

Е.В. Головня*

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОНЯТИЯ
«ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС»**

Ключевые слова: топливно-энергетический комплекс, объект энергетики, энергетическое право, нефтяная и газовая промышленность, экология, природный ресурс.

E.V. Golovnya. Certain Problems of Concept Formation of Term 'fuel and energy complex'

The Article contains analysis of modern approaches and criterion of definition of the term 'fuel and energy complex.' It also describes the specific features of legal regulation of the term in modern Russian legislation. Different views of modern legal scholars at the structure and specific features of legal characteristics of term 'fuel and energy complex' are being considered and analyzed. Foreign analogs and the main elements of the term 'fuel and energy complex' are being briefly described in the article. The article systemizes and summarizes the main signs of 'fuel and energy complex,' it offers to consider the term not only as a set of energy objects (e.g. objects of oil and gas industry) but also as a complex system of social relations with a number of specific features which unites the these energy objects. Such features are: connection with production of electrical, heating energy, extraction and transportation of gas, oil, oil products, other energy resources; special role of fuel and energy complex in economics of the state; necessity of planning its development on a complex basis considering economical, social interests as well as ecological requirements.

Как известно, достаточный понятийный аппарат в любой отрасли законодательства и права позволяет обеспечить комплексный, единообразный подход при дальнейшем формировании законодательства в данной сфере общественных отношений. Энергетическое право не является исключением из этого правила. При этом современное российское законодательство, регулируя данную сферу общественных отношений, вводит новые понятия в отечественную правовую доктрину. Так, в настоящий момент можно говорить о появлении такого нового комплексного объекта права, как «топливно-энергетический комплекс». Данный объект регулируется уже упомянутой отраслью законодательства – энергетическим правом, но спорным является статус указанной отрасли. Некоторые исследователи¹ считают энергетическое право отдельной, самостоятельной отраслью права, поскольку «энергетика входит в сферу национальных стратегических интересов, являясь важнейшей движущей силой экономического развития и основой для роста благосостояния граждан России», а «энерго-

* Аспирант Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [e-golovnya@yandex.ru]

¹ См.: Лахно П.Г., Зеккер Ф.Ю. Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование. М., 2011. С. 51–55.

снабжение является одним из основных условий существования современной цивилизации и поэтому должно обеспечиваться государством».

Несмотря на то, что в настоящее время существует целый массив законодательства, структурированный по различным видам объектов топливно-энергетического комплекса (разнородных по источнику энергии), нельзя говорить о появлении такой отрасли права, как энергетическое право. Однозначно можно говорить об энергетическом праве только как об отрасли законодательства, объекте исследования современной правовой науки, учебной дисциплине.

Возвращаясь к понятию топливно-энергетический комплекс (далее – ТЭК), следует отметить, что современное российское законодательство не дает легальной дефиниции этому термину. При этом законодатель активно использует термин ТЭК², что на практике может создавать ситуацию правовой неопределенности.

Несмотря на то, что однозначного понятия не сложилось, существует достаточно широкий спектр взглядов отечественных правоведов на определение понятия ТЭК.

Представляется возможным дать классификацию таким взглядам в зависимости от ключевых характеристик понятия ТЭК, специфики такого объекта научного исследования.

На взгляд коллектива авторов, представляющих кафедру экологического и природоресурсного права МГЮА имени О.Е. Кутафина (Н.Г. Жаворонкова, Б.Д. Клюкин, В.Б. Агафонов)³, понятие ТЭК совпадает с предметом энергетического права. Таким образом, под ТЭК понимается широкий круг общественных отношений, возникающих в связи с производством электрической, тепловой энергии, добычей и транспортировкой газа, нефти, нефтепродуктов, оказанием услуг по передаче электрической и тепловой энергии, обеспечением экологической и энергетической безопасности, рациональным использованием природных ресурсов. Подобного подхода придерживается О.А. Городов, который считает, что: «предметную сферу энергетического права образует совокупность общественных отношений, складывающихся в связи с производством, преобразованием, передачей, продажей и использованием различных видов энергетических ресурсов, а также их сбережением и обеспечением энергетической безопасности»⁴.

С точки зрения П.Г. Лахно⁵, ТЭК следует в первую очередь рассматривать как приоритетную отрасль народного хозяйства, важнейший элемент экономики страны. По мнению ученого, ТЭК «является экономическим интегратором страны. В

² См., например: Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»; «Энергетическая стратегия России на период до 2020 года», утв. распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2003 г. № 1234-р.

³ См.: Жаворонкова Н.Г., Клюкин Б.Д., Агафонов В.Б. Об организации преподавания энергетического права в Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина и о структуре данного курса // Юридическое образование и наука. 2011. № 1. С. 11–18.

⁴ Городов О.А. Введение в энергетическое право: учеб. пос. М., 2012. С. 12.

⁵ См.: Лахно П.Г., Зеккер Ф.Ю. Указ. соч. С. 51–55.

нем функционируют интегрирующие федеральные энергетические системы: электро-энергетическая система; система газоснабжения; система нефтеобеспечения и нефтепродуктообеспечения. В топливно-энергетический комплекс страны входит система углеснабжения». Согласно позиции П.Г. Лахно, ТЭК – важнейшая отрасль экономики, регулируемая правом сфера отношений по добыче, производству, транспортировке, переработке энергетических ресурсов, потреблению энергии как важнейшего блага. Хотя действительно нельзя не отметить значимость именно экономического подхода к определению ТЭК, но, рассматривая правовые аспекты понятия, не следует ограничиваться им. Интегрированность ТЭК в большей степени говорит о стратегической значимости ТЭК, чем о его правовом значении. В первую очередь следует рассматривать ТЭК как систему общественных отношений, роль ТЭК как отрасли народного хозяйства, как совокупности интегрированных энергетических систем вторична. Также представляет интерес иной подход к понятию ТЭК, который был обозначен П.Г. Лахно ранее, именно «...топливно-энергетический комплекс страны, как объект правового регулирования энергетического законодательства, представляет собой систему связанных энергетических отраслей, предприятий и организаций, имеющих в своей основе единство выполняемых ими функций по поиску, разведке, добыче (производству), переработке, преобразованию, хранению, транспортированию, распределению и потреблению энергоносителей и энергетических ресурсов, включая сооружение и эксплуатацию объектов энергетики, с целью обеспечения потребностей населения и экономики страны энергетическими ресурсами и охраны окружающей природной среды. Представляется, что это собирательное обобщающее понятие, отличающееся не такой степенью организационной формализации, как, к примеру, организационно-правовые формы предпринимательской деятельности – юридические лица. ... О топливно-энергетическом комплексе можно говорить как об определенной организационной структуре, закрепляемой, но юридически четко не определяемой в законодательстве, структуре, существенно влияющей на организацию и осуществление предпринимательской деятельности в данной сфере. Это прежде всего предприятия и организации электроэнергетики, угольной, нефте- и газодобывающей, нефте- и газоперерабатывающей промышленности, системы нефтепродуктообеспечения, трубопроводотранспортной инфраструктуры и др.»⁶. Выделение системности понятия ТЭК и упоминание регулятивной роли энергетического законодательства можно отнести к достоинствам такого подхода.

Можно говорить также о сформировавшемся подходе к понятию ТЭК как к общеэнергетической системе – совокупности энергетических ресурсов всех видов, предприятий по их добыче и производству, транспортированию, преобразованию, распределению и использованию, обеспечивающих снабжение потребителей различными видами энергии (электрической, тепловой, механической). Согласно такому подходу элементами (подсистемами) ТЭК являются: электроэнергетическая система, системы газо-, нефте-, углеснабжения и система ядерной энергетики. ТЭК имеет иерархическую структуру, уровнями кото-

⁶ Лахно П.Г. Энергия, энергетика и право // Энергетическое право. 2006. № 1. С. 2–16.

рой являются страна (государство), регион, район, отдельное предприятие»⁷. Несмотря на определенное практическое удобство, такой подход существенно ограничивает понятие ТЭК, сводя его к перечню предприятий ТЭК, что неверно. Как уже было отмечено выше, в первую очередь понятие ТЭК – это общественные отношения в определенной законодательством сфере.

При анализе разнообразных правовых актов встречаются упоминания ТЭК, делающие акцент на его значении как стратегической отрасли экономики государства. Так, например, ТЭК упоминается в следующем контексте: «...Топливо-энергетический комплекс государств-участников СНГ – совокупность отраслей экономики государств-участников СНГ, обеспечивающих добычу, производство, транспортировку, хранение, переработку и использование всех видов энергоносителей, за исключением ядерных материалов...»⁸, или «...Топливо-энергетический комплекс государств-членов ЕвразЭС – совокупность отраслей экономики государств-членов ЕвразЭС, обеспечивающих добычу, производство, транспортировку, хранение, переработку и использование всех видов энергоносителей...»⁹. С правовой точки зрения, не следует переоценивать значение в понятии ТЭК такого элемента, как экономическая составляющая, поскольку в первую очередь ТЭК это совокупность общественных отношений.

Иной подход к понятию ТЭК основан на специфике производственных процессов в рамках ТЭК. Так, общеизвестным является следующее понятие ТЭК: «Топливо-энергетический комплекс (ТЭК) – это сложная система, включающая совокупность производств, процессов, материальных устройств по добыче топливно-энергетических ресурсов (ТЭР), их преобразованию, транспортировке, распределению и потреблению как первичных ТЭР, так и преобразованных видов энергоносителей. В него входят: газовая промышленность; угольная промышленность; нефтяная промышленность»¹⁰. Как уже было обозначено, такой подход практически удобен, но не отражает правовые особенности понятия ТЭК.

ТЭК является также объектом, обладающим рядом специфических особенностей, что требует особого учета в процессе планирования. Например, с точки зрения Г.В. Выпхановой¹¹: «Развитие ТЭК, занимающего ключевые позиции в российской экономике, связано с использованием природных ресурсов, не только выполняющих экономическую функцию, но и согласно статье 9

⁷ Большой энциклопедический политехнический словарь. М., 2004.

⁸ Решение Совета Глав правительств СНГ «О Концепции сотрудничества государств-участников СНГ в сфере энергетики» (принято в г. Ялте 20 ноября 2009 г.).

⁹ Решение № 402 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Концепции формирования общего энергетического рынка государств-членов ЕвразЭС» (принято в г. Москве 12 декабря 2008 г.).

¹⁰ Топливная промышленность.

¹¹ См.: *Выпханова Г.В.* О планировании развития топливно-энергетического комплекса в контексте устойчивого развития // Законодательство и экономика. 2008. № 1.

Конституции РФ использующихся и охраняющихся в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данная норма обуславливает необходимость обеспечения учета социального и экологического факторов при осуществлении планирования развития отраслей ТЭК. Этого требуют и очевидные негативные последствия экстенсивного развития экономики в целом, в том числе топливно-энергетического сектора, имевшие место в советский и переходный периоды, а также сохраняющиеся в настоящее время. Неблагоприятное состояние окружающей среды в районах размещения и деятельности отраслей ТЭК вызывает необходимость планирования его развития на комплексной основе с учетом не только экономических и социальных интересов, но и экологических требований». Нельзя не отметить важность обозначенных специфических особенностей, которые в качестве составных элементов должны войти в комплексное понятие ТЭК.

Другой особенностью ТЭК современной России, по мнению М.И. Клеандрова, выделяющего его из других сегментов хозяйственного комплекса страны, является, «с правовой точки зрения заикленность на принадлежности к природным ресурсам недр, более всего к углеводородному сырью, а отсюда – к целевой проблеме: кому, какому собственнику они принадлежат, и, соответственно, к вопросу о правомочиях того или иного лица – звена ТЭК по использованию его ресурса»¹². При разработке комплексного понятия ТЭК указанная особенность также должна найти в нем свое отражение.

Иностранные аналоги термина ТЭК. Отдельно предлагается сопоставить вышеперечисленные подходы к понятию ТЭК с тем, как он рассматривается в ряде иностранных источников. Так, применительно к нефти некоторые авторы рассматривают ТЭК как совокупность следующих частей: «Весь мир нефти делится на три части. «Апстрим» включает разведку и добычу. «Мидстрим» – танкеры и трубопроводы, которые доставляют сырую нефть на нефтеперерабатывающие комплексы. «Даунстрим» включает переработку, маркетинг и дистрибуцию – вплоть до АЗС и хозяйственного магазина»¹³. С этой точки зрения, указанный подход напоминает системное рассмотрение понятия ТЭК, которое проводилось выше. При этом надо отметить, что исторически сложившейся в России и странах бывшего СССР системе ТЭК, включающей в себя предприятия разного уровня и разного целевого назначения, сложно подобрать какой-либо западный аналог, даже учитывая наличие развитого в большинстве западных стран энергетического законодательства¹⁴. В первую очередь это связано с

¹² Клеандров М.И. Об организации преподавания в юридических вузах России правовых дисциплин вообще и энергетического права в частности // Энергетическое право. 2008. № 1.

¹³ Ергин Дэниел. Добыча. Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть. М., 2001. С. 799.

¹⁴ См., например: Energy Law. Energy Policy Act of 2005. Conference report. July 27, 2005. Ordered to be printed. США; Закон от 29 ноября 1996 г. № 72 «О нефтяной деятельности» // Законодательство Норвегии по нефти и газу. М., 1999; Стубберут Й.А., Аскхейм Л.О., Кокин В.Н. ТЭК Норвегии: состояние и правовое регулирование // Энергетическое право. 2005. № 1. С. 20–30.

тем, что в рамках СССР ТЭК развивался как единая централизованная система, в отличие от западной модели, в которой обеспечение конечных потребителей энергией осуществляется более кластерно.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что, учитывая российскую специфику и значимость ТЭК для экономики России, законодательное закрепление термина ТЭК является весьма актуальным. Тем более, что доктринальная база для этого уже выработана. В таком определении хотелось бы увидеть все вышеуказанные ключевые элементы ТЭК, а именно: общественные отношения как основа ТЭК, приоритетность ТЭК как отрасли народного хозяйства, системность, государственная значимость, значимость производственных процессов, необходимость планирования его развития на комплексной основе с учетом не только экономических и социальных интересов, но и экологических требований, а также его тесная связь с природными ресурсами.

Представляется возможным рассматривать как вариант такое определение ТЭК, которое характеризовало бы его не только как совокупность объектов энергетики, но и объединяющую их систему сложных общественных отношений, до настоящего момента плохо структурированную.

Поэтому, по нашему мнению, в системе общественных отношений ТЭК обладает рядом специфических особенностей.

Такие отношения возникают в связи с производством электрической, тепловой энергии, добычей и транспортировкой газа, нефти, нефтепродуктов, иных энергетических ресурсов (ресурсы ТЭК), включающим в себя, в том числе совокупность производств, процессов, материальных устройств (а именно систему связанных энергетических отраслей, предприятий и организаций, имеющих в своей основе единство выполняемых ими функций по поиску, разведке, добыче (производству), переработке, преобразованию, хранению, транспортированию, распределению и потреблению энергоносителей и энергетических ресурсов, включая сооружение и эксплуатацию объектов энергетики), а также в связи с оказанием услуг по передаче электрической и тепловой энергии, обеспечением экологической и энергетической безопасности, рациональным использованием природных ресурсов.

Указанная система общественных отношений возникает по поводу ТЭК как приоритетной отрасли народного хозяйства, имеющей особое значение для государства и, соответственно, подлежащей особой охране.

Отдельной особенностью ТЭК является необходимость планирования ее развития на комплексной основе с учетом экономических, социальных интересов, а также экологических требований.