

В. В. Романова*

ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА И МОДЕРНИЗАЦИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОБЪЕКТОВ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

Активизация строительства и модернизация энергетических объектов в сфере электроэнергетики обусловлены различными факторами, в том числе высоким износом основных производственных фондов, длительным технологическим отставанием, отсутствием необходимых инвестиций для их масштабного и своевременного обновления, дефицитом генерирующих и сетевых мощностей в ряде регионов страны.

Отношения в сфере строительства и модернизации энергетических объектов являются одним из видов отношений, которые складываются в энергетике, в частности в электроэнергетике.

Модернизация имеющихся производственных мощностей и строительства новых газотурбинных установок, парогазовых установок и иных энергетических объектов обусловлена прежде всего необходимостью бесперебойного обеспечения потребителей электрической энергией.

Перечень энергетических объектов, требующих модернизации, а также перечень энергетических объектов, которые предполагается построить в сфере электроэнергетики, содержится в Распоряжении Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, которым утверждена Энергетическая стратегия России на период до 2030 года.¹

Данная стратегия формирует новые ориентиры развития энергетического сектора в рамках перехода российской экономики на инновационный путь развития, предусмотренный Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (с изменениями на 8 августа 2009 г.).²

Совершенно очевидно, что вопросы развития энергетики не могут разрешаться без инфраструктурного развития, в связи с чем согласно Энергетической стратегии России на период до 2030 года в сфере «электроэнергетика» стратегическими задачами в части строительства и модернизации энергетических объектов являются:

— создание газотурбинных установок мощностью 300–350 МВт и на их основе высокоэффективных конденсационных парогазовых установок мощностью 500–1000 МВт, работающих на природном газе, с коэффициентом полезного действия выше 60 %;

* Романова Виктория Валерьевна — кандидат юридических наук, соискатель кафедры коммерческого права СПбГУ, партнер российско-британской юридической фирмы «Мусин и партнеры».

© В. В. Романова, 2010

E-mail: branchmp@mail.ru

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1715-р от 13.11.2009 // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года» // Там же. 2008. № 47. Ст. 5484.

— создание типовых модульных когенерационных парогазовых установок мощностью 100 и 170 МВт с коэффициентом полезного действия 53–55 % на теплоэлектроцентралях;

— создание экологически чистых угольных конденсационных энергоблоков на суперсверхкритические параметры пара с коэффициентом полезного действия 43–46 % мощностью 660–800 МВт;

— создание экологически чистых парогазовых установок мощностью 200–600 МВт с газификацией твердого топлива и с коэффициентом полезного действия 50–52 % и парогазовой установки на угольном синтез-газе;

— разработка, создание головных образцов и освоение энерготехнологических комплексов совместной выработки электроэнергии и синтетического жидкого топлива при работе на газообразном и твердом топливе;

— создание высокоинтегрированных интеллектуальных системообразующих и распределительных электрических сетей нового поколения в Единой энергетической системе России (интеллектуальные сети — Smart Grids);

— создание гибридной парогазовой установки;

— создание высоконадежных магистральных каналов связи между различными уровнями диспетчерского управления и дублированных цифровых каналов обмена информацией между объектами и центрами управления;

— создание и широкое внедрение централизованных систем противоаварийного управления, охватывающих все уровни Единой энергетической системы России, и др.³

Указанный перечень свидетельствует о том, что в соответствии с Энергетической стратегией России на период до 2030 года предусматриваются расширенное строительство и модернизация основных производственных фондов в электроэнергетике (электростанции, электрические сети), вывод из эксплуатации старых мощностей и низкоэффективного морально устаревшего оборудования.

Исходя из приоритетных направлений Энергетической стратегии России на период до 2030 года становится очевидной необходимость создания нормативно-правовой базы для обеспечения реализации основных положений данной Стратегии, в том числе создание нормативно-правовой основы для привлечения частных инвестиций в развитие всех видов генерации, введения систем отраслевых стандартов, ужесточающих требования к работоспособности и безопасности применяемого оборудования; совершенствование амортизационной политики путем предоставления налогового режима ускоренной амортизации основных фондов для стимулирования инвестиций в их замену и обновление; формирование системы перспективных регламентов, стандартов и норм, предусматривающих установление приоритета использования передовых международных стандартов проектирования, изготовления и эксплуатации энергетического оборудования.

Строительство и модернизация энергетических объектов являются одним из направлений в электроэнергетике, однако правовое регулирование отношений, возникающих при строительстве и модернизации энергетических объектов, осуществляется различными источниками права.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.11.2009 № 1715-р «Об утверждении Энергетической стратегии России на период до 2030 года».

Как справедливо отмечается в правовой литературе, источники права, их виды, изменяются в зависимости от этапов развития общества, государства и права, особенностей правовых систем.⁴ При этом в научных и учебных изданиях высказываются различные точки зрения в отношении видов источников права.

Так, в правовой литературе перечисляются следующие источники права: правовые обычаи, нормативно-правовые акты государственных органов, правовые договоры, нормативно-правовые акты, принимаемые с санкции государства общественными организациями, прецеденты.⁵

В то же время обосновывается и иная позиция, согласно которой к источникам права могут быть отнесены только такие правила, которые обладают, по крайней мере, тремя признаками: обязательным характером, многократностью применения, всеобщим характером (рассчитаны на неопределенный круг лиц), и соответственно не могут быть отнесены судебная практика, локальные нормативные акты юридических лиц, а также договоры.⁶

Несмотря на различные точки зрения в отношении видов источников права, применительно к правовой системе Российской Федерации не вызывает споров отнесение к источникам права по крайней мере следующих: Конституции Российской Федерации, законов и иных правовых актов, принимаемых в развитие конституционных норм, норм международного права, международных договоров, обычаев делового оборота.

Международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью ее правовой системы.⁷

В правовой системе Российской Федерации высшую юридическую силу имеет Конституция Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Основному закону Российской Федерации. Данная норма закреплена в Конституции Российской Федерации.

Согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся в том числе федеральные энергетические системы. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на территории Российской Федерации.

Правовые основы экономических отношений в сфере электроэнергетики, полномочия органов государственной власти на урегулирование этих отношений, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики при осуществлении деятельности в сфере электроэнергетики (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии) и потребителей электрической и тепловой энергии устанавливает Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (с изменениями на 23 ноября 2009 г.).⁸ В данном Законе дается определение, что включает в себя законодательство Российской Федерации об электроэнергетике, а также определения основных понятий в электроэнергетике, закреплены основные

⁴ Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. М., 2009. С. 626–627.

⁵ Там же. С. 626.

⁶ Гражданское право: Учебник: В 3 т. Т. 1. 7-е изд., перераб. и доп. / В. В. Байбак, Н. Д. Егоров, И. В. Елисеев / Под ред. Ю. К. Толстого. М., 2009. С. 52.

⁷ Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 21 июля.

⁸ СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1117.

принципы организации экономических отношений и основы государственной политики в сфере электроэнергетики, определены полномочия Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования и контроля в электроэнергетике.

Так, согласно ст. 3 ФЗ РФ «Об электроэнергетике» под объектами электроэнергетики понимаются имущественные объекты, непосредственно используемые в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, в том числе объекты электросетевого хозяйства.

К общим принципам организации экономических отношений и основы государственной политики в сфере электроэнергетики в соответствии со ст. 6 данного Закона относятся в том числе: технологическое единство электроэнергетики, обеспечение бесперебойного и надежного функционирования электроэнергетики в целях удовлетворения спроса на электрическую энергию потребителей, обеспечивающих надлежащее исполнение своих обязательств перед субъектами электроэнергетики, содействие посредством мер, предусмотренных федеральными законами, развитию российского энергетического машиностроения и приборостроения, электротехнической промышленности и связанной с ними сферы услуг.

Естественно, что отношения в сфере строительства и модернизации энергетических объектов регулируются не только нормами этого специального закона. Правовые нормы, регламентирующие данную деятельность, содержатся и в других федеральных законах: Гражданском кодексе РФ, Земельном кодексе РФ, Градостроительном кодексе РФ, Налоговом кодексе и т. д.

Отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также при разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг, оценке соответствия, регулируются Федеральным законом «О техническом регулировании».⁹

В правовой литературе отмечается, что законодательство, регулирующее деятельность в сфере энергетики, не может не носить комплексного характера, так как деятельность в сфере энергетики порождает не только горизонтальные (гражданско-правовые), но и вертикальные (административно-правовые) отношения, связанные, например, с установлением специальных требований к энергетическим организациям, антимонопольным, тарифным, с техническим регулированием в этой сфере и т. д.¹⁰

Отношения в сфере строительства и модернизации энергетических объектов регулируются также соответствующими нормативными актами Правительства РФ и уполномоченных Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти.

⁹ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (с изменениями на 30.12.2009) // Там же. 2002. 31 дек.

¹⁰ Попондопуло В. Ф. Энергетическое право и энергетическое законодательство: общая характеристика, тенденции развития // Энергетика и право / Под общ. ред. П. Г. Лахно. М., 2008. С. 207.

В соответствии со ст. 21 Федерального закона «Об электроэнергетике» Правительство РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике определяет порядок и условия строительства и финансирования объектов электроэнергетики, порядок вывода объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации; устанавливает критерии отнесения субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, и сетевых организаций к числу субъектов, инвестиционные программы которых утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти субъектов РФ, и порядок утверждения инвестиционных программ и контроля за реализацией таких программ; определяет источники и способы привлечения инвестиционных средств, вкладываемых Российской Федерацией в развитие электроэнергетики; осуществляет контроль за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики в порядке, установленном Правительством РФ.

Постановлением Правительства РФ от 01 декабря 2009 г. № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики» утверждены: Критерии отнесения субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, и сетевых организаций к числу субъектов, инвестиционные программы которых (включая определение источников их финансирования) утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; Правила утверждения инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, и сетевых организаций; Правила осуществления контроля за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики.¹¹

Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2003 г. № 648 (с изменениями на 10 марта 2009 г.) утверждено Положение об отнесении объектов электросетевого хозяйства к единой национальной (общероссийской) электрической сети и о ведении реестра объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть.¹² Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2007 г. № 484 (с изменениями на 10 марта 2009 г.) утверждены Правила вывода объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации.¹³

Среди источников правового регулирования строительства и модернизации энергетических объектов нельзя не отметить также Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 (с изменениями на 10 марта 2009 г.) «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации»,¹⁴ Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 7 апреля 2008 г. № 212 «Об утверждении Порядка организации работ по выдаче разрешений на допуск в эксплуатацию энергоустановок».¹⁵

Своеобразие норм, регулирующих отношения в сфере энергетики, в том числе в сфере строительства и модернизации энергетических объектов, обусловлено тем, что для

¹¹ СЗ РФ. 2009. № 49. Ст. 5978.

¹² Российская газета. 2003. 5 ноября.

¹³ Там же. 2007. 31 июля.

¹⁴ СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 774.

¹⁵ Приказ Ростехнадзора от 07.04.2008 № 212 РД. Зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 28.04.2008 № 11597 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 21.

надлежащего и эффективного правового регулирования отношений в области энергетики большое значение имеют технические и технологические условия, базирующиеся на выводах естественных наук.¹⁶

Из международных договоров в области электроэнергетики можно отметить также Соглашение о координации межгосударственных отношений в области электроэнергетики Содружества Независимых Государств от 14 февраля 1992 г., с изменениями, внесенными Международным протоколом от 22 ноября 2000 г., а также двусторонние межправительственные соглашения о сотрудничестве в области электроэнергетики: Соглашение о координации межгосударственных отношений в области электроэнергетики Содружества Независимых Государств от 14 февраля 1992 г.; Договор об обеспечении параллельной работы электроэнергетических систем государств — участников Содружества Независимых Государств; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова в области электроэнергетики, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в отраслях топливно-энергетических комплексов, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о сотрудничестве в области топлива и энергии и др.

Говоря об источниках правового регулирования строительства и модернизации энергетических объектов, нельзя не отметить Принципы международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА), разработанные Международным институтом унификации частного права (УНИДРУА), имеющим статус межправительственной организации, членом которой является и Российская Федерация.

В процессе создания систематизированной нормативно-правовой базы, обеспечивающей эффективное регулирование отношений в сфере энергетики, должно соблюдаться соответствие энергетического законодательства природе деятельности в сфере энергетики и опосредующих ее общественных отношений.¹⁷ Специфика регулируемых отношений требует особого внимания к систематизации нормативно-правовых актов с целью обеспечения защиты и гарантий интересов общества и отдельных участников энергетических отношений. В соответствии с Приказом Министерства энергетики России от 27 января 2010 г. № 27 в план законопроектной деятельности Министерства на 2010 год включены в том числе следующие законопроекты: «О внесении изменений в статью 21 Федерального закона “Об электроэнергетике”», предусматривающий наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по утверждению технологических правил функционирования электроэнергетических систем; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с целью продления срока действия механизма аренды территориальными и сетевыми организациями объектов электросетевого хозяйства, относящихся к составу единой национальной (общероссийской) электрической сети; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях создания системы досудебного урегулирования споров в электроэнергетике».

Одним из видов источников права, имеющим важное значение в сфере строительства и модернизации энергетических объектов, являются обычаи делового оборота. Исторически правовой обычай как источник права предшествует всем другим источникам

¹⁶ Лахно П. Г. Энергия, энергетика и право // Энергетика и право / Под общ. ред. П. Г. Лахно. С. 38.

¹⁷ Попондопуло В. Ф. Энергетическое право и энергетическое законодательство: общая характеристика, тенденции развития // Там же. С. 210.

права. Значение обычая как источника права нельзя недооценивать, несмотря на большое количество принимаемых законов и других нормативно-правовых актов. «При постоянном возникновении новых форм сделок в торговле законодатель едва поспевает за жизнью и потому, собрав и утвердив часть торговых обычаев, сохраняет за обычаем правотворческую силу».¹⁸

Согласно п. 1 ст. 5 ГК РФ обычаем делового оборота признается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской деятельности правило поведения, не предусмотренное законодательством, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе.

При этом в п. 2 данной статьи закреплено, что обычаи делового оборота, противоречащие положениям законодательства или договору, не применяются.

Некоторые широко используемые правила систематизированы Международной торговой палатой: Правила толкования международных торговых терминов Инкотермс, Унифицированные правила и обычаи для документарных аккредитивов, Унифицированные правила по инкассо.

Наличие и содержание торговых (предпринимательских) и портовых обычаев, принятых в Российской Федерации, фиксирует Торгово-промышленная палата РФ. Данная норма закреплена на законодательном уровне — п. 3 ст. 15 Закона РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-1 (с изменениями на 23 июля 2008 г.) «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации».¹⁹

В международной строительной практике работу в области унификации договоров в различных сферах строительства осуществляет Международная федерация инженеров-консультантов (ФИДИК). Данная организация разрабатывает типовые проформы контрактов с 1947 г. с учетом общепризнанных международных стандартов и методов управления выверенными на практике условиями контрактов, которые активно применяются как в международных строительных проектах, финансируемых за счет средств международных финансовых агентств, государственных источников финансирования, так и в строительных проектах, финансируемых частными инвесторами. Наибольшее распространение получили контракт на поставку оборудования, проектирования и строительство для электромеханических и пусконаладочных работ, контракт для проектов «ЕРС» (engineering, procurement, construction — инжиниринг, поставка, строительство), контракт для проектов «ЕРСМ» (engineering, procurement, construction management — управление инжинирингом, поставками, строительством). Условия, разработанные ФИДИК, так же как и Инкотермс, иные общепризнанные обычаи, в том числе в части финансирования и расчетов, используются и в сфере строительства и модернизации энергетических объектов.

Данные унифицированные формы представляют собой неофициальную систематизацию обычаев, приобретающих юридическое значение лишь для конкретного договора в случае ссылки на них контрагентов,²⁰ при этом условия контрактов должны быть адаптированы к действующим нормам законодательства и в любом случае не противоречить данным нормам, как закреплено в п. 2 ст. 5 ГК РФ.

¹⁸ Шершеневич Г. Ф. Учебник торгового права (по изд. 1914 г.). М., 1994. С. 44.

¹⁹ Российская газета. 1993. 12 авг.

²⁰ Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / Отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2010. С. 90.

В отношении судебной практики как источника права необходимо обратить внимание на следующее. Судебная практика в форме определенных актов высших судов РФ может быть отнесена к источникам права, так как данными актами предусматривается порядок применения различных правовых норм. Это относится к постановлениям Конституционного Суда РФ,²¹ пленумов Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ. Так, согласно ст. 126, 127 Конституции РФ Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ вправе давать разъяснения по вопросам судебной практики. В Федеральном конституционном законе от 28 апреля 1995 г. № 31-ФКЗ указано, что к полномочиям Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ относятся в том числе рассмотрение материалов изучения и обобщения практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами и разъяснения по вопросам судебной практики (п. 1 ст. 13 Федерального конституционного закона).²² В п. 2 данного Закона закреплено, что по вопросам своего ведения Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ принимает постановления, обязательные для арбитражных судов в Российской Федерации. В учебной литературе отмечается, что данные разъяснения не должны содержать новых норм права, однако закрепленное ими толкование содержания правовых норм является обязательным для соответствующей судебной системы, а тем самым и для сторон различных споров.²³

Учитывая, что Энергетической стратегией на период до 2030 года предусматривается поддержка таких стратегических инициатив, как развитие частно-государственного партнерства при реализации энергетических проектов; развитие системы страхования рисков долгосрочного инвестирования в энергетический сектор; создание объединенных лизинговых компаний для обеспечения организаций энергетического сектора передовыми технологиями и оборудованием и других инициатив, — роль всех источников правового регулирования в сфере строительства и модернизации энергетических объектов существенно возрастает, так же как и возрастает интерес к различным аспектам правового регулирования отношений в данной сфере деятельности.

²¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета. 1994. 23 июля.

²² Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 31-ФКЗ // Там же. 16 мая.

²³ *Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права.* С. 85.