные специалисты-энергетики не менее хорошо подготовлены (в сопоставимых, конечно, измерениях), и правильная организация их работы позволит видеть и эффективно решать будущие проблемы в энергетической сфере экономики. Важную роль в этом деле будет играть соответствующее законодательное и иное нормативно-правовое обеспечение, а значит – нужны, уже сегодня, соответствующие специалисты в области энергетического права, видящие проблемы загоризонтные, фундаментальные и могущие вносить предложения по их реальному решению.

---

## Библиография:

1. Афиногенов Д.А., Виноградова Е.В., Полякова Т.А. Развитие государственной политики в области стратегического планирования в Российской Федерации: публично-правовые и научно-методологические проблемы и приоритеты // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4, с. 27.
2. Безруких П.П. О состоянии и перспективах развития возобновляемой энергетики мира и России // Энергетическое право. 2011. № 1, с. 10–18.
3. Беседа О. Колесовой с доцентом этого университета В. Николаенко: "С надеждой на риск. Предложен новый подход к управлению проектами" // Поиск, 2022, № 30–31. 29 июля 2022 г., с. 4–5.
4. Глава I. Стратегические цели и задачи правового обеспечения энергетической безопасности // Проблемы и задачи правового обеспечения энергетической безопасности и защиты прав участников энергетических рынков: монография / под ред. д-ра юрид. наук В.В. Романовой. – М.: Издательская группа "Юрист", 2019, с. 14–15.
5. Игнатьева И.А. Возобновляемая энергетика в сельском хозяйстве: специфика и вопросы правового регулирования // Государство и право, 2022, № 6, с. 97–108.
6. Клеандров М.И. Фундаментальные основы энергетического права // Правовой энергетический форум. 2020. № 2, часть 1, с. 16–23.
7. Осавелюк Е.А. Национальная безопасность России: сравнительный анализ, понятие, определение и тенденции // Гражданин. Выборы. Власть. 2022, № 1 (23), с. 11–33.
8. Отдельное издание: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. – М.: Проспект, 2021. – 32 с.
9. Половинкин В. Фундаментальная, поисковая и прикладная. Почему российская наука по многим показателям недостаточно эффективна // НГ-Наука. 2022. 9 февр.
10. Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи. М.: Юрист, 2016. – 254 с.
11. Федеральный закон от 6 марта 2022 г. № 34-ФЗ "О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации" // Российская газета. 2022 г. 11 марта.
12. Энергетические рынки: проблемы и задачи правового регулирования: монография / под ред. д-ра юрид. наук В.В. Романовой. – М.: Изд-во "Юрист", 2018, с. 13–71.

# Improvement Of Energy Laws In The Post-Sanctions Era: Future Considerations

**Mikhail I. Kleandrov**

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences  
Russian Federation, Moscow*

## **Abstract**

Being sure that sanctions turbulence in economic and, first of all, energy relations, both on the international and Russia scale, will not last for decades, the author reviews the problems of energy law, which will remain in the post-sanctions era. At the same time, a number of basic provisions in the energy sector will remain unchanged, but the changes, in general, will be drastic, as the world order will change. According to the author, we need to be ready to address the problems of improving energy law and legislation of the post-sanctions era, which will require appropriate scientific support, first of all, the efforts of scholars capable of solving fundamental problems, whom we need to train today. The author believes that these steps shall be part of a federal target comprehensive program that we need to start developing.

**Keywords:** energy law, sanctions turbulence, post-sanctions relations, scientific personnel training, target program

**Publication date:** 27.12.2022

## **Citation link:**

Kleandrov M. Improvement Of Energy Laws In The Post-Sanctions Era: Future Considerations // Energy law forum – 2022. – Issue 4 C. 8-14 [Electronic resource]. URL: <https://mlcjournal.ru/S231243500023567-1-1> (circulation date: 13.05.2024). DOI: 10.18254/S231243500023567-1