



Г.Д. ДЖУМАГЕЛЬДИЕВА,
кандидат юридических наук
(Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины)

К ВОПРОСУ О СПОСОБАХ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИИ

Ключевые слова: систематизация, инкорпорация, консолидация, кодификация, законодательство об энергосбережении.

Развитие законодательства, регламентирующего ту или иную сферу общественных отношений, обусловлено динамизмом самих отношений. Посредством правовых норм определяется порядок функционирования определенного явления в обществе с того момента, как оно становилось значимым не только для отдельного человека, группы людей, а для жизнедеятельности общества в целом. По мере развития регулируемых отношений усложняется система их правового регулирования, увеличивается количество нормативно-правовых актов, происходит их дифференциация. Разумеется, что эффективность правового регулирования зависит не от количества таких актов, а от степени их согласованности.

Ярким примером усложнения правового регулирования общественных отношений является законодательство об энергосбережении, которое к настоящему моменту включает в себя более 500 нормативно-правовых актов различной юридической силы. К сожалению, столь внушительный нормативно-правовой массив не отличается наличием единой цели регулирования, что негативно сказывается на степени его эффективности.

Как отмечают исследователи, в Украине наметилась тенденция к деинтеграции

правовых норм, что приводит к превращению законодательства из собрания общих правил поведения в казуистические, рассчитанные на те или иные случаи, в результате чего появляется излишняя, не свойственная актам такого уровня детализация [2, 5–19], что в конечном итоге приводит к формированию «неправового законодательства», т. е. законодательства, не выполняющего функцию системного баланса целесообразности, справедливости и стабильности [7, 7].

Учитывая важность энергосбережения для развития национальной экономики, исследование общих тенденций развития и упорядочивания (систематизации) нормативно-правового обеспечения этого процесса представляется актуальным.

Вопросы систематизации законодательства получили широкое освещение в юридической литературе. Общие закономерности, способы систематизации законодательства исследуются в фундаментальных монографических работах О.Ф. Скакун, В.В. Копейчикова, И.С. Самощенко, С.С. Алексеева и др. Проблемам систематизации энергетического законодательства (законодательства, регламентирующего, главным образом, правоотношения, складывающиеся в сфере

функционирования ТЭК) посвящены научные труды Ю.С. Шемшученко, П.Г. Лакно, А.Ю.Битяка и др. В то же время вопросы «встраивания» законодательства об энергосбережении, лишь частично охватываемого энергетическим законодательством, в уже сложившиеся отрасли законодательства остаются малоисследованными, что предопределило цель настоящей работы.

Нормативно-правовые акты, регламентирующие отношения в сфере энергосбережения, характеризуются высокой степенью как внутренней рассогласованности (в терминологическом и содержательном плане), так и внешней – с положениями иных отраслей, что снижает их эффективность. В немалой степени подобное положение стало следствием автономного существования указанного нормативно-правового массива, отсутствия какой-либо связи его положений с нормами иных отраслей украинского законодательства, что, в свою очередь, обуславливает отсутствие надлежащего механизма реализации.

Одним из выходов в сложившейся ситуации может быть упорядочивание нормативно-правовых актов путем их систематизации, т. е. сведения к единству действующих нормативно-правовых актов путем внешней или внутренней обработки их содержания. При этом задача систематизации не сводится лишь к устранению несогласованности отдельных положений внутри систематизируемого законодательства (первый целевой уровень систематизации). Ее результатом должна стать гармонизация законодательства об энергосбережении с нормами иных нормативно-правовых актов отечественного законодательства (второй целевой уровень систематизации), обеспечение соответствия его положений международным обязательствам, которые приняты Украиной в связи с ратификацией ряда международных договоров и соглашений (Договору к Энергетической Хартии, Киотским протоколом к Рамочной Конвенции ООН об изменении климата, многочисленным двусторонним

международным договорам) (третий целевой уровень систематизации), а также основным положениям законодательства ЕС об энергосбережении (четвертый целевой уровень систематизации).

Достижение поставленных целей во многом зависит от правильности выбора формы систематизации законодательства об энергосбережении. В зависимости от способа обработки нормативно-правового материала в процессе систематизации традиционно выделяют такие ее формы, как инкорпорация, консолидация и кодификация.

Инкорпорация (от познелат. incorporation – включать в свой состав) как форма систематизации законодательства представляет собой объединение в сборнике или собрании правовых актов в хронологическом, алфавитном или ином порядке (по отраслям права, предмету регулирования и т.д.). Инкорпорация – это средство «уплотнения» законодательства, поскольку позволяет не учитывать официально отменённые документы, исключить повторение нормативных актов, что способствует удобству правоприменения [6, 84].

Примером инкорпорированного законодательства может служить законодательство об энергосбережении США.

Отправные положения энергетической политики закреплены в Федеральной энергетической программе, в развитие которой на федеральном уровне принимаются многочисленные нормативно-правовые акты, объединяемые в отдельные сборники. Эти акты, как правило, регулируют отдельную, зачастую достаточно узкую группу отношений. Так, Законом об энергетической политике и энергосбережении (Energy Policy and Conservation Act) вводятся стандарты экономичности для автомобильных двигателей, бытового оборудования и др.; Закон об энергетической безопасности (Energy Security Act) устанавливает общие принципы правового регулирования в сфере использования альтернативной энергии, в развитие его положений приняты

законы по каждому виду альтернативной энергетики и альтернативных источниках энергии: геотермальной энергетике, солнечному тепло- и холодоснабжению и солнечной энергии в целом, фотоэлектрическим установкам, ветроэнергетике, преобразованию тепловой энергии океана и др. Основным нормативно-правовым актом, регламентирующим НИОКР в сфере энергосбережения, является Закон «О конкурентоспособности технологий возобновляемых источников энергии и энергоэффективности».

Следует отметить, что в Украине широко используется неофициальная инкорпорация законодательства, в т.ч. об энергосбережении. Так, многие электронные версии собрания законодательных актов («Лига-Закон», «Эксперт-Плюс», «Законодательство Украины» и др.) содержат такую опцию, как «тематический каталог», в котором нормативно-правовые акты группируются по предметному признаку. Таким образом, можно говорить о том, что основа для проведения инкорпорации законодательства об энергосбережении на официальном уровне в Украине создана. В то же время целесообразность такой формы систематизации с учетом заявленных выше целей вызывает сомнения. Безусловно, инкорпорация законодательства об энергосбережении позволит выявить внутренние несогласованности, противоречия, дублирования, встречающиеся в систематизируемых нормативно-правовых актах. Однако такая форма систематизации не преследует цели их устранения посредством обновления содержания, что, безусловно, снижает ее привлекательность.

Консолидация (позднелат. consolidatio от consolido – укрепляю) представляет собой более высокую степень систематизации законодательства, чем инкорпорация. Ее целью является устранение множественности нормативных актов, их унификация и создание в структуре законодательства крупных однородных блоков, укрупненных актов.

В процессе консолидации осуществляется группировка норм прежних актов в определенной логической последовательности на основе разработанной общей структуры, производится определенная редакционная правка, устраняются противоречия, повторения и т.д. Вместе с тем новый укрупненный акт, появляющийся в результате консолидации, не меняет содержания правового регулирования.

Примером консолидированного законодательства об энергосбережении может служить законодательство об энергохозяйстве Германии, представляющее собой достаточно крупный институт хозяйственного законодательства, имеющий свою внутреннюю структуру, которую условно можно разделить на общую и особенную части. Конкретизация основных положений законодательства осуществляется в законах. При этом положения об энергосбережении не выделяются в отдельный базовый, основополагающий нормативно-правовой акт, а рассредоточены по тексту законов, регламентирующих соответствующую группу отношений.

Общая часть законодательства об энергохозяйстве Германии зиждется на четырех опорах:

энергетическом праве гарантированного (устойчивого) энергообеспечения (энергосберегающие акценты раскрываются в положениях о технической, экономической безопасности энергоснабжения);

энергетическом праве охраны окружающей среды (воздействие на энергосбережение имеют положения об уменьшении выбросов CO₂ при применении ископаемого топлива для производства электроэнергии, что стимулирует использование возобновляемых источников энергии);

энергетическом картельном праве (при определении порядка энергоснабжения, использования электросетей, распределении энергии устанавливается приоритетность (право преимущественного доступа) энергии, полученной с использованием возобновляемых источников,);

энергетическом праве защиты прав потребителей (регламентирует содержание и форму договоров на электро- и газоснабжение в интересах потребителя).

В особенной части содержится специальное регулирование отношений, складывающихся в различных отраслях энергетики (электроэнергетика, газовая отрасль и др.).

Идея более глубокой систематизации энергетического законодательства и законодательства об энергосбережении, частично входящем в его состав, которая сопровождалась бы принятием единого акта (Кодекса, основополагающего закона) немецкими исследователями, как правило, не поддерживается. Как отмечает Ф.-Ю. Зеккер, энергетическое право охраны окружающей среды, энергетическое картельное право, энергетическое право гарантированного энергообеспечения являются публичным правом, энергетическое право защиты прав потребителей – частным, однако именно такая «чересполосица» позволяет достичь цели, заключающейся в обеспечении надежного и доступного энергоснабжения [4, 233–234].

Следует отметить, что использование немецкого опыта систематизации законодательства об энергосбережении в Украине вряд ли гарантирует аналогичный результат, поскольку консолидация позволит реализовать лишь первый целевой уровень систематизации. В то же время автономность полученного консолидированного акта может способствовать усилению степени его рассогласованности с положениями действующего законодательства.

Кодификация (от лат. *codificatio*) – как вид систематизации представляет собой способ приведения в единое целое рассеянных по различным источникам правовых норм, независимо от того, отменяются ли эти нормы формально с созданием на их месте нового крупного закона-кодекса (наполеоновская концепция), или остаются в силе, подвергаясь лишь новой структуризации, т.е. им придается новая правовая

форма без изменения содержания (римская или новейшая французская концепции кодификации). Как отмечает Р. Кабриак, основной задачей кодификации является борьба с правовой неопределенностью, порожденной раздробленностью источников права [5, 18], что на настоящем этапе развития отечественного законодательства об энергосбережении является актуальным.

Наиболее высокой степенью кодификации является деятельность правотворческих органов государства по созданию нового нормативно-правового акта, которая осуществляется путем глубокой и всесторонней переработки действующего законодательства и внесения в него новых существенных изменений, в процессе которой отбрасывается часть устаревшего нормативно-правового материала, внутренне увязываются и рубрицируются части нормативно-правовых актов, формируется структура кодифицированного акта со своим специфическим содержанием. По образному выражению французских исследователей, кодификация есть нечто большее, чем просто собрание законов, она пронизана духом системы и целостности [12].

Результатом кодификации, как правило, является кодекс, который представляет собой некую целостную совокупность, в свою очередь, включающую свои совокупности, которые подчиняются друг другу и координируются между собой [11].

Емкую и образную характеристику кодекса дает Д. де Бехиллон: «Кодекс запирает правовое пространство. Формы кодекса, подобно граням пирамиды, позволяют воочию увидеть крайнюю демаркационную линию между тем, что внутри, и тем, что во вне, и эти «внутри» и «вовне» определены абсолютно окончательно и без какого-либо промежуточного пространства» [9].

Идея кодификации законодательства весьма перспективна с позиции обеспечения единства правового регулирования определенной группы отношений. В то же время отношения, составляющие предмет регулирования соответствующего кодекса,

должны обладать спецификой такого уровня, который не позволяет обеспечить их адекватного регулирования в рамках существующих актов, в т.ч. кодифицированных.

В противном случае, отсутствие каких-либо существенных особенностей общего характера предопределяет избыточное присутствие в законе норм, содержащих отсылку на другие законы, закрепляющие общие правила поведения, и как минимум, кодификация не выполнит своего назначения, а появившийся в ее результате кодекс, скорее, будет иметь формальный характер. Однако гораздо опаснее появление неустойчивого законодательства, обусловленного недостаточной спецификой предмета регулирования отдельного кодекса, которая, как свидетельствует практика, может основываться лишь на достаточно «подвижных» особенностях технического характера (стандартах, технических регламентах), место которым не в законе, а в подзаконных актах. В таких условиях, как справедливо отмечается в литературе, даже если предположить, что будет доказана целесообразность и справедливость какого-то закона (кодекса), но он не будет стабильным, вряд ли можно ожидать его эффективности [2, 7].

Вопрос о пределах кодификации отечественного законодательства об энергосбережении относится к числу дискуссионных и рассматривается в контексте кодификации более крупного нормативно-правового массива – энергетического законодательства. Условно существующие позиции можно разделить на две группы. К первой группе относятся сторонники единого систематизирующего акта – энергетического кодекса (Ю.С. Шемшученко, П.Г. Лахно, С.С. Селиверстов и др.), охватывающего регулированием весь комплекс отношений, возникающих по поводу оборота энергии и энергоносителей.

Представители второй группы (А.Ю. Битяк, Д.В. Задыхайло и др.) склоняются к целесообразности проведения

многоуровневой кодификации энергетического законодательства. При этом первый – общий уровень должен быть представлен Основами энергетического законодательства, второй – рядом кодексов, образованных по предметному критерию – видам источника энергии, в частности, Электроэнергетическим кодексом Украины, Ядерным кодексом. Третий уровень представлен двумя типами специальных законов Украины: а) идентифицирующими наиболее динамичную часть законодательного регулирования; б) т.н. «сквозные» законы, регулирующие отношения в сфере энергосбережения, экологической безопасности, энергетической деятельности и т.д. Четвертый уровень составляют подзаконные акты [1, 12–13].

Аргументируя необходимость принятия отдельного Энергетического кодекса, С.С. Селиверстов исходит из объективного существования энергетики как самостоятельной отрасли народного хозяйства, следовательно, «существующие в рамках данной отрасли общественные отношения как раз и представляют собой ту основу, на которую накладываются регулирующие их нормы энергетического права» [8, 266–280]. Однако, следуя приведенной логике, отдельных кодексов требует не только энергетика, но и иные отрасли экономики – сельское хозяйство, строительство, торговля, транспорт, государственное управление, образование, здравоохранение и др.

По мнению исследователя, предметом энергетического кодекса должны стать общественные отношения, складывающиеся между частными лицами и публичными институтами в процессе хозяйственной, инвестиционной и регулятивной деятельности субъектов частного и публичного права, связанной с разведкой, добычей, производством, переработкой, хранением, транспортировкой, распределением, торговлей и потреблением энергетических ресурсов.

Как нетрудно заметить, указанный предмет (за исключением частного случая

энергопотребления населением) всецело охватывается предметом регулирования ХК Украины, которым устанавливаются общие правила осуществления хозяйственной деятельности во всех, включая энергетику, отраслях национальной экономики.

Безусловно, энергетическим отношениям, как и любым другим, присущи определенные отличия, связанные с характером производства, которые в силу тех или иных причин не нашли отражения в Кодексе. В то же время ХК, как и любой кодекс, не может и не должен предусмотреть все. По справедливому выражению Порталиса, назначением кодекса является установление «широкими мазками общих правовых максим, следовательно, необходимо определить плодотворные принципы, не опускаясь до мелких вопросов, могущих возникать по каждому поводу» [5, 406]. Потребность в детальной регламентации отдельных аспектов, не урегулированных кодексом, может быть удовлетворена в специальных законах, подзаконных актах. Принятие отдельного кодекса для восполнения недостающей регламентации лишь затрудняет правоприменение.

В этом смысле иллюстрацией сомнительной эффективности такой субсидиарной кодификации может служить французский Кодекс о защите прав потребителя, в котором в целях конкретизации сферы применения указано, что им не охватываются все отношения, возникающие при потреблении товаров и услуг, а содержатся лишь те правовые нормы, которые, «принимая во внимание наличие случаев, когда потребитель находится в крайне невыгодном положении по сравнению с другой стороной, направлены на то, чтобы выправить ситуацию» [10].

Помимо неизбежного усложнения правового регулирования энергетических отношений, принятие отдельного энергетического кодекса может негативно сказаться на энергосберегающей составляющей энергетического законодательства, поскольку четкая отраслевая направленность

указанного кодекса предполагает стимулирование развития энергетической отрасли, что органично связано с увеличением энергопроизводства и энергопотребления.

Учитывая хозяйственно-правовую природу энергетических отношений, в т.ч. отношений в сфере энергосбережения, целесообразной представляется кодификация этого законодательства на базе ХК Украины.

Приемлемость и возможность реализации предлагаемого варианта подтверждается анализом законодательства об энергосбережении.

Так, согласно ст. 2 Закона Украины «Об энергосбережении» приоритетными задачами законодательства об энергосбережении являются организация отношений между государством, хозяйствующими субъектами, юридическими и физическими лицами в сфере энергосбережения, связанных с добычей, переработкой, транспортировкой, хранением, изготовлением и использованием топливно-энергетических ресурсов; обеспечение заинтересованности предприятий и граждан в энергосбережении; внедрение энергосберегающих технологий; закрепление ответственности, т.е. предполагается объединение усилий субъектов частного и публичного интереса на макро- и микроуровнях для достижения общего результата.

Обращает на себя внимание универсальность закона – его действие распространяется на всех субъектов хозяйствования, независимо от вида хозяйственной деятельности. Кроме того, весьма показательным является закрепленный в Законе формат отношений государства и субъектов хозяйствования, в рамках которого, с одной стороны, последним обеспечивается заинтересованность в отношениях, с другой – предусмотрена ответственность для всех участников отношений в сфере энергосбережения.

Иными словами, в основе правового регулирования отношений энергосбережения заложен метод правового хозяйственного

порядка, отличительной характеристикой которого является качество правовой связи – не равенство или подчинение, а равное подчинение «третьему элементу» – порядку, закону [3].

Систематизация законодательства об энергосбережении на основе ХК позволит обеспечить комплексный подход к правовому регулированию этих отношений, не ограничиваться фрагментарным воздействием на отношения, возникающие в рамках одной отрасли – энергетики. Регулирование отношений в сфере энергосбережения должно быть комплексным.

При таком подходе в рамках организационно-хозяйственных отношений возможно обеспечение надлежащей правовой регламентации соответствующих мероприятий по энергосбережению, проводимых на макроэкономическом уровне органами государственной власти (стандартизация, нормирование, обязательное проведение государственной энергетической экспертизы, финансирование мероприятий по рациональному использованию топливно-энергетических ресурсов, разработка государственных целевых и иных программ энергосбережения, введение налоговых льгот, обеспечение льготного кредитования, установление повышенных норм амортизации, целевое государственное и другое субсидирование НИОКР).

На настоящем этапе Законом Украины «Об энергосбережении» охвачен этот пласт отношений. Однако отсутствие взаимосвязи его положений с нормами банковского, налогового законодательства, законодательства о техническом регулировании и бухгалтерском учете затрудняет их реализацию.

Отношения, возникающие на иных уровнях, остаются «незамеченными» указанным Законом, и разрешаются, как правило, в рамках нормативно-правовых актов, посвященным иным вопросам, в результате чего эффективность энергосбережения снижается. Так, на сегодняшний момент договорные отношения в сфере

производства, передачи и поставки энергии регулируются Законом Украины «Об электроэнергетике», а также рядом подзаконных актов Кабинета Министров Украины и НКРЭ Украины, содержание которых направлено на обеспечение стабильного функционирования субъектов энергетики, предполагающее рост энергопотребления, соблюдение дисциплины расчетов и т.д. Регулирование всего спектра договорных отношений в рамках ХК Украины позволит обеспечить оптимальное сочетание частного интереса субъекта энергетики (увеличение объема реализации энергии) и публичного интереса (снижение уровня энергоемкости).

Приемлемым вариантом «встраивания» законодательства об энергосбережении в ХК Украины видится следующий.

Нормы общего характера, определяющие способы государственного регулирования энергосбережения, а также закрепляющие их основные характеристики, целесообразно предусмотреть в разделе 1 Общей части ХК Украины, что обеспечит универсальность их применения во всех отраслях экономики.

Нормы, направленные на обеспечение энергосбережения в сфере добычи первичных энергоресурсов, а также закрепляющие правовые основы использования возобновляемых источников энергии в хозяйственном обороте, целесообразно закрепить в главе 15 ХК Украины, регламентирующей использование природных ресурсов в сфере хозяйствования.

Нормы, направленные на обеспечение энергосбережения в договорных отношениях (в т.ч. отношениях поставки энергоресурсов, производства, передачи и поставки энергии), следует закрепить в параграфе 3 главы 30 ХК, регламентирующей отношения энергоснабжения.

Такой вариант не предполагает полного поглощения актов энергетического законодательства Хозяйственным кодексом. Отдельные аспекты энергетических отношений, не имеющие ярко выраженной

енергосберегающей составляющей, могут регулироваться специальными нормативно-правовыми актами.

Таким образом, анализ становления и развития законодательства об энергосбережении свидетельствует о повышении степени государственного влияния на сферу энергопотребления в период энергетических кризисов посредством усиления правового регулирования соответствующих отношений. Необходимым условием эффективности государственного воздействия является согласованность актов

регулирования, их направленность на достижение единой цели. К сожалению, на настоящем этапе законодательство об энергосбережении представляет собой обширный массив разрозненных нормативно-правовых актов. С учетом отраслевой природы отношений, возникающих в сфере энергосбережения, наиболее перспективным способом обеспечения внутренней и внешней согласованности законодательства об энергосбережении представляется его систематизация на основе ХК Украины.

Список литературы:

1. *Битяк О.Ю.* Господарсько-правове забезпечення функціонування електроенергетичного ринку України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 / О.Ю. Битяк. – Харків, 2010. – 20 с.
2. *Знаменський Г.Л.* Системне узгодження державної економічної політики і законодавства / Г.Л. Знаменський // Напрями оновлення господарського законодавства України: зб. наук. праць. – Донецьк: Юго-Восток, Лтд, 2008.
3. *Знаменский Г.Л.* Хозяйственное законодательство Украины: формирование и перспективы развития: монография / Г.Л. Знаменский. – К.: Наукова думка, 1996. – 63 с.
4. *Зеккер Ф.-Ю.* Руководящие идеи и источники энергетического хозяйственного права / Ф.-Ю. Зеккер // Энергетика и право. – М.: Юрист, 2008.
5. *Кабрияк Р.* Кодификации / Р. Кабрияк; пер. с фр. Л.В. Головки. – М.: Статут, 2007. – 476 с.
6. *Керимов Д.А.* Законодательная техника / Д.А. Керимов. – М.: Норма-Инфра, 1998. – 127 с.
7. Концепция модернизации хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса Украины (Проект) // Экономика и право. – 2006. – № 2.
8. *Селиверстов С.С.* К вопросу о понятии энергетического права / С.С. Селиверстов // Энергетика и право. – М.: Юрист, 2008.
9. *Bèhillon de D.* L'imaginaire d'un code / D de Bèhillon // Droits. – 1998. – № 27.
10. *Bureau D.* Remarques sur la codification du droit de la consommation / D. Bureau // Droits. – 1997. – № 12. – P. 294.
11. *Carbonnier J.* Droit civil. Introduction, PUF, Thémis. – 24 ed. – 1999.
12. *Sève R.* Systeme et code / R. Sève // Archives de philosophie de droit. – 1985. – Т. 30.

РЕЗЮМЕ

У статті проводиться аналіз ефективності різних способів систематизації законодавства про енергозбереження – інкорпорацію, консолідацію і кодифікацію. З урахуванням специфіки стосунків, регульованих нормативно-правовими актами про енергозбереження обґрунтована доцільність їх систематизації на основі Господарського кодексу України.

SUMMARY

In article the analysis of efficiency of various ways of systematization of the legislation on power savings – incorporation, consolidation and codification are carried out. Taking into account specificity of the relations regulated by regulatory legal acts about power savings, the expediency of their systematization on the basis of the Economic code of Ukraine is proved.

*Рекомендовано кафедрою цивільного,
господарського права та процесу*

Подано 11.08.2011.