

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
(НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)

*На правах рукописи*



**Леухина Екатерина Евгеньевна**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ**

Специальность 12.00.14 – административное право;  
административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
доктор юридических наук,  
профессор В.И. Майоров

Челябинск – 2014

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>	
§ 1. Сущность государственно-управленческой деятельности, осуществляемой с целью обеспечения безопасности в электроэнергетике, и ее надзорной формы .....	14
§ 2. Генезис правовых и организационных основ государственного энергетического надзора в России.....	35
§ 3. Обеспечение безопасности как предмет федерального государственного энергетического надзора: теоретический и практический аспекты.....	57
<b>ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ ЗА РУБЕЖОМ</b>	
§ 1. Правовое регулирование и организация надзорной деятельности в целях обеспечения безопасности в электроэнергетике в Европейском Союзе.....	82
§ 2. Правовое регулирование и организационные основы надзорной и контрольной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике в Великобритании и в Федеративной Республике Германия.....	113
<b>ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО НАДЗОРА</b>	
§ 1. Анализ современного состояния организации надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике России.....	133
§ 2. Предложения по совершенствованию надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике.....	155
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	179
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК</b> .....	187

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Современное общество сегодня находится в полной зависимости от стабильности поставок электроэнергии, которая стала важнейшей составляющей жизнеобеспечения и среды обитания людей в целом. Крупные аварии в данной области по масштабам ущерба могут быть причислены к наиболее разрушительным видам бедствий, наносящим удар по национальной экономике, безопасности людей и экологии.

Электроэнергетическая отрасль России характеризуется высокой степенью износа основного оборудования. Значительная часть этого оборудования выработала свой установленный ресурс и должна быть выведена и заменена в ближайшие 20 лет. 74% тепловых электростанций введено более 30 лет назад, из них более 50 лет назад – 22% и более половины электросетевого оборудования – старше 30 лет<sup>1</sup>.

Только в 2013 году выявлено более 580 тыс. нарушений организации безопасной эксплуатации и технического состояния оборудования и основных сооружений электростанций, электрических и тепловых сетей энергоснабжающих организаций, электрических и тепловых установок потребителей<sup>2</sup>.

При очевидной невозможности обеспечить стопроцентную надежность электроэнергетических систем за последние годы существенно возросла «цена» каждой серьезной аварии. Показательными в данном плане являются авария, происшедшая 25 мая 2005 г. на ПС 500 кВ «Чагино» в Москве, и крупнейшая техногенная катастрофа на Саяно-Шушенской ГЭС им. П.С. Непорожного, произошедшая в августе 2009 года.

Причинами указанного положения в электроэнергетике являются проблемы не только в организации эксплуатации и техническом состоянии энергетического оборудования, но и в организации надзора и контроля за безопасностью в

---

<sup>1</sup> Минэнерго представило Программу модернизации российской электроэнергетики до 2020 года // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2012. – № 4. – С. 12.

<sup>2</sup> Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2013 году. – [http://www.gosnadzor.ru/public/annual\\_reports/%D0%9F%D1%80-251-14%20%D0%BE%D1%82%2016.06.2014%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf](http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/%D0%9F%D1%80-251-14%20%D0%BE%D1%82%2016.06.2014%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf) (дата обращения 13.07.2014). – С. 287.

электроэнергетике. Реализация контрольно-надзорных мероприятий должна быть направлена на снижение риска аварий и инцидентов на объектах электроэнергетики, снижение общего количества аварий и инцидентов на поднадзорных объектах, снижение ущерба, нанесенного жизни и здоровью граждан, окружающей среде в результате аварий, имущественного ущерба третьих лиц.

Анализ работы органов федерального государственного энергетического надзора свидетельствует о недостаточной эффективности принимаемых мер в части обеспечения безопасности и надежности функционирования электростанций, электрических и тепловых сетей, потребителей электрической и тепловой энергии. В условиях реформы энергетики Ростехнадзору, как основному надзорному органу в данной сфере, не удалось в полной мере наладить и обеспечить надежное и качественное взаимодействие со вновь созданными структурами и их собственниками, недостаточно четко разобраться в функциях и ответственности каждого субъекта сложившейся структуры электроэнергетики. Перед энергетическим надзором все еще остро стоит задача правильно оценить и разграничить полномочия между управлениями в области организации надзора и контроля за объектами электросетевого хозяйства, устранения выявленных недостатков, участия и оперативного взаимодействия при расследовании причин аварий и несчастных случаев.

Данные обстоятельства обуславливают необходимость правового и организационного совершенствования надзорной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике.

При этом, учитывая, что показатели количества и продолжительности отключений на потребителя в Российской Федерации в 10 раз выше аналогичных показателей в Европе, удельные показатели расхода топлива более чем на 20% превышают аналогичные европейские показатели, а потери в электрических сетях также больше в 1,5–2 раза<sup>1</sup>, имеются основания принять во внимание опыт

---

<sup>1</sup> Минэнерго представило Программу модернизации российской электроэнергетики до 2020 года // Энергоназор и энергобезопасность. – 2012. – №4. – С.13;

правового регулирования и организации контрольно-надзорной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике зарубежных стран.

С данных позиций объясняется актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** В отечественной правовой науке проблемы контрольно-надзорной деятельности государства рассматривались в работах Д.Н. Бахраха, В.П. Беляева, Б.Н. Габричидзе, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, М.С. Студеникиной, Ю.М. Тихомирова, С.Н. Назарова, А.В. Морозова, Е.В. Шориной, А.Е. Маштаковой, Ю.П. Луконина и других ученых, внесших существенный вклад в исследование общих теоретических положений государственной контрольной и надзорной деятельности.

Вопросы административного надзора были предметом пристального научного анализа в работах А.В. Мартынова, Ф.С. Разаренова, А.И. Стахова, Ю.Е. Аврутина, В.М. Безденежных, А.Т. Дмитриева, Р.И. Денисова, Н.В. Катужковой и других ученых.

Административно-правовое регулирование и административный надзор в электроэнергетической отрасли России явились предметом исследования М.Ю. Аврутина и А.П. Шафранова. Административно-правовые методы обеспечения энергетической безопасности исследовались С.А. Коврижкиным. При этом, внимание исследователя в большей мере было сосредоточено на административно-правовом регулировании экономического аспекта энергетической безопасности.

Комплексных исследований правового регулирования надзорной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике Российской Федерации, включая изучение опыта зарубежных стран в данной сфере, отечественными учеными не проводилось.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике Российской Федерации.

**Предмет исследования** составляют правовые нормы, регулирующие основы и порядок осуществления надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике в России и за рубежом, акты правоприменительной практики, а также теоретические положения и статистические данные по указанной проблематике.

**Цель диссертационного исследования** заключается в разработке теоретико-правовых основ правового регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике в Российской Федерации, формулировании научных и практических рекомендаций по совершенствованию отечественного законодательства и практики правоприменения в данной сфере.

Для достижения поставленной цели, в диссертации решаются следующие **основные задачи**:

– проанализировать сущность государственно-управленческой деятельности, осуществляемой с целью обеспечения безопасности в электроэнергетике, понятие, сущность и значение федерального государственного энергетического надзора;

– на основе анализа выявить, систематизировать и раскрыть общие содержательные признаки, присущие данной форме государственно-управленческой деятельности;

– изучить историю возникновения, развития государственного энергетического надзора в России, и на этой основе показать его организационно-правовые особенности в современных условиях;

– раскрыть теоретические и практические аспекты содержания безопасности как предмета федерального государственного энергетического надзора;

– определить особенности правовых и организационных основ надзорной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике за рубежом;

– проанализировать современное состояние организации надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике, выявив систему и структуру органов, осуществляющих федеральный государственный энергетический надзора и их полномочия;

– сформулировать предложения, направленные на совершенствование федерального государственного энергетического надзора, в том числе с учетом существующих зарубежных тенденций административного права.

**Методологическая основа исследования.** Работа выполнена с применением комплекса методов научного познания и исследования, в том числе с использованием общефилософских методов (метода диалектики). При изучении отдельных вопросов автором были использованы такие общенаучные методы, как сравнительный, синтез, исторический, логический. Из числа специально-юридических методов в работе применялись формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, правового моделирования.

**Теоретическая основа исследования.** В целях формирования общетеоретической основы работы, использовались исследования отечественных ученых-административистов А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, В.П. Беляева, В.Г. Вишнякова, Б.Н. Габричидзе, Д.П. Зеркина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Б.П. Кондрашова, Н.М. Кониная, С.М. Кузнецова, Б.М. Лазарева, Ю.П. Луконина, В.И. Майорова, А.В. Мартынова, А.В. Морозова, С.Н. Назарова, Л.Л. Попова, Ф.С. Разаренова, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, А.Г. Чернявского, Е.В. Шориной и др., а также работы по общей теории права и отдельных отраслей права, таких как: С.С. Алексеев, Ю.М. Антонян, С.А.Коврижкина, С.А. Комаров, В.В. Лазарев, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Г.Д. Отнюкова, Т.Н. Радько, В.Д. Сорокин, В.Н. Хропанюк, Л.С. Явич, М.М. Яковлева.

Исследование темы, потребовало обращения к научным работам, посвященным государственному регулированию электроэнергетической отрасли, энергетической безопасности: М.Ю. Аврутина, Н.И. Воропай, С.А. Коврижкина, Н.М. Лахтовского, А.С. Малининой, В.В. Морозова, И.И. Небольсиной, М.В. Орсовой, В.И. Рясина, А.И. Татаркина и А.П. Шафранова.

В диссертации использованы труды ученых в области европейского административного и энергетического права, представленные работами О.Н.

Володина, С.С. Селиверстова, Р. Craig, S. Haighighi, М.М. Roggenkamp, М. Petersen, R.J.G.H. Seerden, В.К. Sovacool и других.

**Нормативной базой** являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти. Кроме этого, основой являются основополагающие договоры, Директивы и Регламенты, законы отдельных государств-членов Европейского Союза. В сравнительно-историческом плане исследованы ранее действовавшие на территории Российской Федерации акты СССР и РСФСР.

**Эмпирическую основу исследования** составляют официальные статистические данные, материалы судебной практики российских арбитражных судов, судов государств-членов Европейского Союза, информация официальных сайтов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации, надзорных органов государств-членов Европейского Союза.

**Научная новизна исследования** состоит в разработке концепции правового регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике в Российской Федерации и постановке проблемы комплексного теоретического анализа нормативной регламентации и организации надзора в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике в Российской Федерации, которые не были предметом изучения в исследованиях административно-правового регулирования в электроэнергетике.

В научный оборот введены авторские определения понятий федерального государственного энергетического надзора, энергетической безопасности.

Обоснована авторская модель федерального государственного энергетического надзора в Российской Федерации на современном этапе, включающая основные направления функционирования, параметры, определяющие его специфику, субъекты. Автором впервые федеральный



государственный энергетический надзор рассмотрен как одна из мер обеспечения энергетической безопасности, выявлены его особенности.

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях и выводах, практических предложениях по совершенствованию надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетики Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие **положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:**

1. Под федеральным государственным энергетическим надзором понимается форма государственно-управленческой деятельности, направленная на обеспечение надежного и безопасного, энергоэффективного функционирования электроэнергетики и включающая в себя:

– наблюдение и проверку соблюдения установленных нормативными правовыми актами требований, норм и правил субъектами электроэнергетики, потребителями электроэнергии (кроме бытовых установок и сетей), субъектами оперативно-диспетчерского управления, требований надежности и безопасности при эксплуатации источников тепловой энергии, тепловых сетей, тепловых установок потребителей (кроме бытовых установок и сетей);

– принятие решений по результатам проверки и издание индивидуальных правовых актов;

– принятие установленных законом мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, привлечению нарушивших такие требования лиц к ответственности;

– деятельность по выдаче разрешений на совершение конкретных действий в подведомственной сфере, участию в лицензировании отдельных видов деятельности в установленных законом случаях.

2. Определены основные параметры, определяющие специфику федерального государственного энергетического надзора: 1) сущность, заключающаяся в специализированном наблюдении и проверке соблюдения строго определенных правил безопасности в электроэнергетике в деятельности юридических и

физических лиц со стороны уполномоченных на то государственных органов; 2) особая цель осуществления – обеспечение надежного и безопасного функционирования электроэнергетики и предотвращение возникновения аварийных ситуаций, связанных с эксплуатацией объектов электроэнергетики и энергетических установок потребителей электрической энергии; 3) задачи, основной из которых выделена обеспечение четкого, единообразного исполнения специальных норм и общеобязательных правил безопасности в электроэнергетике поднадзорными лицами; 4) система функций – надзора, охраны правопорядка, специальных разрешительных, организационных, аналитических, прогностических, учетных, контрольных функции в сфере безопасности в электроэнергетике.

3. На основе анализа исторического развития правового регулирования государственного энергетического надзора выявлено, что федеральный государственный энергетический надзор в целом сохраняет преемственность энергетического надзора советского периода в основных своих направлениях, целях, задачах и функциях, приобретая также новые, соответствующие современному развитию электроэнергетической отрасли (контроль за системой оперативно-диспетчерского управления, участие в выдаче разрешений, в осуществлении лицензирования отдельных видов деятельности, контроль реализации инвестиционных проектов). Установлено, что современный федеральный государственный энергетический надзор представляет собой форму государственно-управленческой деятельности, в то время как в советский и ранний постсоветский периоды энергетический надзор рассматривался в качестве объединения действующих надзорных организаций и инспекций в целях обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов и безопасной эксплуатации энергетических установок.

4. Обоснована авторская позиция о том, что федеральный государственный энергетический надзор является одной из мер обеспечения энергетической безопасности. Последняя автором определена как система упорядоченных в результате нормотворческого и правоприменительного процессов общественных

отношений, обеспечивающих техническими и правовыми средствами, организационными мерами степень и качество охраны и защиты жизненно важных интересов государства, общества и личности от внутренних и внешних угроз, вызовов, существенных рисков нарушения надежного функционирования и развития энергетики для обеспечения их потребностей в доступных топливно-энергетических ресурсах.

5. Аргументирован вывод о том, что безопасность функционирования электроэнергетики в европейской науке и нормативных правовых актах Европейского Союза и его государств-членов рассматривается в качестве неотъемлемой части энергетической безопасности, на обеспечение которой направлена вся формируемая энергетическая политика объединенной Европы. Выявлено, что отдельная иерархичная система энергетического надзора как метода государственного регулирования безопасности в электроэнергетике в государствах Европейского Союза не сформирована, имеются тенденции к дерегулированию. На первое место среди мер обеспечения энергетической безопасности, в том числе ее технического компонента, выходят экономические факторы, прежде всего развитие конкурентного внутреннего энергетического рынка.

6. Обоснована целесообразность определения в рамках Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации единой структуры и наименования подразделений территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный энергетический надзор, что создаст прозрачную систему исполнительной власти, близкую к интересам поднадзорных организаций, граждан и, по мнению автора, более эффективно функционирующую, чем имеющиеся разрозненные структуры.

7. Признано, что первоочередными задачами в деятельности надзорных органов должны являться предупреждение нарушений требований и правил, аварий, несчастных случаев, выявление «критических рисков». В то время как, привлечение к ответственности лиц, нарушивших обязательные нормы и правила,

должно носить вторичный характер по отношению к превентивным функциям надзора.

8. Сформулированы рекомендации по устранению противоречий и совершенствованию норм российского законодательства, направленных на регулирование федерального государственного энергетического надзора, в части разграничения полномочия Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации и Министерства энергетики Российской Федерации по контролю за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, а также в части нормативного закрепления полномочий органов федерального государственного энергетического надзора в законодательстве о теплоснабжении.

**Теоретическая значимость диссертации** состоит в том, что сформулированные выводы и предложения диссертационного исследования создают научную базу для дальнейшего развития теоретических основ административно-правового регулирования надзорной деятельности в целях обеспечения безопасности в электроэнергетике. Научные выводы, отдельные положения работы могут использоваться при совершенствовании российского законодательства, правоприменительной деятельности органов федерального государственного энергетического надзора.

**Практическая значимость исследования** определяется тем, что содержащиеся предложения и рекомендации, могут быть использованы в преподавании таких учебных дисциплин, как «Административное право», «Административные правонарушения в сфере энергетики», при подготовке и повышении квалификации соответствующих государственных гражданских служащих, замещающих должности в органах исполнительной власти, наделенных полномочиями по осуществлению федерального государственного энергетического надзора. Предложения исследования носят прикладной характер и могут быть использованы при принятии управленческих решений исполнительными органами государственной власти.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Отдельные положения диссертационного исследования были изложены в докладах на всероссийских и международных научно-практических конференциях «Эволюция российского права» (Екатеринбург, 2014), «Современные проблемы юридической науки» (Челябинск, 2013 г.), «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» (Тольятти, 2013), «Эволюция российского права» (Екатеринбург, 2013).

Материалы и результаты проведенного исследования внедрены в образовательный процесс Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

**Структура диссертации** определена целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографического списка.

# **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **§ 1. Сущность государственно-управленческой деятельности, осуществляемой с целью обеспечения безопасности в электроэнергетике, и ее надзорной формы**

В буквальном смысле слова управление начинается тогда, когда в каких-либо отношениях, явлениях, процессах, взаимосвязях присутствуют сознательное начало, знания, цели, воля, интерес, энергия и действия человека.

«Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, то есть достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности»<sup>1</sup>. По мнению Ю.Н. Старилова управление – это целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления<sup>2</sup>. В ряде научных работ, в том числе учебников по административному праву утвердилась точка зрения о том, что понятие «управление» универсально и характеризуется чертами, которые позволяют рассматривать его во всех науках с принципиально единых позиций<sup>3</sup>.

С точки зрения Г.В. Атаманчука управление представляет собой организующее, целеполагающее, регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, производимое непосредственно (самоуправление), или через специальные

---

<sup>1</sup> Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право Российской Федерации: учебник. – М., 1997. – С. 4.

<sup>2</sup> См.: Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. – М., 2002. – Т. 1. – С. 137.

<sup>3</sup> Бахрах Д. Н., Россинский Б. В. Административное право: учебник. – М., 2008. – С. 19-33.

структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.).<sup>1</sup>

Управленческая деятельность предназначена служить реализации целей, задач, функций управления, обеспечивать подготовку, последующую реализацию управленческих решений и действий. Под ней можно понимать набор (совокупность) выработанных научным познанием, историческим опытом, талантом людей навыков, умений, средств, способов целесообразных поступков и действий, предпринимаемых человеком в сфере управления.

Предметом настоящего исследования является административно-надзорная деятельность, которая не существует вне сферы государственного управления, и, следовательно, требует краткого анализа.

Управленческая деятельность в государственном управлении приобретает его свойства, в том числе, связанность с государственной властью, объектную универсальность, системность и др.

По проблемам государственного управления написано множество статей и книг, но теория государственного управления в юридической науке еще не получила законченного характера; понятие и сущность государственного управления являются в известной мере дискуссионными.

С точки зрения Ф. Шамхалова, государственное управление – есть осуществляемая на основе законов и во их исполнение организующая, исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов, которая состоит в регулярном практическом выполнении функций государства<sup>2</sup>.

Габричидзе Б.Н. государственное управление определено как осуществление от имени и по поручению государства управления, то есть исполнительной и распорядительной деятельности, в сферах и отраслях экономического и социального развития административно-политической и правоохранительной сферах гражданского общества, охраны прав и свобод человека и гражданина, укрепления демократического, федеративного и правового государства<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. – М.: Омега-Л, 2006. – С. 50.

<sup>2</sup> Шамхалов Ф. Теория государственного управления. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – С. 210.

<sup>3</sup> См.: Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право России: учебник. – М.: ТК Велби, 2007. – С. 18.

Следующая дефиниция сформулирована Д.П. Зеркиным и В.Г. Игнатовым: «Государственное управление – это сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества».<sup>1</sup>

Некоторыми авторами государственное управление понимается в качестве одного из видов государственной деятельности, состоящей в практическом исполнении его субъектами норм законодательства путем реализации своих полномочий.<sup>2</sup>

Самостоятельными, автономными государственно значимыми формами юридической деятельности, являются контроль и надзор. Они обладают только им присущими признаками, содержанием, принципами, функциями, процессуальной формой.

Точка зрения на отнесение контроля и надзора к формам юридической, и в частности, государственно-управленческой деятельности, высказанная В.П. Беляевым<sup>3</sup>, В.В. Ефимовой<sup>4</sup>, Е.А. Маштаковой<sup>5</sup>, А.В. Мартыновым<sup>6</sup> в правовой литературе не является однозначной.

Так, некоторые авторы относят осуществление контрольно-надзорных функций к методам государственного управления и регулирования.<sup>7</sup> Д.Н. Бахрах считает контроль и надзор функцией административной власти<sup>8</sup>, Е.В. Шорина и А.В. Морозов называют их функциями управления<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. – М.; Ростов н/Д, 2000. – С. 49.

<sup>2</sup> См. напр.: Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. – М.: Норма: Инфра-М, 2011. – С. 14.

<sup>3</sup> См.: Беляев В. П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект) / под ред. А. В. Малько. – СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – С. 24, 37.

<sup>4</sup> См.: Ефимова В. В. Контроль в арбитражном процессе как способ устранения судебных ошибок: дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – С. 12.

<sup>5</sup> См.: Маштакова Е. А. Место государственного контроля в деятельности правоохранительных органов и спецслужб // Философия права. – 2004. – № 1. – С. 67.

<sup>6</sup> См.: Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / под ред. Ю. Н. Старилова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – С. 17.

<sup>7</sup> См. напр.: Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. – М.: БЕК, 1995. – С. 109.

<sup>8</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2011. – С. 356.

<sup>9</sup> См.: Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. – М.: Наука, 1988. – С. 104; Морозов А. В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России: общеправовой анализ: дисс. ...канд. юрид. наук. – Владимир, 2004. – С. 106.



Считаем возможным согласиться с точкой зрения В.П. Беляева и указанных авторов. В отличие от целей, функций, структур управления, выделяемых формально, управленческая деятельность есть сама идея, чувство и труд человека, проявляющиеся в управленческих процессах, в большей степени со стороны управляющих компонентов.

В процессе современного государственного управления происходит наполнение способов управленческого воздействия правовыми средствами воздействия. Таким образом, суть административного надзора (как и любого вида государственного надзора) заключается во властном наблюдении (анализе, исследовании, изучении) за соблюдением физическими и юридическими лицами законов и установленных на их основе различных правил (норм), контроле их соблюдения, в применении в пределах определенной компетенции различных санкций (не только прямого государственного принуждения), в итоге, от имени государства<sup>1</sup>. В силу чего справедливо говорить о контроле и надзоре как формах государственно-управленческой деятельности.

Настоящая работа посвящена надзорной форме государственно-управленческой деятельности, а именно административному надзору, который будет исследован на примере федерального государственного энергетического надзора.

Рассмотрение указанной формы государственно-управленческой деятельности считаем правильным начать с определения административного надзора и выявления характерных свойств.

Между тем, прежде необходимо уяснить сущность категории «надзор», выявить соотношение понятий «контроль» и «надзор», поскольку в действующем законодательстве, современной юридической литературе они нередко отождествляются (например, федеральные органы горного и промышленного надзора России, органы санитарно-эпидемиологического, ветеринарного, пожарного надзора и т.п., установленные Указом Президента Российской

---

<sup>1</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2009. – С.507-508.

Федерации «О государственных надзорных органах» от 12 ноября 1992 г.<sup>1</sup>, определение государственного контроля (надзора) в ст. 2 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ<sup>2</sup>).

Словарные толкования терминов «контроль» и «надзор» не вносят ясности в вопрос о том, что из них есть что, поскольку одно определяется через другое. При обращении к толковым словарям, выясняется: «контроль» – учет, проверка счетов, отчетности; «надзор» – деятельность по присмотру, наблюдению<sup>3</sup>. «Контроль» – проверка деятельности кого-либо, чего-либо, наблюдение с целью проверки; «надзор» – наблюдение с целью присмотра, проверки<sup>4</sup>. Однако, представляется, что контроль и надзор не являются идентичными понятиями, «имеют самостоятельное значение и собственное содержание»<sup>5</sup>.

Государственный контроль – это форма государственной власти, направленная на обеспечение проверки выполнения государственными органами законов и иных нормативных правовых актов для целей недопущения отклонений от предписанных законодательством норм, а также обеспечения соблюдения подконтрольными объектами наиболее целесообразной деятельности с учетом государственных интересов<sup>6</sup>.

Понятие надзора представлено в юридической литературе различными точками зрения, которые можно разделить на две группы – формирующие самостоятельное понятие о надзоре; определяющие его через контроль.

К первой группе можно отнести следующие подходы. Так, Ф.С. Разаренов предлагал под надзором определять «самостоятельный организационно-правовой способ обеспечения законности в советском государственном управлении,

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации «О государственных надзорных органах» от 12.11.1992 № 1355 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 16.11.1992. – № 20. – Ст. 1661.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. – 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

<sup>3</sup> Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Ф.Ушакова. – М., 1996. – Т. 1. – С. 1450.

<sup>4</sup> Ожегов С. Н., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – 4-е изд. РАН. – М., 1999. – С. 292, 379.

<sup>5</sup> Гейвандов Я. А. Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере // Юрист. – 2000. – № 6. – С. 26.

<sup>6</sup> Марков К. В. Государственный контроль. – М.: Известия, 2004. – С. 23.

представляющий систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности»<sup>1</sup>.

Беляев В.П. определяет надзор как автономную правовую форму государственной деятельности управомоченных субъектов, выражающуюся «в совершении юридически значимых действий по разрешению в строгом соответствии с предписанием закона конкретных юридических дел на поднадзорных объектах в целях введения в режим законности деятельности государственных органов и должностных лиц»<sup>2</sup>.

По мысли А.В. Морозова государственный надзор является системой установленных законами и иными нормативными правовыми актами действий и мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами, направленных на обеспечение законов и законности государственными органами и учреждениями, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами в процессе деятельности, связанной с изготовлением, оборотом, использованием предметов, эксплуатацией объектов, определенных законом и иными нормативными правовыми актами<sup>3</sup>.

Габричидзе Б.Н. и Б.П. Елисеев определяют государственный (административный) надзор как «значительный институт государственного контроля, являющий собой совокупность специализированных органов, осуществляющих независимо от ведомственной подчиненности существенный объем контрольно-надзорных функций и полномочий»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Разаренов Ф. С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы советского административного права на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 75-78.

<sup>2</sup> Беляев В. П. Надзорная форма государственной деятельности в России (вопросы теории): монография. – Белгород: Кооперативное образование, 2001. – С. 228.

<sup>3</sup> Морозов А. В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России: общеправовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2004. – С. 120.

<sup>4</sup> Габричидзе Б. Н. Елисеев Б. П. Российское административное право: учебник для вузов. – М.: Норма-Инфра, 1998. – С. 337.

Административный надзор – систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и подзаконных актов, осуществляемое специально организованными структурами исполнительной власти по подведомственным вопросам в отношении неподчиненных им органов<sup>1</sup>.

Вторая группа подходов рассматривает надзор через призму контроля. Так, Н.Г. Салищева понимает под административным надзором специфическую форму надведомственного контроля, метод деятельности органов внешнего государственного контроля<sup>2</sup>. Студеникина М.С. приводит определение административного надзора в качестве разновидности надведомственного контроля, формы активного наблюдения, сопровождающейся применением мер административно-властного характера в необходимых случаях<sup>3</sup>. По мнению Е.В. Шориной, административный надзор является самостоятельной формой контроля, с единой сущностью независимо от осуществляющих ее органов<sup>4</sup>.

Стоит заметить, что во всех сформировавшихся в административном праве советского периода концепциях административного надзора, отсутствовали четко обозначенные критерии разграничения административного надзора и контроля. Фактически административный надзор и контроль отождествлялся, надзор являлся специфической формой, разновидностью контрольной деятельности, не мог быть соотнесен с вмешательством в функционирование поднадзорного объекта или управленческого органа, а при обнаружении такого вмешательства, надзор трансформировался в контроль<sup>5</sup>.

Назаров С.Н. предлагает использование единого термина для обозначения контроля и надзора<sup>6</sup>. В соответствии с позицией В.И. Рохлина, органами надзора можно назвать лишь органы прокурорского надзора, все остальные, так

---

<sup>1</sup> Беляев В. П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: общетеоретические проблемы: дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород., 2000. – С. 37.

<sup>2</sup> Салищева Н. Г. Государственный и общественный контроль в СССР. – М., 1970. – С. 180, 186.

<sup>3</sup> См.: Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля). – М.: Юридическая литература, 1974. С. 19-20.

<sup>4</sup> См.: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / отв. ред. Б.М. Лазарев. – М.: Наука, 1981. – С. 97-104.

<sup>5</sup> См. напр.: Студеникина М. С. Там же. – С. 18-20; Шорина Е. В. Указ. соч. – С. 255; Кармолицкий А. А. Правовое регулирование полномочий государственных инспекций: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1976. – С. 12.

<sup>6</sup> Назаров С. Н. Общая теория надзорной деятельности. – М.: Книга сервис, 2007. – С. 29.

называемые «надзорные органы», правильнее именовать органами контроля или органами государственного контроля<sup>1</sup>. Кроме того, М.С. Шалумов полагает, что термин «надзор» (санитарный, эпидемиологический и др.), включенный в наименование некоторых контролирующих органов, противоречит их назначению органов, вносит лишь неясность в определение государственных функций контрольных и надзорных органов<sup>2</sup>.

Однако, согласно позиции профессора Д.Н. Бахраха, реализация административно-надзорной формы государственно-управленческой деятельности позволяет обеспечивать свободы граждан, организаций, предприятий, ограничить чрезмерную опеку их со стороны государства, путем нормативно-правового ограничения контрольных полномочий властных субъектов<sup>3</sup>. В связи с указанным ученые-административисты однозначно определили административный надзор в качестве суженного контроля, имеющего свои характерные признаки и специфику. Представляется, что в настоящих условиях сокращения или строгой лимитации государственного вмешательства в жизнь граждан, деятельность организаций, перехода к правовому государству сужающийся объем контроля будет замещаться увеличивающимся объемом надзора.

Вместе с тем, существенно, что в отличие от работ, изданных в советский период, Д.Н. Бахрахом указываются новые признаки административного надзора, которые не отмечались исследователями прежде. Среди них – наблюдение за соблюдением технических правил и норм, с целью обеспечения безопасности.

Как отмечает А.И. Стахов, административно-публичное обеспечение безопасности – это деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, внутреннее содержание которой составляет обеспечение исполнения юридическими и физическими лицами установленных, санкционированных государством специфических технических и социальных

---

<sup>1</sup> Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 189.

<sup>2</sup> Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. – 1999. – №1. – С. 85.

<sup>3</sup> См.: Бахрах Д. Н. Указ соч. С. 356.

норм – общеобязательных требований и условий безопасности<sup>1</sup>. Фактически, имеется в виду административно-надзорная деятельность, наполненная целенаправленным правовым смыслом и содержанием.

На наш взгляд, для понятия «административный надзор» можно выделить следующие основополагающие признаки:

а) наблюдение за исполнением специальных правил и норм, составляющее сущность данного вида надзора, носит позитивный, предупредительный характер. Стоит отметить, что предупредительный характер также может быть присущ контролю, однако при этом целью проверки, осуществляемой по своему усмотрению контролирующим органом, будет выявление отклонения от заданных параметров в функционировании подконтрольного субъекта. Между тем, для административно-предупредительной деятельности главным является первоочередной, систематический и постоянный характер для выявления нарушений действующего законодательства, иных нормативно-правовых актов, ущемления прав и свобод граждан, законных интересов организаций. Базовой функцией надзорных органов является предупреждение нарушений законности.

б) установление надзорных полномочий и надзорной компетенции заключается в определении соответствующих предметов ведения данного вида надзора, то есть подлежащих надзору объектов: закрепленных в нормативных правовых актах специальных требований, правил, норм, стандартов. Наиболее общие надзорные полномочия состоят в предоставлении органам государственной власти и их должностным лицам различных прав совершать действия, направленные на обеспечение законности и дисциплины в повседневной деятельности граждан и организаций; безопасности в различных областях государственного управления; поддержание общественной безопасности и общественного благоустройства (общественного порядка); пресечение противоправных действий или бездействий граждан и организаций; привлечение к юридической ответственности виновных лиц.

---

<sup>1</sup> Стахов А. И. Право безопасности как подотрасль административного права: учебное пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – С. 86-87.

в) административный надзор обладает специальным набором взаимосвязанных целей. К целям административного надзора безусловно относится защита конституционных прав, свобод человека и гражданина, обеспечение безопасности, обеспечение законных интересов организаций. Как было отмечено ранее, именно подобная деятельность служит одним из критериев отграничения административного надзора от государственного контроля.

г) одним из исключительных признаков административного надзора представляется критерий влияния или вмешательства в хозяйственную деятельность поднадзорного объекта. От прокурорского надзора административный отличается наличием отдельного комплекса административно-властных средств, путем применения которых деятельность подконтрольного объекта подвергается вмешательству<sup>1</sup>. Активное и частое воздействие с помощью мер административного принуждения составляет для административного надзора главное отличие от правового мониторинга, под которым понимается динамичный правовой и организационный институт информационно-оценочного характера. В ходе мониторинга необходимо обнаружить объективные факторы, которые позитивно, негативно влияют на конечные итоги деятельности поднадзорного органа<sup>2</sup>.

В результате применения мер административного принуждения происходит вмешательство в деятельность поднадзорных объектов, проникновение в их оперативно-хозяйственную деятельность. Например, временный запрет деятельности организации, приостановление деятельности влекут серьезные правовые последствия.

д) существующие концепции административно-процессуальной деятельности указывают на то, что содержание административного надзора составляют установленные в действующем законодательстве определенные надзорные процедуры. Под данными процедурами теория административного права понимает нормативно установленные действия исполнительно-распорядительных

---

<sup>1</sup> Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. – М.: Юридическая литература, 1987. – С. 5.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Современное публичное право: монографический учебник. – М.: Эксмо, 2008. – С. 362-363.

органов и уполномоченных государственных учреждений, имеющие целью разрешение индивидуальных дел по осуществлению прав и законных интересов организаций и граждан<sup>1</sup>.

Правовая регламентация надзорных процедур делает возможным законным образом реализовывать цели, задачи административного надзора. Наряду с этим результаты административно-надзорной деятельности в обязательном порядке должны иметь надлежащее процессуальное оформление. Так, например, по результатам проверки должен составляться акт.

е) направлением осуществления административного надзора является правотворчество и участие при установлении правового режима поднадзорных объектов. Полномочия по правотворчеству уровня подзаконных нормативных правовых актов закреплены за административно-надзорными органами Указом Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г.<sup>2</sup>.

Имея возможность активно влиять на функционирование поднадзорных объектов, органы административного надзора фактически претворяют в жизнь реализацию различными субъектами государственного управления нормативно-правовых актов. Это может выражаться в направлении обязательных для неподчиненных организационно органов указаний о сроках и способах устранения выявленных нарушений, в приостановлении в случае выявления грубых нарушений работы отдельного оборудования, агрегатов, цехов, в отдельных случаях закрытии целых предприятий и так далее.

Данное проведение исполнения нормативно-правовых актов в отличие от контроля осуществляется в отношении субъектов государственного управления, организационно неподчиненных, лишь с целью обеспечения безопасности в их деятельности и законности.

ж) существование многочисленных и многообразных видов деятельности административно-надзорного характера, объединенных общими критериями:

---

<sup>1</sup> Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2007. – С. 505.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 № 314 // СЗ РФ. – № 11. – 15.03.2004. – Ст. 945.



- осуществляется исключительно государственными органами исполнительной власти,

- представляет собой важнейшую форму государственно-управленческой деятельности, осуществляемую в установленных сферах государственного управления,

- имеет единую цель надзора, достижение которой преследуют все государственные надзорные органы исполнительной власти,

- реализуется только в соответствии с административно-правовыми нормами,

- существование определенных специфических способов и средств осуществления административно-надзорной деятельности – лицензирование, декларирование, регистрация и тому подобные, а также применение мер государственного принуждения.

Принимая во внимание указанные существенные признаки административного надзора, считаем возможным сформулировать следующее его понятие. Под административным надзором следует понимать особую форму осуществления государственного управления (исполнительной власти), связанную с реализацией закрепленных государственно-управленческих функций по гарантированию законности, обеспечение реализации конституционных прав и свобод, высокого уровня безопасности деятельности организационно неподчиненных органов власти, их должностных лиц, юридических лиц, общественных организаций, граждан.

Сущностью административного надзора являются специализированное наблюдение, проверка соблюдения строго установленных правил в деятельности физических и юридических лиц со стороны уполномоченных государственных органов.

Целью административного надзора является реализация нормативно-правовых актов, закрепляющих специальные требования, нормы, правила, стандарты, инструкции, позволяющие обеспечить законность, безопасность, в том числе общественную, правопорядок в государстве и в обществе в целом.

Первоочередной задачей органов административного надзора, следующей из характера содержания их функционирования, является обеспечение единообразного, четкого исполнения специальных общеобязательных правил и норм объектами надзора, обеспечение дисциплины и законности в государственном управлении. Решение указанной задачи осуществляется путем предупреждения, выявления, пресечения правонарушений, привлечения к ответственности виновных в совершении правонарушений лиц.

Большинство таких норм, правил, требований, проверка соблюдения которых составляет сущность административного надзора, содержит положения, позволяющие обеспечить безопасное существование людей, правильную эксплуатацию техники, производств и т.д. Исходя из этого, административный надзор может считаться средством обеспечения общественной безопасности<sup>1</sup>, а применительно к данному исследованию, предметом которого является энергетический надзор, – энергетической безопасности.

В соответствии с п. 1 ст. 20 ФЗ «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 35-ФЗ<sup>2</sup> обеспечение энергетической безопасности электроэнергетики относится к основным принципам государственного регулирования и контроля в электроэнергетике.

Поскольку ФЗ «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 35-ФЗ называет федеральный государственный энергетический надзор одним из методов государственного регулирования и контроля в электроэнергетике (ст. 20), целесообразно обратиться к понятию электроэнергетики.

Электроэнергетика относится к важнейшим отраслям экономики Российской Федерации, включает в себя комплекс отношений экономического характера, возникающих в процессе производства электрической энергии, ее передачи, оперативно-диспетчерского управления, потребления и сбыта электрической энергии с применением производственных, иных имущественных объектов на

---

<sup>1</sup> Мартынов А. В. Организационные и правовые вопросы обеспечения промышленной безопасности в Российской Федерации органами Федерального горного и промышленного надзора России: дисс. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2002. – С. 75.

<sup>2</sup> Федеральный закон Российской Федерации «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 35-ФЗ // СЗ РФ. – № 13. – 31.03.2003. – Ст. 1177.

праве собственности или ином предусмотренном федеральными законодательством основании субъектам электроэнергетики, иным лицам<sup>1</sup>.

Несомненно, электроэнергетика является основой функционирования экономики и жизнеобеспечения, а энергетическая безопасность служит важнейшей составляющей национальной безопасности любого государства. В России значение энергетического комплекса особенно велико. Во многом оно определяется климатическими условиями страны, при которых обеспечение электроэнергией экономики и населения является жизненно важным фактором развития регионов<sup>2</sup>.

По данным Ростехнадзора<sup>3</sup> в 2013 г. на объектах электроэнергетики произошли 108 аварий, расследование причин которых осуществляет Ростехнадзор, и 101 несчастный случай со смертельным исходом (за аналогичный период 2012 года произошли 181 авария и 125 несчастных случая со смертельным исходом, за период в 2011 г. – 191 авария и 123 несчастных случая со смертельным исходом)<sup>4</sup>.

Таким образом, несмотря на относительно положительную динамику в вопросе аварийности и травматизма в электроэнергетике, потенциальная опасность в данной сфере «породила проблему безопасности»<sup>5</sup>.

При этом налицо важнейшая роль административного надзора в обеспечении безопасности на территории страны путем функционирования уполномоченных государственных органов исполнительной власти.

Указанное подтверждается мыслью законодателя о том, что осуществление федерального государственного энергетического надзора входит в состав мер

---

<sup>1</sup> См.: Отнюкова Г. Д. Российское предпринимательское право: учебник. – М. : Проспект, 2011. – С. 431.

<sup>2</sup> Малинина С. А. Энергетический надзор: цели и задачи // Безопасность труда в промышленности. – 2009. – №9. – С. 48.

<sup>3</sup> Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2013 году. – [http://www.gosnadzor.ru/public/annual\\_reports/%D0%9F%D1%80-251-14%20%D0%BE%D1%82%2016.06.2014%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf](http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/%D0%9F%D1%80-251-14%20%D0%BE%D1%82%2016.06.2014%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf) (дата обращения 13.07.2014). – С. 290

<sup>4</sup> См.: Фролов Д. И. Деятельность Государственного энергетического надзора Ростехнадзора в 2011 году // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2012. – № 1. – С. 41; Государственный энергетический надзор: итоги работы за 2012 г. // Безопасность труда в промышленности. – 2013. – № 4. – С. 7;

<sup>5</sup> Иванов Б. С. Жизнь человека и аксиома опасности: монография. – М. : МГИУ, 2010. – С. 111.

государственного регулирования безопасности в сфере электроэнергетики (п. 2 ст. 28 ФЗ «Об электроэнергетике»).

Особенности данной формы государственной деятельности можно выявить посредством рассмотрения основных параметров, определяющие его специфику. К ним можно отнести цели, задачи, функции федерального государственного энергетического надзора.

Федеральный государственный энергетический надзор определяется законодателем как деятельность уполномоченных органов исполнительной власти федерального уровня, направленную на выявление, предупреждение, пресечение нарушений субъектами электроэнергетики. К объектам внимания надзорных органов относятся, прежде всего, требования безопасности и надежности в сфере электроэнергетики, установленные законом, нормативно-правовыми актами России в электроэнергетической области. Данная деятельность осуществляется с помощью организации и проведения проверок, реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению, устранению последствий выявленных нарушений, а также привлечению лиц, нарушивших такие требования, к ответственности.

Наряду с указанным в понятие федерального госэнергонадзора законодатель включает деятельность уполномоченных органов по анализу, прогнозированию состояния исполнения субъектами электроэнергетики требований, обязательных в процессе их деятельности, по систематическому наблюдению за исполнением предписанных требований (п.1 ст.29.1 ФЗ «Об электроэнергетике»).

Указанная дефиниция является новеллой законодательства, поскольку введена в ФЗ «Об электроэнергетике» только с 01 августа 2011 г.<sup>1</sup> в рамках нормативного закрепления положений административной реформы<sup>2</sup>.

На основании ст. 28 ФЗ «Об электроэнергетике» обеспечение безопасного и надежного функционирования электроэнергетики, предотвращение

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 18.07.2011 № 242-ФЗ // СЗ РФ. – 25.07.2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4590.

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» от 25.10.2005 № 1789-р // СЗ РФ. – 14.11.2005. – № 46. – Ст. 4720.

возникновения и развертывания аварийных ситуаций, в ходе эксплуатации объектов электроэнергетики, энергоустановок потребителей электроэнергии, относятся к целям федерального госэнергонадзора меры государственного регулирования безопасности в электроэнергетике.

Представляется, что для более глубокого понимания приведенной дефиниции следует уяснить значение используемых в ней терминов.

Федеральным законом «Об электроэнергетике» закреплено, что потребителями электрической энергии считаются лица, приобретающие электрическую энергию для производственных и (или) собственных бытовых нужд, а объекты электроэнергетики – это имущественные объекты, непосредственно используемые для производства, в процессе передачи электрической энергии, ее сбыта, оперативно-диспетчерского управления в отрасли, включая объекты электросетевого хозяйства.

Энергетическая установка – комплекс взаимосвязанного оборудования и сооружений, предназначенный для производства или преобразования, передачи, накопления, распределения или потребления энергии<sup>1</sup>.

С учетом определения, содержащегося в Правилах технической эксплуатации электроустановок потребителей, утвержденных Приказом Минэнерго Российской Федерации от 13 января 2003 г. № 6, под эксплуатацией объектов электроэнергетики и энергетических установок следует понимать стадию их жизненного цикла, на которой реализуется, поддерживается или восстанавливается их качество<sup>2</sup>.

Под аварией в электроэнергетике понимаются технологические нарушения на объекте электроэнергетики и (или) энергопринимающей установке, приведшие к разрушению или повреждению сооружений и (или) технических устройств (оборудования) объекта электроэнергетики и (или) энергопринимающей установки, неконтролируемому взрыву и (или) выбросу опасных веществ,

<sup>1</sup> Приказ Минтопэнерго Российской Федерации «Об утверждении Правил работы с персоналом в организациях электроэнергетики Российской Федерации» от 19.02.2000 № 49 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 16.03.2000 № 2150) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – № 14. – 03.04.2000.

<sup>2</sup> Приказ Минэнерго Российской Федерации «Об утверждении Правил технической эксплуатации электроустановок потребителей» от 13.01.2003 № 6 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 22.01.2003 № 4145) // Российская газета. – № 139. – 12.07.2003.

отклонению от установленного технологического режима работы объектов электроэнергетики и (или) энергопринимающих установок, полному или частичному ограничению режима потребления электрической энергии (мощности), возникновению или угрозе возникновения аварийного электроэнергетического режима работы энергосистемы<sup>1</sup>.

Как следует из определения, содержащегося в п. 1 ст. 29.1 ФЗ «Об электроэнергетике», а также из п. 2 Положения об осуществлении федерального государственного энергетического надзора, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 г. № 610<sup>2</sup>, задачами федерального государственного энергетического надзора являются предупреждение, выявление и пресечение субъектами электроэнергетики нарушений требований надежности и безопасности в сфере электроэнергетики, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области электроэнергетики. При этом, под субъектами электроэнергетики ст. 3 ФЗ «Об электроэнергетике» понимает лиц, осуществляющих деятельность в сфере электроэнергетики, в том числе производство электрической, тепловой энергии и мощности, приобретение и продажу электрической энергии и мощности, энергоснабжение потребителей, оказание услуг по передаче электрической энергии, оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, сбыт электрической энергии (мощности), организацию купли-продажи электрической энергии и мощности.

От очередности задач, встающих перед надзором, а также им преследуемых целей, зависит последовательность возникновения функций - цели и задачи определяют функции<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил расследования причин аварий в электроэнергетике» от 28.10.2009 № 846 // СЗ РФ. – 02.11.2009. – № 44. – Ст. 5243.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральном государственном энергетическом надзоре» от 20.07.2013 № 610 (вместе с "Положением об осуществлении федерального государственного энергетического надзора») // СЗ РФ. – 29.07.2013. – № 30 (часть II). – Ст. 4119.

<sup>3</sup> Зильфугарзаде Т. Э. Соотношения функций и задач современного правового социального государства // Горный информационно-аналитический бюллетень. – 2012. – № 6. – С. 263.

Под функцией понимают «работу, производимую органом, организмом», «обязанность, круг деятельности»<sup>1</sup>; философы под функцией имеют в виду «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений»<sup>2</sup>.

В соответствии с теорией права, функции государства - это основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражается его сущность и социальное значение<sup>3</sup>. Функции призваны отражать ту деятельность государства, которую оно должно осуществлять, чтобы решать поставленные перед ним задачи.

Проанализировав нормы ФЗ «Об электроэнергетике», Положения об осуществлении федерального государственного энергетического надзора, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 г. № 610, считаем возможным отнести к функциям федерального государственного энергетического надзора как формы государственно-управленческой деятельности следующие функции:

1) организационная подготовка, осуществление надзора и контроля за соблюдением обязательных и необходимых требований при:

- вводе в эксплуатацию, эксплуатации объектов электроэнергетики, а также выводе в ремонт, капитальном ремонте;
- осуществлении оперативно-диспетчерского управления;
- строительстве, реконструкции не являющихся капитальными объектов электроэнергетики;

2) осуществление плановых и внеплановых, выездных и документарных проверок соблюдения субъектами электроэнергетики закрепленных нормативно обязательных требований, включая:

- наличие разрешительной документации для допуска объектов электроэнергетики в эксплуатацию в случаях, предусмотренных федеральным

---

<sup>1</sup> Ожегов С. И. Указ. соч. - С. 847.

<sup>2</sup> Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. - М.: Республика, 2001. - С. 116-117.

<sup>3</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. / отв. ред. М. Н. Марченко. - М., 2000. - Т.1. - С.197-198.

законодательством, принимаемыми в соответствии с его нормами нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации;

– соблюдение нормативов запасов топлива собственниками, иными законными владельцами теплоэлектростанций, а также следование порядку заготовки и использования запасов топлива;

– соблюдение особых условий землепользования для объектов электроэнергетики в границах охранных зон;

– соблюдение установленного порядка вывода в ремонт объектов электроэнергетики;

– соблюдение обязательных требований, регламентирующих отношения в оперативно-диспетчерском управлении, его субъектами, включая соответствие регламентам, содержащим требования безопасного управления технологическими режимами, эксплуатационным состоянием объектов электроэнергетики, энергопринимающих установок потребителей в рамках Единой энергетической системы России, а также технологически изолированных электроэнергетических систем отдельных территорий, наличие аттестации у лиц, профессионально действующих в сфере оперативно-диспетчерского управления электроэнергетикой;

– выполнение субъектами электроэнергетики других обязательных требований (в том числе, в области энергосбережения, повышения энергоэффективности<sup>1</sup>; лицензионных условий и требований<sup>2</sup>);

3) выдача предписаний о необходимости прекращения нарушений обязательных требований, а также об устранении выявленных нарушений, предписаний, касающихся проведения мероприятий по обеспечению надежности и безопасности объектов электроэнергетики, по предотвращению таких нарушений.

---

<sup>1</sup> Пп. В п. 3 Правил осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2011 № 318 // Российская газета. – 29.04.2011. – № 93;

<sup>2</sup> п.7.8 Положения об Управлении государственного энергетического надзора», утв. Приказом Ростехнадзора от 22.12.2010 № 1162. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=563924;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=C9E6B31F957D301DAE962A1034FE7428;md=0.8567070808346461> (дата обращения 01.09.2013).



Вместе с тем, надзорные и контрольные функции указаны как взаимозаменяемые, имеющие альтернативную основу. Представляется, что союз «или» предполагает выполнение как надзорных, так и контрольных функций. Однако, с учетом темы данного исследования считаем целесообразным рассмотреть надзорные функции, являющихся для органов, занимающихся обеспечением безопасности в электроэнергетике, наиболее значимыми.

Подводя итог, можно сделать ряд следующих выводов. Административный надзор – особая форма осуществления государственного управления (исполнительной власти), связанную с реализацией закрепленных государственно-управленческих функций по гарантированию законности, обеспечение реализации конституционных прав и свобод, высокого уровня безопасности деятельности организационно неподчиненных органов власти, их должностных лиц, юридических лиц, общественных организаций, граждан.

Одной из форм государственно-управленческой деятельности вообще и административного надзора в частности, является федеральный государственный энергетический надзор. Специфика данной формы государственной деятельности проявляется в особенностях параметров, составляющих его содержание и определяющих специфику, таких как его цели, задачи, функции.

Рассмотрение указанных параметров, позволило автору выявить специфику федерального государственного энергетического надзора, которая заключается в следующем:

1) сущность федерального государственного энергетического надзора состоит в специализированном наблюдении и проверке соблюдения строго определенных правил и требований энергетической безопасности в деятельности физических и юридических лиц со стороны уполномоченных государственных органов.

2) особая цель осуществления федерального госэнергонадзора, а именно, обеспечение безопасного и надежного функционирования электроэнергетики и предотвращение появления аварийных ситуаций в процессе эксплуатации

объектов электроэнергетики, энергоустановок потребителей электрической энергии. Иными словами, обеспечение энергетической безопасности.

3) основная задача – обеспечение единообразного, четкого исполнения поднадзорными лицами общеобязательных правил и специальных норм безопасности в электроэнергетике, то есть обеспечение дисциплины и законности в государственном управлении электроэнергетикой. Решение указанной задачи осуществляется путем выявления, предупреждения, пресечения правонарушений, привлечения виновных лиц к ответственности.

4) наличие системы многочисленных и многообразных функций – надзора, охраны правопорядка, специальных разрешительных, организационных, аналитических, прогностических, учетных, контрольных функции в области обеспечения безопасности в электроэнергетике.

Следует отметить, что рассмотрение целей, задач, функций федерального государственного энергетического надзора, позволило определить основные его направления.

К ним относятся: надзор за соблюдением требований и правил безопасности: при строительстве, реконструкции не являющихся капитальными объектов электроэнергетики; при вводе их в эксплуатацию, последующей эксплуатации, капитальном ремонте объектов; в процессе оперативно-диспетчерского управления электроэнергетикой; надзор за состоянием объектов энергетического комплекса с технической точки зрения, за проведением мероприятий, обеспечивающих безопасность в ходе обслуживания и эксплуатации оборудования, основных сооружений электростанций, электрических и тепловых установок, котельных, сетей потребителей (кроме бытовых установок) и субъектов электроэнергетики.

## **§ 2. Генезис правовых и организационных основ государственного энергетического надзора в России**

Без правового оформления, посредством которого государственные интересы приобретают официальный характер, становятся обязательными предписаниями, государственное управление невозможно. Указанное справедливо и для государственного управления обеспечением безопасности функционирования электроэнергетики. Правовая регламентация формирует и поддерживает стабильность правового режима, при котором возникают, изменяются и прекращаются производственные и управленческие отношения, складываются права и обязанности их участников, осуществляется исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов, а также система взаимоотношений с объектами, на которые направлена государственно-управленческая деятельность<sup>1</sup>.

Для всестороннего и полного рассмотрения административно-правовых основ организации и проблемных аспектов осуществления федерального государственного энергетического надзора, на наш взгляд, необходимо обратиться к вопросу о генезисе правовых и организационных основ государственного надзора в сфере электроэнергетики.

Понятие «генезис» (от греч. genesis) означает происхождение, возникновение. В современной философии данным понятием большей частью обозначается возникновение предпосылок нового в недрах старого и становление нового предмета (или явления) на основе этих предпосылок<sup>2</sup>.

Таким образом, в настоящем параграфе автором будет предпринята попытка проанализировать основные этапы возникновения и развития государственного надзора в сфере энергетики с целью выявления предпосылок формирования современного федерального государственного энергетического надзора.

---

<sup>1</sup> Луконин Ю. П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения: дисс. канд. юр. наук. – Екатеринбург, 1999. – С. 156.

<sup>2</sup> Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М.: Республика, 2001. – С. 116–117.

Вместе с тем, в первую очередь считаем необходимым обратиться к историческим фактам, обусловившим необходимость создания и функционирования государственного надзора в электроэнергетике.

Предпосылки возникновения энергетического надзора берут свое начало в эпоху Петра I. Так, в середине XIX века, когда для освещения Москвы использовались керосиновые фонари, наблюдение за этими фонарями проводилось инспекторами по освещению. Слово «инспектор» латинского происхождения и дословно означает «обозреватель», «наблюдатель», и вплоть до 1894 года инспекторы проводили лишь визуальное наблюдение. В 1883 году городской управой Санкт-Петербурга была выдана первая лицензия на освещение Невского проспекта от Адмиралтейства до Аничкова моста<sup>1</sup>. В 1886 году высочайшим указом Александра III был утвержден первый устав акционерного общества электрического освещения. В 1894 году городская управа организовала передвижную фотометрическую станцию. Обо всех нарушениях инспекторы докладывали в городскую управу, которая налагала штраф. В 1852 году были изданы «Правила об освещении уличных фонарей в Москве».

Дальнейшее развитие надзора в электроэнергетики тесно связано с электрификацией государства. В соответствии с Большой Советской Энциклопедией под электрификацией понимается широкое внедрение в народное хозяйство электрической энергии, вырабатываемой централизованно на электростанциях, объединённых линиями электропередачи в энергосистемы<sup>2</sup>. Как писал Д.Г. Жимерин, «история развития электрификации неразрывно связана с ростом и расширением производительных сил и техническим совершенствованием производственных процессов»<sup>3</sup>.

Начало электрификация относится к концу 19 века, и ознаменовано созданием электрических генераторов для производства электрической энергии и освоением возможности ее передачи на значительно большие расстояния.

---

<sup>1</sup> Ефименко Р. Н. История формирования энергетического надзора // Энергонадзор-информ. – 2009. – №4. – С. 16.

<sup>2</sup> Большая советская энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Сов. энцикл., 1969-1978. – Т. 30. – С. 32.

<sup>3</sup> Жимерин Д. Г. История электрификации СССР. – М. : Издательство социально-экономической литературы, 1962. – С. 8.

Тепловая электростанция для освещения Литейного моста была построена в Петербурге в 1879 году, а на несколько лет позже – в Москве для целей освещения Лубянского пассажа. На 1913 год по выработке электроэнергии Россия занимала общемировое восьмое место, а электростанции главным образом находились в собственности иностранного капитала.

Со времени Октябрьской революции 1917 года был дан старт восстановлению, реконструкции электроэнергетического хозяйства страны, пострадавшего или уничтоженного в ходе Первой мировой (1914 – 1918 годы) и Гражданской (1918 – 1920 годы) войн. В декабре 1917 – июне 1918 были национализированы все электростанции страны и заводы электротехнической промышленности<sup>1</sup>. Одновременно началась подготовка к строительству крупных ГЭС и районных ТЭС.

В 1920 году по инициативе В. И. Ленина был разработан первый план электрификации России – план ГОЭЛРО, в основу которого была положена ленинская формула «Коммунизм = Советская власть + электрификация всей страны»<sup>2</sup>. Именно тогда темпы нового строительства, дефицит электроэнергии, недостаток кадров сформировали базовые принципы создания потребительского электроснабжения<sup>3</sup>. К 1931 основные задания плана ГОЭЛРО по наращиванию мощности районных электростанций и по производству электроэнергии были выполнены. В годы предвоенных пятилеток (1929 – 1940 годы) созданы крупные энергосистемы на территории Украины, Белоруссии, Северо-Запада и др.

Высокие темпы прироста энергетических мощностей и использование мощности агрегатов обеспечили СССР уже перед войной первое место в Европе и второе место в мире по уровню производства электроэнергии и установленной мощности электростанций<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Электрификация СССР / под общ. ред. П. С. Непорожного. – М. : Издательство Энергия, 1970. – С. 21.

<sup>2</sup> Ленин В. И. Полное собрание сочинений: в 56 т. / В. И. Ленин. – 5-е изд. – М. : Государственное издательство политической литературы, 1963. – Т. 42. – С. 227.

<sup>3</sup> Кудрин Б. И. Электроснабжение, оперативное и планируемое нормирование расхода электроэнергии, энергосбережение // Электрика. – 2007. – № 4. – С. 3.

<sup>4</sup> Россия электрическая: воспоминания старейших энергетиков / под ред. П. С. Непорожного, В. В. Ежкова, В. Ю. Стеклов. – М. : Энергия, 1975. – С. 41.

Уже в 20-х годах существовали «инспекции по надзору за электрическими установками (Электронадзор)» – «... новые учреждения... для наблюдения за правильным сооружением и правильной работой электрических станций и сетей», подчинявшиеся Главному электротехническому управлению Высшего совета народного хозяйства СССР<sup>1</sup>. В то время функции контроля за потреблением и распределением электрической энергии выполнялись предприятиями по сбыту и контролю за использованием энергии (энергосбытами), входящими в состав энергосистем СССР. Однако в силу малочисленности персонала этих предприятий и отсутствия правовых нормативов по вопросам электропотребления контроль за использованием электроэнергии осуществлялся неудовлетворительно.

История государственного энергетического надзора как государственного административного надзора в Российской Федерации берет свое начало в 1944 г. Требовалось капитальное восстановление промышленности западной части СССР, от Буга и до Волги, и, прежде всего, электростанций и электрических сетей. Поэтому важнейшим условием быстрого восстановления экономики стал строгий режим потребления электроэнергии и контроль за ее рациональным использованием.

Постановлением Государственного комитета обороны №5928 от 18 мая 1944г. была образована Государственная инспекция по промышленной энергетике и энергонадзору при Наркомате электростанций СССР, на которую были возложены функции государственного контроля за рациональным расходом электрической и тепловой энергии и надзора за техническим состоянием энергетических установок на промышленных предприятиях. В систему органов государственного надзора вошли: Государственная инспекция по промышленной энергетике и энергонадзору при Наркомате электростанций СССР и 41 предприятие по сбыту энергии и контролю за ее использованием (энергосбыты).

---

<sup>1</sup> Государственному энергетическому надзору – 65 лет // Безопасность труда в промышленности. – 2009. – № 5. – С. 3.

В 1945 году Государственная инспекция по промышленной энергетике и энергонадзору при Наркомате электростанций СССР с привлечением Всесоюзного научного инженерно–технического общества энергетики и электросвязи (ВНИТОЭ) объявила Всесоюзный конкурс на лучшее предложение по экономии электрической и тепловой энергии. Такие конкурсы проводились 44 раза. Разрабатывались правила технической эксплуатации, инструкции, методики, правила безопасности обслуживания электроустановок промышленных предприятий. Функции энергонадзора обеспечивались энергосбытами районных энергетических управлений на местах во всех регионах СССР.

Госинспекцией по промышленной энергетике и энергетическому надзору при Наркомате электростанций в ноябре 1945 г. изданы Инструктивные указания по порядку утверждения и методике установления удельных норм расхода электроэнергии в промышленности. В январе 1946 г. разработаны Правила технической эксплуатации теплоиспользующих устройств и электроустановок промышленных предприятий; новые Правила пользования электро- и тепловой энергией разработаны и утверждены в октябре 1951 г. Они явились единым документом, регламентирующим взаимоотношения между потребителями энергии и энергоснабжающей организацией. 10 февраля 1961 г. Главным энергетическим управлением Госплана СССР утверждены Правила техэксплуатации, безопасности обслуживания электрических установок промышленных предприятий.

По мере роста потребления электрической и тепловой энергии возрастал и объем надзорных работ, повышались требования по энергосбережению и эффективному использованию ресурсов. С 1963 г. государственный энергетический надзор и контроль за сельскохозяйственными электроустановками и коммунальной энергетикой возложен на Государственную инспекцию по энергонадзору (Госэнергонадзор).

29 июля 1967 г. утверждено положение «О государственном энергетическом надзоре в СССР», и в ноябре 1967 г. на его основе Министерством энергетики и электрификации СССР утверждено положение «О государственной инспекции по

энергонадзору». Данные документы положили начало нормативной базе системы энергетического надзора СССР.

В силу п. 2 положения «О госэнергонадзоре в СССР» основными функциями государственного энергетического надзора являлось проведение надзора за проведением мероприятий, направленных на безопасное обслуживание электрических, теплоиспользующих установок, техническим состоянием электростанций министерств, ведомств (кроме блокстанций), теплоиспользующих и электрических установок на предприятиях, в организациях министерств, ведомств, осуществление контроля за рациональным расходом тепловой и электрической энергии во всех отраслях хозяйства, а также за качеством отпускаемой электрической энергии.

При этом энергонадзор за теплоиспользующими и электрическими установками, которые эксплуатировались по специальным правилам, надлежало осуществлять соответствующими министерствами, ведомствами при согласовании с Госинспекцией по энергетическому надзору Минэнергетики и электрификации СССР.

Положением также предписывалось, что госэнергонадзор в СССР осуществляется посредством предупредительного, текущего надзора за выполнением министерствами и ведомствами, предприятиями промышленности, транспорта, строительными организациями, а также коммунально-бытовыми, сельскохозяйственными и иными потребителями действующих правил технической эксплуатации теплоиспользующих и электроустановок, правил устройства электрических установок, правил техники безопасности при их эксплуатации, соблюдением норм качества отпускаемой энергии, правил расходования тепловой и электроэнергии, в том числе за их рациональным использованием в народном хозяйстве.

Систему органов СССР, осуществляющих госэнергонадзор, составили:

– Госинспекция по энергонадзору (Госэнергонадзор) Минэнергетики и электрификации;



– управления (отделы) по энергонадзору на уровне министерств (главных управлений) энергетики, электрификации союзных республик;

– предприятия сбыта энергии, контроля за использованием энергии (энергосбыты).

Наряду с созданием Госэнергонадзора на предприятиях энергосбытов энергосистем были созданы фабрично-заводские инспекции энергонадзора (ФЗИ), а позднее при принятии энергосистемами в свой состав коммунальной энергетики были созданы группы коммунально-бытовой инспекции (КБИ).

В 1963 году появился надзор и контроль за сельскохозяйственными и коммунально-бытовыми установками. Эти функции были возложены на Государственную инспекцию по Энергонадзору. В 1969 г. Минэнерго и электрификации СССР издало Правила пользования электро- и тепловой энергией, Госэнергонадзор – Правила техэксплуатации электроустановок потребителей, Правила техники безопасности в ходе эксплуатации электроустановок потребителей. Данные правила неоднократно перерабатывались и переиздавались. В 1973 г. Госэнергонадзором были утверждены Правила технической эксплуатации тепловых сетей и теплоиспользующих установок, Правила техники безопасности при эксплуатации тепловых сетей и теплоиспользующих установок, которые впоследствии перерабатывались и переутверждались.

Для оптимизации надзора за рациональным использованием электроэнергии по инициативе Госэнергонадзора с 1974 года начали серийно выпускаться автоматизированные системы учета электрической и тепловой энергии.

В 1980 году предприятия по сбыту энергии и контролю за ее использованием (энергосбыты) были переименованы в предприятия государственного энергетического надзора и сбыта энергии (Энергонадзор). Основной задачей Энергонадзора стало усиление контроля за эффективностью использования энергоресурсов.

Благодаря созданной системе государственного энергетического надзора и контроля внедрено нормирование на единицу продукции, отработана система

лимитирования отпуска электрической и тепловой энергии, создан ряд принципиально важных технических документов по рациональной эксплуатации электрических и теплоиспользующих установок, упрощению схем электро- и теплоснабжения.

Единые общесоюзные правила устройства электроустановок, правила технической эксплуатации электроустановок, теплопотребляющих установок и тепловых сетей потребителей и правила техники безопасности при эксплуатации этих установок позволили реконструировать и упорядочить энергохозяйства предприятий, повысить квалификацию энергетического персонала<sup>1</sup>.

4 ноября 1983 года Совет Министров СССР утвердил новое положение «О государственном энергетическом надзоре в СССР»<sup>2</sup> (вместо положения 1967 г.), на основе которого в марте 1985 г. утверждены положение «О Главном управлении государственного энергетического надзора СССР» (Главгосэнергонадзор СССР), Положение о региональном управлении государственного энергетического надзора, Положение об управлении (отделе) государственного энергетического надзора министерства.

Положением «О государственном энергетическом надзоре в СССР», утвержденным 4 ноября 1983 года, в пункте 1 провозглашена основная задача государственного энергетического надзора в СССР – осуществление контроля за:

– рациональным и эффективным использованием электрической и тепловой энергии на предприятиях, в организациях и учреждениях, независимо от их ведомственной подчиненности;

– соблюдением предприятиями, организациями и учреждениями установленных лимитов и режимов потребления электрической и тепловой энергии и выполнением заданий по ее экономии;

– техническим состоянием электростанций министерств и ведомств (кроме блок–станций), электрических и теплоиспользующих установок;

---

<sup>1</sup> Государственному энергетическому надзору – 65 лет // Безопасность труда в промышленности. – 2009. – № 5. – С. 4.

<sup>2</sup> См.: Постановление Совмина СССР «О повышении роли государственного энергетического надзора в обеспечении экономного использования электрической и тепловой энергии» от 04.11.1983 № 1058 (вместе с Положением «О государственном энергетическом надзоре в СССР») // Свод законов СССР. – Т. 6. – 1990 г. – С. 552.

– проведением мероприятий, обеспечивающих безопасное обслуживание электрических и теплоиспользующих установок;

– соблюдением предприятиями, организациями и учреждениями требований государственного стандарта по качеству электрической и тепловой энергии.

Система органов, осуществляющих государственный энергетический надзор в СССР, также претерпела некоторые изменения в организации.

Так, в нее вошли: Главное управление государственного энергетического надзора (Главгосэнергонадзор) Министерства энергетики и электрификации СССР, управления (отделы) энергетического надзора министерств (главных управлений) энергетики и электрификации соответствующих союзных республик, региональные управления государственного энергетического надзора, предприятия государственного энергетического надзора и сбыта энергии.

30 января 1991 г. Президиум Верховного Совета СССР дал Совету министров согласие на образование Министерства топлива и энергетики РСФСР, которое и было образовано 28 февраля 1991 г. постановлением Совета Министров РСФСР № 122<sup>1</sup>.

Однако Указом Президента РСФСР от 31 августа 1991 г. на территории РСФСР была приостановлена деятельность этого министерства, а также Министерства угольной промышленности СССР, Министерства нефтяной и газовой промышленности СССР, Министерства атомной энергетики и промышленности СССР (в части управления атомной энергетикой), государственных концернов «Газпром» и «Нефтегазстрой». 10 февраля 1992 г. Распоряжением Президента РСФСР установлено, что в составе Министерства топлива и энергетики РСФСР действуют комитеты электроэнергетики, угольной промышленности, нефтяной промышленности, нефтепродуктообеспечения и топлива, машиностроения для топливно-энергетического комплекса и конверсии, энергоресурсосбережения и нетрадиционных видов энергии, инвестиционной политики и капитального строительства.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Совмина РСФСР «Об образовании Министерства топлива и энергетики РСФСР» от 28.02.1991 № 122 // СП РСФСР. – 1991. – № 13. – Ст. 163.

В связи с распадом СССР и необходимостью функционирования в новых условиях Советом министров Российской Федерации 12 мая 1993 года была утверждена система и структура государственного энергетического надзора в Российской Федерации. 12 мая 1993 г. Совет министров – Правительство Российской Федерации утвердил новое Положение о госэнергонадзоре в Российской Федерации<sup>1</sup>, в соответствии с которым в 1993 г. утверждены: положения, регламентирующие правовой статус региональных управлений госэнергонадзора, Положение о Главном управлении госэнергонадзора Минтоплива и энергетики Российской Федерации (Главгосэнергонадзор), Типовое положение об отделении госэнергонадзора республики, края, области в Российской Федерации.

На основании нового положения о госэнергонадзоре в Российской Федерации перед надзором была поставлена основная задача осуществления контроля за безопасным обслуживанием и техническим состоянием теплоиспользующих и электрических установок потребителей тепловой и электроэнергии, основных сооружений и оборудования электростанций, тепловых и электросетей энергоснабжающих организаций, эффективным и рациональным использованием электрической, тепловой энергии на предприятиях, учреждениях, организациях независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Указанная формулировка отличалась от задач госэнергонадзора по положению от 4 ноября 1983 г., в том числе отсутствием надзора за соблюдением предприятиями, учреждениями и организациями требований государственного стандарта по качеству электро- и тепловой энергии. При этом, из системы органов госэнергонадзора были исключены предприятия госэнергонадзора и сбыта энергии. Место управлений (отделов) энергонадзора министерств (главных управлений) энергетики и электрификации союзных республик, региональных управлений заняли региональные управления субъектов федерации, территориальные органы энергонадзора. 17 мая 1993 г. было утверждено решение

---

<sup>1</sup> См. : Постановление Правительства Российской Федерации «О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации» от 12.05.1993 № 447 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 17.05.1993. – № 20. – Ст. 1764.

«О функционировании органов государственного энергетического надзора в условиях акционирования в энергетике».

В соответствии с Положением о Главгосэнергонадзоре России от 26 сентября 1994 г. на Главгосэнергонадзор дополнительно возложены полномочия по проведению единой технической политики на предприятиях электроэнергетики в области документации, технических нормативов.

Во введенной в действие 22 декабря 1995 г. второй части Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> впервые в качестве отдельного параграфа 6 «Энергоснабжение» закреплены нормы, регламентирующие взаимоотношения энергоснабжающих организаций и потребителей, отдельные функции органов госэнергонадзора. Так, в соответствии с п. 2 ст. 546 Гражданского кодекса Российской Федерации: «Перерыв в подаче, прекращение или ограничение подачи энергии допускаются по соглашению сторон, за исключением случаев, когда удостоверенное органом государственного энергетического надзора неудовлетворительное состояние энергетических установок абонента угрожает аварией или создает угрозу жизни и безопасности граждан»<sup>2</sup>.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1994 г. № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>3</sup> приказом Минтопэнерго России от 6 марта 1995 г. № 42 на Главгосэнергонадзор России дополнительно возложена организация и ведение работ по лицензированию в электроэнергетике.

Принятый 7 мая 1995 г. Указ Президента Российской Федерации № 472 «Об основных направлениях энергетической политики и структурной перестройки топливно-энергетического комплекса Российской Федерации на период до 2010 года»<sup>4</sup> поставил во главу угла энергетической политики государства проблему

---

<sup>1</sup> См. : Федеральный закон «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» от 26.01.1996 № 15-ФЗ // Российская газета. – № 23. – 06.02.1996.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. – 29.01.1996. – № 5. – Ст. 410.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 24.12.1994 № 1418 // Российская газета. – № 4. – 06.01.1995.

<sup>4</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации 472 «Об основных направлениях энергетической политики и структурной перестройки топливно - энергетического комплекса Российской Федерации на период до 2010 года» от 07.05.1995 № // СЗ РФ. – 08.05.1995. – № 19. – Ст. 1739.

повышения эффективности использования топливно-энергетических ресурсов, и в том же году Постановлением Правительства Российской Федерации № 1006 от 13 октября 1995 г. были одобрены «Основные положения Энергетической стратегии России на период до 2010 года»<sup>1</sup>. Данными документами было положено начало созданию правовой базы энергосбережения.

С переходом к рыночной экономике большую значимость получили вопросы учета электрической энергии, в связи с чем 12 сентября 1995 г. Минтопэнерго России утверждены разработанные под руководством Главгосэнергонадзора России Правила учета тепловой энергии и теплоносителя<sup>2</sup>.

Окончательно правовые вопросы энергосбережения были утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 1995 г. № 1087 «О неотложных мерах по энергосбережению»<sup>3</sup>, которым на Минтопэнерго возложено выполнение задач по разработке и реализации совместно с другими заинтересованными органами государственной политики в области энергосбережения.

3 апреля 1996 г. был принят Федеральный закон № 28-ФЗ «Об энергосбережении»<sup>4</sup>, а 11 сентября 1997 г. Указом Президента Российской Федерации от № 1010 «О государственном надзоре за эффективным использованием энергетических ресурсов в Российской Федерации»<sup>5</sup> ответственность за эффективное использование топливно-энергетических ресурсов возложена на Министерство топлива и энергетики Российской Федерации, которое, в свою очередь, делегировало эти полномочия органам Госэнергонадзора.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации «Об Энергетической стратегии России» от 13.10.1995 № 1006 // СЗ РФ. – 23.10.1995. – № 43. – Ст. 4065.

<sup>2</sup> См.: Правила учета тепловой энергии и теплоносителя, утв. Минтопэнерго РФ 12.09.1995 № Вк-4936 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 25.09.1995 N 954) // Российские вести. – № 204. – 26.10.1995. – № 209. – 02.11.1995.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации «О неотложных мерах по энергосбережению» от 02.11.1995 № 1087 // СЗ РФ. – 06.11.1995. – № 45. – Ст. 4342.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон «Об энергосбережении» от 03.04.1996 № 28-ФЗ // СЗ РФ. – 08.04.1996. – № 15. – Ст. 1551.

<sup>5</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации «О государственном надзоре за эффективным использованием энергетических ресурсов в Российской Федерации» от 11.09.1997 № 1010 // СЗ РФ. – 15.09.1997. – № 37. – Ст. 4269.

Реорганизация органов государственного энергетического надзора в единую независимую структуру была осуществлена Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 1996 г. № 560<sup>1</sup> в составе Главного управления государственного энергетического надзора Министерства топлива и энергетики Российской Федерации, региональных управлений и территориальных органов.

12 августа 1998 г. постановлением Правительства Российской Федерации № 938 утверждено новое Положение о госэнергонадзоре в Российской Федерации<sup>2</sup>, в котором определено, что основной задачей госэнергонадзора необходимо считать осуществление контроля за безопасным обслуживанием и техническим состоянием теплоиспользующих и электроустановок потребителей, основных сооружений электростанций и оборудования, тепловых и электрических сетей энергоснабжающих организаций, эффективным и рациональным использованием тепловой и электрической энергии, газа, нефти, горючих сланцев и продуктов переработки на предприятиях, учреждениях, в организациях независимо от форм собственности.

Было также установлено, что в систему госэнергонадзора входят:

- структурное подразделение по управлению государственным энергетическим надзором центрального аппарата Министерства топлива и энергетики Российской Федерации;
- региональные управления государственного энергетического надзора (территориальные органы Министерства топлива и энергетики Российской Федерации);
- управления государственного энергетического надзора в субъектах Российской Федерации (государственные учреждения).

Государственный энергетический надзор объединил действующие в топливно-энергетическом комплексе отдельные надзорные организации и инспекции в целях обеспечения эффективного использования энергетических

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации «О реорганизации органов и учреждений государственного энергетического надзора в Российской Федерации» от 08.05.1996 № 560 // СЗ РФ. – 13.05.1996. – № 20. – Ст. 2352.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации» от 12.08.1998 № 938 // СЗ РФ. – 17.08.1998. – № 33. – Ст. 4037.

ресурсов в Российской Федерации и безопасной эксплуатации энергетических установок.

Так, приказом Минтопэнерго России от 8 декабря 1998 г. № 400<sup>1</sup> в структуре центрального аппарата министерства на базе упраздненного Главного управления государственного энергетического надзора и контроля рационального использования топливно-энергетических ресурсов образован Департамент государственного энергетического надзора и энергосбережения (Госэнергонадзор) с передачей части функций упраздненного Департамента координации проектов Федеральной программы энергосбережения и энергетической политики.

Территориальные управления и управления Госэнергонадзора в субъектах Российской Федерации были сформированы и утверждены Приказом Министерства топлива и энергетики Российской Федерации «О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации» № 21 от 28 января 1999 г.<sup>2</sup>.

В 2003 году в России впервые за всю историю правового регулирования электроэнергетики был принят специальный отраслевой ФЗ «Об электроэнергетике» от 23 марта 2003 г. № 35-ФЗ. С этого момента надзор в указанной сфере стал осуществляться на регулярной, системной основе, а его итоги обобщаться и анализироваться.

Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1234-р от 28 августа 2003 г. была утверждена «Энергетическая стратегия России на период до 2020 года». Одна из приоритетных задач Энергетической стратегии – повышение эффективности использования топливно-энергетических ресурсов и создание необходимых условий для перевода экономики страны на энергосберегающий путь развития<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Минтопэнерго Российской Федерации «О создании Департамента государственного энергетического надзора и энергосбережения (Госэнергонадзора)» от 08.12.1998 № 400 // Вестник Госэнергонадзора. – 1999. – № 1.

<sup>2</sup> См.: Приказ Минтопэнерго Российской Федерации «О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации» от 28.01.1999 № 21 // Вестник Госэнергонадзора. – 1999. – № 1.

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об Энергетической стратегии России на период до 2020 года» от 28.08.2003 № 1234-р // СЗ РФ. – 08.09.2003. – № 36. – Ст. 3531.



В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 Министерство топлива и энергетики Российской Федерации преобразовано в Министерство энергетики Российской Федерации<sup>1</sup>.

По указу Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup> функции Госэнергонадзора переданы в Федеральную службу по технологическому надзору.

Федеральная служба по технологическому надзору Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649<sup>3</sup> вместе с Федеральной службой по атомному надзору преобразованы в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), в связи с чем Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2004 года № 1257-р Управление государственного энергетического надзора Министерства топлива и энергетики Российской Федерации было ликвидировано 31 декабря 2004 года<sup>4</sup>.

С 12 мая 2008 г. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) была передана в подчинение Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»<sup>5</sup> внесены изменения в Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору. Полномочия по контролю и надзору «за соблюдением в

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17.05.2000 № 867 // СЗ РФ. – 22.05.2000. – № 21. – Ст. 2168.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 № 314 // СЗ РФ. – 15.03.2004. – № 11. – Ст. 945.

<sup>3</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 20.05.2004 № 649 // СЗ РФ. – 24.05.2004. – № 21. – Ст. 2023.

<sup>4</sup> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации «О ликвидации федеральных государственных учреждений государственного энергетического надзора, находящихся в ведении Ростехнадзора» от 01.10.2004 № 1257-р // СЗ РФ. – 11.10.2004. – № 41. – Ст. 4060.

<sup>5</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» от 29.05.2008 № 404 // СЗ РФ. – 02.06.2008. – № 22. – Ст. 2581.

пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике)» при этом сохранились<sup>1</sup>.

С 2008 г. Управление государственного энергетического надзора, являясь подразделением центрального аппарата Ростехнадзора, осуществляло функции государственного энергетического надзора, выполняя задачи по организации и осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований по безопасной эксплуатации объектов по производству электрической и тепловой энергии, электрических и тепловых сетей, энергопотребляющих установок, а также за соблюдением безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики.

Решение о разделении Управления энергетического и строительного надзора, организованного в марте 2009 года<sup>2</sup>, с выделением Управления энергетического надзора<sup>3</sup> было принято руководством Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в декабре 2009 года.

С 2010 года Ростехнадзор передан из ведения Минприроды России под непосредственное руководство Правительства Российской Федерации. При этом Служба наделена функциями по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере технологического и атомного надзора<sup>4</sup>.

В условиях реформирования электроэнергетики государственное регулирование, в том числе и энергетический надзор, продолжают подвергаться изменениям. ФЗ «Об электроэнергетике» в ст. 20 именуется федеральный государственный энергетический надзор методом государственного

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30.07.2004 № 401 // СЗ РФ. – 09.08.2004. – № 32. – Ст. 3348.

<sup>2</sup> См.: Приказ Ростехнадзора «Об утверждении и введении в действие Положения об Управлении энергетического и строительного надзора» от 18.03.2009 № 195 // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2009. – № 2.

<sup>3</sup> См.: Приказ Ростехнадзора «Об утверждении Положения об Управлении энергетического надзора» от 02.12.2009 № 996 // Безопасность труда в промышленности. – № 2. – 2010.

<sup>4</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 23.06.2010 № 780 // СЗ РФ. – 2010. – № 27. – Ст. 3445; Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 13.09.2010 № 717 // СЗ РФ. – 20.09.2010. – № 38. – Ст. 4835.

регулирования, контроля в электроэнергетике. Федеральный государственный энергетический надзор нормативно определен в качестве деятельности уполномоченных федеральных государственных органов исполнительной власти, имеющей целью выявление, предупреждение, пресечение нарушений субъектами электроэнергетики. К объектам внимания надзорных органов относятся, прежде всего, установленные законом, подзаконными нормативными правовыми актами Российской Федерации требования безопасности и надежности в сфере электроэнергетики. Данная деятельность осуществляется с помощью организации и проведения проверок, реализации мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации и направленных выявление, пресечение, ликвидацию последствий выявленных нарушений, по привлечению лиц, нарушивших такие требования, к ответственности. Наряду с указанным в понятие федерального госэнергонадзора законодатель включает деятельность уполномоченных органов по регулярному, системному наблюдению за исполнением необходимых, обязательных требований, прогнозированию и анализу состояния исполнения обязательных требований и правил при осуществлении субъектами электроэнергетики своей деятельности<sup>1</sup>.

Указанное определение является новеллой законодательства, поскольку введено в ФЗ «Об электроэнергетике» только с 01 августа 2011 г.<sup>2</sup> в рамках нормативного закрепления положений административной реформы<sup>3</sup>.

Ранее в силу п. 1, 2 Положения о госэнергонадзоре, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации № 938 от 12 августа 1998 г. государственный энергетический надзор определялся не как деятельность уполномоченных исполнительно-распорядительных органов, а как объединение надзорных организаций и инспекций, реализующих свои полномочия в топливно-энергетическом комплексе для целей обеспечения эффективного использования в

---

<sup>1</sup> См.: п.1 ст.29.1 ФЗ «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 35-ФЗ.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 18.07.2011 № 242-ФЗ // СЗ РФ. – 25.07.2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4590.

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» // СЗ РФ. – 14.11.2005. – № 46. – Ст. 4720.

Российской Федерации энергетических ресурсов и безопасной эксплуатации энергетических установок<sup>1</sup>. Вместе с тем, основной задачей энергонадзора являлась деятельность по контролю и надзору за техническим состоянием, безопасным обслуживанием основных сооружений и оборудования электростанций, эффективным и рациональным использованием на предприятиях электрической и тепловой энергии. Государственный энергетический надзор в Российской Федерации входил в систему Минтоплива и энергетики Российской Федерации.

ФЗ «Об электроэнергетике» госконтроль и надзор за соблюдением субъектами электроэнергетической отрасли требований настоящего ФЗ, иных нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере электроэнергетики, включая соблюдение норм технических регламентов, устанавливающих требования по безопасной эксплуатации объектов по производству тепловой и электроэнергии были названы в п.2 ст.20 в качестве методов государственного регулирования, контроля в электроэнергетике.

Считаем, что по смыслу изменений, произведенных законодателем в норме п. 2 ст. 20 ФЗ «Об электроэнергетике», федеральный госэнергонадзор объединил такие ранее нормативно закрепленные методы государственного регулирования в сфере электроэнергетики как техническое регулирование, государственный контроль (надзор) за соответствием деятельности субъектов электроэнергетики правилам и требованиям закона, иных нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере электроэнергетики, включая соблюдение технических регламентов, определяющих нормы безопасной эксплуатации объектов, производящих электрическую энергию.

Проанализировав развитие государственной надзорной деятельности в электроэнергетике России, автор считает возможным сделать ряд выводов.

Зарождение и дальнейшее развитие государственного энергетического надзора тесным образом связаны с электрификацией сначала Российской

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 12.08.1998 № 938 «О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 17.08.1998 – № 33. – Ст. 4037.

империи, затем СССР. Не вызывает сомнения, что именно повсеместное внедрение в народное хозяйство электроэнергии, вырабатываемой централизованным путем на электростанциях, объединённых в энергосистемы линиями электропередачи, стало главной предпосылкой создания механизмов контроля и надзора, органов государственного энергетического надзора, функционирование которых было и остается главным способом обеспечения безопасности электроэнергетики.

Установлено, что впервые система органов госэнергонадзора образована постановлением ГКО от 18 мая 1944 г. № 5928 в составе Госинспекции по промышленной энергетике, энергонадзору при Наркомате электростанций и сорока одного предприятия по сбыту энергии и контролю за ее использованием (энергосбыты).

Исторически первыми направлениями деятельности энергетического надзора явились осуществление государственного контроля за рациональным расходованием электрической и тепловой энергии и надзора за техническим состоянием энергетических установок на промышленных предприятиях.

Важным моментом в развитии государственного энергетического надзора, по мнению автора, следует считать утверждение 29 июля 1967 г. положения «О государственном энергетическом надзоре в СССР» и в ноябре 1967 года положения «О государственной инспекции по энергонадзору», которые положили начало нормативной базе системы энергетического надзора СССР.

В 1970-е годы государственный энергетический надзор был поставлен перед важнейшей задачей оптимизации надзора за рациональным использованием электроэнергии. Для реализации данной задачей потребовалось очередное изменение организации надзора. Так, предприятия по сбыту энергии и контролю за ее использованием (энергосбыты) были переименованы в предприятия государственного энергетического надзора и сбыта энергии (Энергонадзор) с возложением на них с целью задач усиления контроля за эффективностью использования энергоресурсов.

В начале 90-х годов в результате распада СССР происходит углубление социально-экономического кризиса в стране. С введением новых форм собственности, и как следствие - увеличением количества и видов поднадзорных объектов, потребовались существенные организационные преобразования органов государственного энергетического надзора. Надзор за соблюдением предприятиями, организациями и учреждениями требований государственного стандарта по качеству электрической и тепловой энергии не вошел в задачи государственного энергетического надзора, сформулированные новым положением о государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации от 12 мая 1993 г.

Кроме того, из системы органов государственного энергетического надзора были исключены предприятия государственного энергетического надзора и сбыта энергии.

По мнению автора, смена социально-экономического устройства российского общества в начале 90-х коренным образом повлияла и на функции государственного энергетического надзора. Среди них появились совершенно новые функции, такие как функция по проведению единой технической политики на предприятиях электроэнергетики России в области технических нормативов и документации, по организации и ведению работ по лицензированию в электроэнергетике, по реализации государственной политики в области энергосбережения.

Можно констатировать, что с принятием специального отраслевого ФЗ «Об электроэнергетике», надзор в указанной сфере стал осуществляться на регулярной, системной основе, а его итоги обобщаться и анализироваться. После ряда организационных преобразований, в 2004 году функции Госэнергонадзора переданы в Федеральную службу по технологическому надзору (впоследствии Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору), и дальнейшие организационные преобразования государственного энергетического надзора производились и производятся в настоящее время именно в рамках структуры и полномочий именно указанного органа.

Сравнительный анализ опыта надзорной деятельности в советский период и современное состояние энергетического надзора позволяют выделить отличительные черты советского энергонадзора:

1) организационная подчиненность Министерству энергетики (различное наименование в разные годы) в отличие от организационной подчиненности Ростехнадзора как основного органа энергетического надзора Правительству Российской Федерации;

2) осуществление, в том числе, надзора за коммунально-бытовыми установками, которое на настоящий момент осталось за рамками правового регулирования федерального государственного энергетического надзора;

3) наличие органов энергетического надзора на уровне союзных республик с учетом территориального устройства государства. Осуществление федерального государственного энергетического надзора в современной России находится в компетенции федеральных органов власти.

4) приближенность надзорной деятельности к функционированию энергетических установок и сетей конкретных предприятий путем создания фабрично-заводских инспекций с государственными надзорными функциями;

5) вовлеченность в осуществление надзора энергосбытовых предприятий;

6) осуществление соответствующими министерствами, ведомствами по согласованию с Госинспекцией по энергетическому надзору энергонадзора за теплоиспользующими и электрическими установками, которые эксплуатировались по специальным правилам. Имеет, однако, общие черты с современным федеральным государственным энергетическим надзором на специализированных объектах;

7) в силу функционирования государственно-плановой модели экономики отсутствовали такие важнейшие направления современного энергетического надзора как организация и ведение работ по лицензированию в электроэнергетике, выработка единой технической политики на предприятиях электроэнергетики в области документации, технических нормативов;

8) наличие такого важнейшего направления, как надзор за соблюдением предприятиями, учреждениями и организациями требований государственного стандарта по качеству электро- и тепловой энергии;

9) государственный энергетический надзор понимался как объединение надзорных организаций и инспекций, в то время как федеральный государственный энергетический надзор на современном этапе представляет собой деятельность уполномоченных федеральных государственных органов исполнительной власти, имеющую целью выявление, предупреждение, пресечение нарушений субъектами электроэнергетики.

В современных, рыночных условиях обеспечение интегральной надежности энергосистемы России при функционировании целого ряда структур – федеральных и региональных генерирующих и сетевых компаний, системного оператора особенно важна роль государственного регулирования, контроля и надзора за рациональным расходованием топливно-энергетических ресурсов, обеспечением надежного и качественного энергоснабжения потребителей, повышением, наряду с экономической, технологической дисциплины, ответственности всех участников процесса энергоснабжения.

Особую значимость приобретает в настоящий момент правильное понимание органами федерального государственного энергетического надзора и применение на практике огромного количества изменений, вносимых законодателем, что значительно усложняет возможность реализации ряда важных правовых положений и норм.

Представляется, что без системного определения и нормативного закрепления роли федерального государственного энергетического надзора в современной энергетике выполнение требуемых задач будет затруднено.



### **§ 3. Обеспечение безопасности как предмет федерального государственного энергетического надзора: теоретический и практический аспекты**

В первом параграфе настоящего исследования рассмотрена сущность административного надзора, которая представляет собой специализированное наблюдение и проверку соблюдения строго определенных правил, норм, стандартов, инструкций, требований и т.п. в деятельности юридических и физических лиц. Большинство таких норм, требований, правил содержит положения, позволяющие обеспечить безопасное существование людей, правильную эксплуатацию производств, техники, и т.д. С учетом указанного административный надзор может считаться средством обеспечения общественной безопасности, а применительно к настоящему диссертационному исследованию, предметом которого является федеральный государственный энергетический надзор России – энергетической безопасности.

«Энергетическая безопасность» – новое малоисследованное с юридической точки зрения понятие. Поскольку энергетическая безопасность непосредственным образом связана с административным надзором, как предмет и цель, считаем значимым сделать научно-правовой анализ этого понятия.

Полагаем, что понятие «энергетическая безопасность» включает в себя базовое понятие «безопасность», с изучения которого следует начинать исследование сущности и содержания энергетической безопасности. Как в юридической науке, так и в повседневной жизни имеются различные определения термина «безопасность», в том числе и установленные нормативно. Филологический смысл данного понятия учеными-языковедами определяется следующим образом. С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова трактуют безопасность как «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности»<sup>1</sup>.

По В.И.Далю безопасность (безопасный) «есть неопасный, неугрожающий, не могущий причинить зла или вреда; отсутствие опасности, сохранность,

---

<sup>1</sup> Ожегов С. И. Указ. соч. – С. 41.

надежность»<sup>1</sup>. Андриевский И.Е. рассматривает безопасность как условие, необходимое для жизни человека, развития возможности достижения его целей, его способностей. Состояние безопасности обеспечивается предупреждением, выявлением, пресечением опасностей, могущих грозить от недобросовестной воли других людей, от сил природы, различных несчастных случаев<sup>2</sup>.

По П.Г. Белову безопасность – это состояние отдельной материальной системы, ее окружающей среды, при которой кто-(что)-либо кому-(чему)-нибудь не составляет угрозы<sup>3</sup>. С позиции, представленной концепцией Ю.В. Рождественского, «свобода от угроз»<sup>4</sup> есть безопасность.

Однако, считаем необходимым отметить, что методологически уязвимыми элементами в данных подходах является то, что понятия «опасность» и «угроза» понимаются тождественно. Кроме того, определения безопасности через его противоположность – «опасность» – не свидетельствует о раскрытии исследователем сущности понятия.

По мнению профессора А.И.Сидорова безопасность – состояние объекта защиты, при котором воздействие на него всех потоков вещества, энергии и информации не превышает максимально допустимых значений<sup>5</sup>.

Более широкое толкование понятия «безопасность», обращающее внимание на его социально-политический аспект, применяется представителями Института социально-политических исследований РАН. В соответствии с указанным подходом безопасность представляет собой деятельность мирового сообщества народов, государства, общества, людей, по выявлению (изучению), ослаблению, предупреждению, устранению (ликвидации) и отражению угроз и опасностей, способных их погубить, лишить фундаментальных духовных, материальных

---

<sup>1</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. – М.: Рус.яз., 2000. – Т. 1: А-З. – 2000. – С. 67.

<sup>2</sup> Российское полицейское (административное) право: Конец XIX - начало XX века: хрестоматия / сост. Ю.Н. Старилов. – Воронеж, 1999. – С. 48.

<sup>3</sup> Белов П.Г. Системные основы обеспечения национальной безопасности России // Безопасность. Информационный сборник. – 1994. – № 6. – С. 88.

<sup>4</sup> Рождественский Ю.В. Безопасность России и словесность // Безопасность. Информационный сборник. – 2005. – № 3-4. – С.83.

<sup>5</sup> Безопасность жизнедеятельности: учебное пособие / под ред. А.И. Сидорова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2012. – С. 18.

ценностей, нанести не допустимый объективно-субъективно (неприемлемый) ущерб, сделать недоступными способы выживания и развития<sup>1</sup>.

Понимание безопасности с учетом междисциплинарного предназначения и с позиций комплексного подхода предложено С.В. Степашиным, по мнению которого в одинаковой степени важны политические, экономические, правовые, экологические, военные, информационные и другие аспекты безопасности<sup>2</sup>. С данной позицией, по нашему мнению, сложно не согласиться.

Считаем, что предпочтительными с методологической точки зрения являются те подходы, при которых безопасность понимается не только некое пассивное состояние защищенности и гарантированности от возможных угроз, но и активные действия государства и его публичных органов по обеспечению долговременной стабильности, способность эффективно противостоять вызовам современности.

Следует отметить, что общее легальное определение понятия «безопасность» было дано утратившим силу Законом Российской Федерации «О безопасности» от 05 марта 1992 г. в качестве состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз<sup>3</sup>. При этом под жизненно важными интересами понималась совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

Однако, ФЗ «О безопасности» легальное определение безопасности не содержит<sup>4</sup>, что, к сожалению, не может быть признано целесообразным с точки зрения органичного развития науки и законодательства в данной основополагающей сфере. В некоторых международных документах безопасность

---

<sup>1</sup> См.: Серебрянников В. В. Хлопьев А. Т. Социальная безопасность // ИСПИ РАН. – М., 1996. – С. 16.

<sup>2</sup> См.: Степашин С. В. Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 1994. – С. 15-16.

<sup>3</sup> Закон Российской Федерации «О безопасности» от 05.03.1992 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – №15. – Ст. 769.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ // СЗ РФ. – 03.01.2011. – № 1. – Ст. 2.

понимается как отсутствие недопустимого риска, связанного с возможностью причинения вреда и (или) нанесения ущерба<sup>1</sup>.

Определения различных видов безопасности сформулированы в отраслевом законодательстве – ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ст. 3)<sup>2</sup>, ФЗ «О пожарной безопасности» (ст. 1)<sup>3</sup>, ФЗ «О безопасности дорожного движения» (ст. 2)<sup>4</sup>, ФЗ «О радиационной безопасности населения» (ст. 1)<sup>5</sup> и др. Некоторые вопросы экономической безопасности содержатся в Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации<sup>6</sup>.

Одной из важнейших составляющих системы безопасности является энергетическая безопасность. Считаем, что очевидная сложность, многоаспектность, комплексность понятия «энергетическая безопасность», породила в научном сообществе ситуацию, когда большинство современных ученых при попытке раскрыть данное понятие, как правило, либо рассматривают лишь отдельные его аспекты, прежде всего экономический и политический<sup>7</sup>, либо исследуют его в рамках глобализации<sup>8</sup>, что приводит к значительному расширению понятия с практико-юридической точки зрения.

<sup>1</sup> См. напр.: Соглашение Правительств государств – членов Евразийского экономического сообщества от 25.01.2008 «О проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер» // СПС «КонсультантПлюс». – <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=135284;div=INT;mb=LAW;opt=1;ts=7E69E634C555494989A9D1F30F6152D3;md=0.9696437590905119> (дата обращения 20.01.2014).

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21.07.1997 № 117-ФЗ // СЗ РФ. – 28.07.1997. – № 30. – Ст. 3589.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 № 69-ФЗ // СЗ РФ. – 26.12.1994. – № 35. – Ст. 3649.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» от 10.12.1995 № 196-ФЗ // СЗ РФ. – 11.12.1995. – № 50. – Ст. 4873.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» от 09.01.1996 № 3-ФЗ // СЗ РФ. – 15.01.1996. – № 3. – Ст. 141.

<sup>6</sup> Указ Президента Российской Федерации «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» от 29.04.1996 № 608 // СЗ РФ. – 1996. – № 18. – Ст. 2117.

<sup>7</sup> См. напр.: Орсова М. В. Энергетическая безопасность как фактор устойчивого развития региона: дисс. ... канд. экон. наук. – Иркутск, 2005. – С. 28-29; Рясин В. И. Энергетическая безопасность региона в условиях реформирования электроэнергетики: дисс. ... д-ра экон. наук. – Иваново, 2006. – С. 71-72; Ишмаев А. Р. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности современной России: дисс. ... канд. полит. наук. – Уфа, 2011. – С. 40; Лахтовский Н. М. Энергетическая безопасность как фактор обеспечения национальных интересов России в XXI столетии: дисс. ... канд. полит. наук. – Москва, 2011. – С. 37.

<sup>8</sup> См. напр.: Михайлов Е. Е. Сущность, основные положения и международно-правовое обеспечение международной энергетической безопасности как научной категории // Вестник Калининградского юридического института МВД России. – 2011. – №3. – С.38-43; Мухаметов Р. С. Энергетическая безопасность ЕС и интересы России // Известия Уральского государственного университета. – 2010. – № 1. – С. 39-45; Береза А. Н. Энергетическая безопасность в глобализирующемся мире: политико-правовой анализ // Философия права. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России, 2009. – № 1. – С. 124-127.

Рассмотрим данные подходы более подробно. Понятие «энергетическая безопасность» впервые было сформулировано Международным энергетическим агентством после нефтяного кризиса в 1973 г. как «уверенность в том, что энергия будет иметься в распоряжении в том количестве и того качества, которые требуются при данных экономических условиях»<sup>1</sup>. Поскольку данное определение было сформулировано чрезвычайно узко и акцентировало внимание лишь на одной внутренней характеристике субъектов, оно дало определенный толчок к многочисленным исследованиям понятия энергетической безопасности.

В международной практике под национальной безопасностью понимают «состояние защищенности от внутренних и внешних угроз благополучию населения, правам и свободам граждан, процветанию экономики, суверенитету и территориальной целостности государства, социальной и политической стабильности общества, национальным интересам»<sup>2</sup>.

Так, в соответствии с точкой зрения О.С. Минаева энергетическая безопасность – это системный компонент национальной безопасности, представляющий собой состояние энергетики, характеризующееся наличием надежной защиты нации (в ее триединстве государства, общества и личности), от внутренних и внешних угроз, вызовов, рисков, нацеленной на минимизацию вероятности нарушения надежного функционирования и развития энергетики для обеспечения национальных потребностей в доступных топливно-энергетических ресурсах и реализации стратегических преимуществ страны в построении и осуществлении международных отношений<sup>3</sup>.

Ишмаев А.Р. называет энергетическую безопасность «одной из ключевых категорий анализа национальной безопасности», указывая на то, что энергетическая безопасность – это сложная, многофакторная, динамичная система, направленная на защиту от угроз и опасностей, а также успешное развитие жизненно важных интересов личности, общества и государства как на

---

<sup>1</sup> Energy Dictionary / World Energy Council. – Paris: Joule SI. – 1992. – С. 166.

<sup>2</sup> Экономическая и национальная безопасность: учебник / под ред. Е. А. Олейникова. – М.: Издательство «Экзамен», 2004. – С. 13.

<sup>3</sup> Минаев О. С. Политическая компонента энергетической безопасности России: дисс. ... канд. полит. наук. – Москва, 2011. – С. 43.

внутренней, так и на международной арене, в сфере топливно-энергетического комплекса<sup>1</sup>. По мнению Н.Г. Жаворонковой и Ю.Г. Шпаковского «энергетическая безопасность не существует сама по себе, она является неотъемлемой частью системы национальной безопасности государства»<sup>2</sup>.

Экономический аспект энергетической безопасности также признается некоторыми исследователями системообразующим. Орсоева М.В. полагает, что энергетическая безопасность региона – «качественная характеристика состояния социально-экономической системы, выражающееся в обеспечении комфортных условий проживания населения, поддержании производства и потребления топливно-энергетических ресурсов соразмерно возможностям самовосстановления окружающей природной среды».<sup>3</sup>

Предметом исследования у В.И. Рясина также явилась энергетическая безопасность региона, под которой он понимает характеристику топливно-энергетического комплекса, определяющую способность данного комплекса на основе эффективного использования внутренних и внешних ресурсов обеспечивать с учетом экономического развития региона надежное энергоснабжение субъектов хозяйственной деятельности и населения.

Анализируя указанные подходы, можно сказать о некоторой размытости понятия «энергетическая безопасность» и одновременном сужении смыслового наполнения данного понятия, поскольку в них не нашла отражения роль движущих сил общества и государства в обеспечении надежного энергоснабжения субъектов хозяйственной деятельности и населения.

Заслуживают внимания также более традиционные подходы к определению энергетической безопасности, учитывающие достижения общей теории безопасности.

Сендеровым С.М. и Н.И. Воропай сформулировано следующее определение. Энергетическая безопасность – это состояние защищенности граждан, общества, государства, экономики от угроз дефицита в обеспечении их потребностей в

---

<sup>1</sup> Ишмаев А. Р. Указ. соч. – С.40-41.

<sup>2</sup> Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности современной России // Право и безопасность. – 2012. – №1. – С. 73.

<sup>3</sup> Орсоева М. В. Указ. соч. – С. 28-29.

энергии экономически доступными энергетическими ресурсами приемлемого качества, от угроз нарушений бесперебойности энергоснабжения. При этом состояние защищенности – состояние, соответствующее в нормальных условиях обеспечению в полном объеме обоснованных потребностей (спроса) в энергии, в экстремальных условиях – гарантированному обеспечению минимально необходимого объема потребностей<sup>1</sup>.

Достаточно близкое определение озвучил профессор А.Л. Мызин: «энергетическая безопасность понимается как состояние защищенности личности, общества, государства, экономики от угроз нарушения обоснованных потребностей в энергии, энергетических ресурсах при нормальных и чрезвычайных обстоятельствах и угроз нарушения бесперебойного энергоснабжения при экономически разумных, обоснованных ценах на топливно-энергетические ресурсы»<sup>2</sup>.

Данный подход в общем виде отражен и в действующем законодательстве. В соответствии с легальным определением энергетической безопасности, содержащимся в Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, это состояние защищенности страны, ее граждан, общества, государства и экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению. Эти угрозы определяются внешними (геополитическими, макроэкономическими, конъюнктурными) факторами, а также состоянием и функционированием энергетического сектора страны<sup>3</sup>.

В отраслевом ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» безопасность объектов топливно-энергетического комплекса определена как состояние защищенности объектов топливно-энергетического

---

<sup>1</sup> Воропай Н. И., Сендеров С. М. Энергетическая безопасность: сущность, основные проблемы, методы и результаты исследований: доклад на открытом семинаре «Экономические проблемы энергетического комплекса» 119-е заседание, 29 марта 2011 г. – М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, 2011. – С. 5.

<sup>2</sup> Татаркин А. И., Куклин А.А. Энергетика и экономическая безопасность регионов России // Материалы открытого семинара «Экономические проблемы энергетического комплекса». Шестое заседание от 23.11.1999. – М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, 2001. – С. 5.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Энергетической стратегии России на период до 2030 года» от 13.11.2009 № 1715-р // СЗ РФ. – 30.11.2009. – № 48. – Ст. 5836.

комплекса от актов незаконного вмешательства<sup>1</sup>. Между тем, в названном законе не говорится о комплексном характере понятия «безопасность».

Лахтовский Н.М. под энергетической безопасностью России понимает состояние защищенности энергетических отношений, энергетических объектов и энергетических процессов, обеспечивающих добычу, производство, транспортировку, транзит и потребление энергоресурсов для удовлетворения энергетических интересов личности, общества и государства, от внутренних и внешних угроз. Данное определение интересно тем, что автором наиболее подробно раскрыты объекты энергетической безопасности.

Следует отметить, что во всех вышеуказанных определениях энергетическая безопасность представляется неким идеальным состоянием. Достижение абсолютной энергетической безопасности невозможно из-за постоянного воздействия на энергетическую систему огромного количества угроз.

По мнению теоретиков общей безопасности, требование абсолютной безопасности может обернуться трагедией для людей, потому что обеспечить нулевой риск в действующих системах невозможно. Современный мир отверг концепцию абсолютной безопасности и пришел к концепции приемлемого (допустимого) риска, суть которой заключается в стремлении к достижению такой малой опасности, которую приемлет общество в данный период времени. Приемлемый риск сочетает в себе технические, экономические, социальные и политические аспекты и представляет некоторый компромисс между уровнем безопасности и возможностями ее достижения<sup>2</sup>.

Определенные изменения в законодательстве о промышленной безопасности уже знаменуют собой поворот деятельности законодателя в русло указанной концепции. Так, важнейшими инновациями в российском законодательстве в сфере промышленной безопасности стали введение инструмента «обоснование безопасности опасных производственных объектов» на основе анализа риска и

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» от 21.07.2011 №256-ФЗ // СЗ РФ. – 26.12.1994. – № 35. – Ст. 3649.

<sup>2</sup> Безопасность жизнедеятельности: учебное пособие / под ред. А. И. Сидорова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2012. – С. 16.



разработка индивидуальных требований к эксплуатации для вновь сооружаемых или реконструируемых объектов<sup>1</sup>.

Таким образом, учет концепции допустимого риска при определении понятия энергетической безопасности является требованием современности. Определенные шаги в данном направлении предприняты И.С. Щепанским, в соответствии с позицией которого энергетическая безопасность в полном смысле есть «способность обеспечивать конечных потребителей энергией на приемлемых условиях без существенных рисков угрозы жизни, здоровью, имуществу и благополучию всех участников энергетических отношений в течение продолжительного периода вне зависимости от внешних факторов»<sup>2</sup>. Н.А. Махутов предложил использовать систему количественного категорирования объектов по величине риска, в основе которой лежит числовое значение потенциальной опасности каждого объекта<sup>3</sup>.

Интерес представляет определение, приведенное И.И. Небольсиной с позиции административно-правового регулирования. Энергетическая безопасность Российской Федерации, по ее мнению, – это урегулированное законодательством и реализуемое в практической деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления состояние защищенности конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства, его экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению, при которых отсутствуют вредоносные техногенные факторы в работе топливно-энергетического комплекса страны, связанные с неправомерными действиями должностных и юридических лиц по использованию предметов, процессов и

---

<sup>1</sup> Ст. 1 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» от 04.03.2013 № 22-ФЗ // СЗ РФ. – 04.03.2013. – № 9. – Ст. 874.

<sup>2</sup> Щепанский И. С. К вопросу о понятии энергетической безопасности // Актуальные проблемы российского права. – 2011. – №4. – С. 167.

<sup>3</sup> Рябов А. А. Техногенные катастрофы: технологии предупреждения и ликвидации // Безопасность труда в промышленности. – 2013. – №7. – С. 82

явлений – техногенных и природных источников опасности конституционным и иным законным интересам личности, общества, государства<sup>1</sup>.

Вместе с тем, определение энергетической безопасности через понятие состояния защищенности или какого-либо иного состояния, на наш взгляд, необоснованно суживает исследуемое понятие, поскольку без внимания остаются такие необходимые составляющие энергетической безопасности как активные действия государства и его публичных органов по обеспечению долговременной стабильности, способность энергосистемы эффективно противостоять вызовам современности.

В некоторых подходах определяющее значение придается надежности энергообеспечения. Например, по мысли В.В. Морозова, под понятием «энергетическая безопасность» следует понимать надежное и бесперебойное снабжение потребителей электрической и тепловой энергией<sup>2</sup>.

Данные позиции обоснованно, на наш взгляд, затрагивают важнейший технический аспект энергетической безопасности, оставленный без внимания большинством исследователей, однако, не приближают научное сообщество к формулированию энергетической безопасности как правовой категории.

Таким образом, в настоящее время понятие «энергетическая безопасность» не имеет однозначного толкования в научной литературе. Широкое использование его в различных сферах: в энергетике, экономике и политике приводит к тому, что в него может быть вложен различный смысл: от обеспечения технической надежности функционирования локальной энергетической системы или поддержания энергетического баланса региона до широкой трактовки энергетической безопасности как энергетического аспекта национальной и международной безопасности.

Вместе с тем с учетом предмета нашего диссертационного исследования считаем наиболее важным определить правовую природу понятия «энергетическая безопасность» с учетом общесистемных признаков, присущих

---

<sup>1</sup> Небольсина И. И. Энергетическая безопасность Российской Федерации и административно-правовое регулирование условий ее стабилизации: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2010. – С. 11.

<sup>2</sup> Морозов В. В. Стратегическое инновационное управление в электроэнергетике. – М.: Альфа-М, 2004. – С. 21.

общественной безопасности в целом, а также тех свойств и качеств, которые указывают на своеобразие энергетической безопасности как относительно самостоятельного правового явления. С учетом определения, содержащегося в утратившем силу Законе Российской Федерации «О безопасности», по объектам безопасности выделяются ее наиболее общие виды: безопасность личности (личная безопасность), безопасность общества (общественная безопасность) и безопасность государства.

Центральное место среди указанных категорий занимает общественная безопасность, которая представляет наибольший интерес для ученых-юристов различных отраслей права, поскольку тесно взаимосвязана с такими научными категориями, как общественный порядок и правопорядок, включает в себя другие подвиды безопасности, такие, как санитарно-эпидемиологическая, экологическая, пожарная и т.д., является объектом множества составов правонарушений и преступлений.

Под общественной безопасностью принято понимать отношения по предотвращению или ликвидации вредных для жизни человека, а также его здоровья, последствий опасного для окружающих поведения людей, действием стихийных сил природы, обеспечение безопасности имущества людей<sup>1</sup>.

В рамках государства общественная безопасность представляет собой категорию социально-правовую, сформировавшуюся в результате исполнения правовых норм, соблюдения предписаний, а также систему общественных отношений, чья неприкосновенность гарантирована государством, обществом.

Указанный вывод следует из определения, приведенного Б.П. Кондрашовым. В соответствии с ним, общественная безопасность – это урегулированная правовыми нормами система общественных отношений для целей обеспечения безопасности личности, спокойствия общества, благоприятных условий труда и отдыха, нормальной деятельности государственных органов, предприятий, общественных объединений, учреждений, организаций от угрозы преступных и

---

<sup>1</sup> См.: Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его обеспечения: учебное пособие. – М.: Академия МВД СССР, 1975. – С. 188.

иных противоправных действий и бездействий, нарушения порядка пользования предметами и веществами, изъятыми из оборота, источниками повышенной опасности, явлений негативного техногенного, природного характера, а также иных особых обстоятельств<sup>1</sup>.

Кондрашов Б.П. указывает в качестве вывода, что в сфере общественной безопасности нормы права являются основным звеном, предписывающим возможное и должное поведение членов общества. Данные правила должны запрещать совершение вредных, наносящих ущерб безопасности действий и, в то же время, поощрять действия, имеющие целью обеспечение безопасности всех граждан без исключения. Они должны определять правовой статус субъектов общественной безопасности и устанавливать ответственность за совершение нарушающих нормы деяний<sup>2</sup>.

Понятие обеспечение безопасности формирует проведение государственной политики в области общественной безопасности, направленное на созидание и дальнейшее поддержание необходимого и должного уровня защищенности объектов безопасности, применение средств и принятие мер нормативно-правового, организационного, правоохранительного, иного характера, соответствующих угрозам жизненно важным интересам государства, личности, общества<sup>3</sup>.

Деятельность по реализации функций обеспечения безопасности, осуществляемая в соответствующих формах, с применением определенных законом методов и средств входит в понятие содержание обеспечения общественной безопасности. Через реализацию функций, каждой из которых характерна своя сфера действия, а также свойственные ей методы осуществления, достигаются цели обеспечения безопасности.

К функциям обеспечения общественной безопасности общего характера, то есть присущим всей системе безопасности и отдельным ее субъектам можно

---

<sup>1</sup> См.: Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: монография. – М., 1998. – С. 12.

<sup>2</sup> См.: Там же. – С.13-14.

<sup>3</sup> Мартынов А. В. Организационные и правовые вопросы обеспечения промышленной безопасности в Российской Федерации органами Федерального горного и промышленного надзора России: дисс. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2002. – С. 72-73.

отнести: изучение проблем повышения эффективности управления, обеспечения общественной безопасности, как в обычных условиях, так и в чрезвычайных ситуациях разных уровней, оценку состояния общественной безопасности, подготовку целевых комплексных программ обеспечения безопасности, прогнозирование тенденций его развития, обнаружение, оценку, устранение источников угроз объектам, предупреждение угроз общественной безопасности, контроль за их состоянием.

Специальными функциями, воздействующими на отдельные сферы обеспечения общественной безопасности, можно считать:

- обеспечение эффективности деятельности системы субъектов обеспечения безопасности; создание условий для нормального отправления функций органов государственной власти, работы общественных объединений, предприятий, организаций, учреждений, в том числе при чрезвычайных ситуациях;

- организацию и проведение превентивных действий по защите прав, свобод, законных интересов человека и гражданина, его личной и имущественной неприкосновенности;

- осуществление восстановительных мер по отношению к нарушенным правам, а также законным интересам объектов безопасности;

- устранение последствий проявления угроз;

- привлечение к ответственности совершивших противоправные посяательства в отношении объектов общественной безопасности лиц;

- подготовку и сохранение на необходимом уровне готовности средств субъектов.

Деятельность по реализации обозначенных выше общих и специальных функций обслуживают вспомогательные функции, к которым относят: финансовое, правовое, кадровое, материально-техническое, иное обеспечение деятельности субъектов.

Среди способов обеспечения общественной безопасности выделяются административно-правовой, гражданско-правовой, уголовно-правовой, оперативно-розыскной способы. Административно-правовые способы

обеспечения общественной безопасности заключаются в регулировании общественных отношений в данной сфере нормами административного права; осуществлении мер организационного характера; реализации административно-правовых норм; пресечении правонарушений, посягающих на данный вид безопасности; привлечении лиц, виновных в правонарушениях против общественной безопасности к административной ответственности; применении административно-правовых средств предупреждения угроз общественной безопасности, их предотвращении и др.

По своей юридической природе и содержанию исследованные функции по обеспечению безопасности соотносятся с охарактеризованной в главе первой диссертационного исследования административно-надзорной деятельностью. Это позволяет сделать обоснованный вывод о том, что административный надзор относится к средствам обеспечения общественной безопасности. При этом очевидна важнейшая роль административного надзора для обеспечения общественной безопасности путем функционирования уполномоченных органов исполнительной власти.

После рассмотрения основных категорий безопасности, в том числе понятия «общественная безопасность», считаем возможным обратимся к понятию «энергетическая безопасность». Энергия (от греч. «energeia» – действие, деятельность) – общая количественная мера различных форм движения материи.<sup>1</sup> Вместе с тем, считаем, что говоря об энергетической безопасности, под ее объектом следует понимать не энергию как физическую категорию, а энергетическую сферу в целом.

Энергетическая сфера – это сложная и многоплановая структура. Она включает в себя как ресурсную базу, то есть источники энергии, так и отрасль производящую и транспортирующую энергию – энергетику, во всей ее совокупности: от системы разведки, добычи и разработки сырьевой базы, технологического и технического потенциала, человеческого потенциала,

---

<sup>1</sup> Советский энциклопедический словарь / Гл.ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд., исп. и доп. – Москва: Издательство «Советская энциклопедия», 1989. – С. 1572.

включающего специалистов разного профиля, предприятия производящие электроэнергию и доставляющих ее до потребителей через систему коммуникаций. Энергетика существует в составе единого Топливо-энергетического комплекса России<sup>1</sup>.

По мнению В.Е. Фортова и О.Н. Фаворского, энергетика, являясь технической основой цивилизации, напрямую определяет уровень и темпы социально-экономического развития стран современного мира. При этом экономический рост обязательно должен сопровождаться ускоренным, опережающим ростом энергетики, от которой напрямую зависят темпы, структура, устойчивость и безопасность экономического роста страны<sup>2</sup>.

Указанные качественные характеристики позволяют сделать вывод, что энергетическая сфера подвержена обширному правовому регулированию.

В юридической литературе правовое регулирование определяется как осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны, развития в соответствии с требованиями экономического базиса, общественными потребностями<sup>3</sup>.

Все то, что подпадает под действие правовых норм, сфера, на которую распространяется право и которая находится под его юрисдикцией в отечественной правовой науке принято именовать предметом правового регулирования<sup>4</sup>. Под предметом правового регулирования в теории права понимают общественные отношения, изменяющиеся под воздействием норм к той или иной отрасли права, объединенные в соответствующие общности (прообраз отраслевых и институциональных правовых групп) специальными, присущими

---

<sup>1</sup> См.: Катаева Е. Г. Энергетическая безопасность как условие устойчивого развития России: дисс. ... д-ра полит. наук. – Москва, 2006. – С. 70.

<sup>2</sup> Фортов В. Е., Фаворский О. Н. Состояние и основные проблемы энергетики России: проблемы и перспективы. – М.: Наука, 2006. – С. 13.

<sup>3</sup> См.: Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. – 3-е изд., доп. и испр. – М.: Издательство «Интерстиль», «Омега-Л», 2008. – С. 339; Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. – М.: Юридическая литература, 1981. – Т. 1. – С. 289.

<sup>4</sup> Малько А. В., Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник. – М.: Юрист, 2009. – С. 317.

только им признаками.<sup>1</sup> Общественное отношение можно определить как осознанные, волевые конкретные, социальные связи взаимодействующих субъектов, затрагивающие существенные интересы государства, общества и личности, объективно поддающиеся юридической регламентации<sup>2</sup>.

Психологический подход к исследованию человеческой деятельности позволяет говорить о том, что элементами соответствующих систем «взаимодействие субъектов» на различных структурных уровнях являются индивидуальные взаимообусловленные операции, действия и деятельности отдельных участников социального обмена.<sup>3</sup> Человеческая деятельность, в том числе в энергетической сфере, невозможна без человека, который выступает в ней в качестве субъекта – ее источника, носителя целенаправленной деятельностной активности. С общепhilosophических позиций качественное отличие деятельности человека от деятельностной активности животных выражается в наличии специфических информационных механизмов (сознания), а также в особом орудийном отношении человека к среде существования<sup>4</sup>.

В результате воздействия права на общественные отношения последние приобретают новые специфические особенности. Воздействуя на общественные отношения, право закрепляет правосубъектность, то есть определяет состав участников регулируемых отношений, определяет границы действия лиц, четко указывая, что может, либо что должен делать субъект права в этих отношениях. Наконец, общественные отношения в процессе их регулирования правом поддерживаются и охраняются государством. Урегулированные правом общественные отношения отличаются четкостью, формальной определенностью и носят статус правоотношений, в которых его участники выступают как носители субъективных прав и обязанностей. Таким образом, воздействуя на поведение субъектов, обеспечивающих безопасность в сфере электроэнергетики,

---

<sup>1</sup> См.: Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2004. – С. 564; Теория государства и права / под ред. С. С. Алексеева. – М.: Юридическая литература, 1985. – С. 296–298; Явич Л. С. Общая теория права. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. – С. 127–131; Комаров С. А. Общая теория государства и права. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Манускрипт, 1996. – С. 189–192; Сорокин В. Д. Метод правового регулирования: теоретические проблемы. – М.: Юридическая литература, 1976. – С. 34–37.

<sup>2</sup> Теория государства и права / под ред. С. С. Алексеева. – М.: Юридическая литература, 1985. – С. 296–298.

<sup>3</sup> См.: Леонтьев А. Н. Избранные психологические произведения: в 2 т. – М.: Педагогика, 1983. – Т. 2. – С. 153–157.

<sup>4</sup> Кузнецов В. Г., Кузнецова И. Д. Философия: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2006. – С. 285–286.



право регулирует и направляет их деятельность в желаемом для законодателя направлении, в соответствии с выдвинутыми им целями.

Использование правового механизма является тем средством упорядочения взаимодействия разнородных элементов общественной системы, подчинения их действия единой воле, благодаря которому становится возможным достижение общественной значимости цели.

Таким образом, можно утверждать, что в правовой науке предметом правового регулирования является не сама энергетика, а общественные отношения, складывающиеся относительно разведки, добычи и разработки сырьевой базы, технологического и технического потенциала, обладания, обработки, транспортировки и использования энергоносителей, человеческого потенциала, деятельности предприятий, производящих электроэнергию и доставляющих ее до потребителей через систему коммуникаций.

Считаем, что указанное справедливо и для определения понятия «энергетическая безопасность» с юридической точки зрения.

Путем обеспечения энергетической безопасности защищаются не только жизненно важные интересы, а отношения, по которым можно судить о степени защищенности государства, общества и личности от угроз надежному топливно- и энергообеспечению, что представляется оправданным, поскольку только при нормальных (упорядоченных) общественных отношениях возможно удовлетворение потребностей государства, общества и личности, то есть обеспечение их интересов.

Проблемы энергетической безопасности формируются задолго до того, как энергия произведена. Общественные отношения, непосредственно касающиеся энергетической безопасности, формируются также при рассмотрении вопросов правомочий владения, распоряжения и пользования теми объектами, которые впоследствии будут преобразованы в электрическую либо другую энергию. А заканчиваются доставкой этой энергии конкретному потребителю в удобной для использования форме. Они также охватывают вопросы планирования и организации данной деятельности, поисковые и геолого-разведывательные

работы, включают также деятельность по переработке и удалению полученных отходов, а также консервацией и ликвидацией месторождений.

Как уже было отмечено, в области энергетической безопасности одним из основных признаков является угроза, которая возникает в отношении жизненно важных интересов личности, общества и государства. Как объект безопасности жизненно важные интересы должны представлять собой систему потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности. Причем опасность угрожает не одной личности, а конкретному обществу.

Таким образом, первым признаком энергетической безопасности является состояние и характер защищенности общественных отношений от угрозы, связанной с опасностью дефицита в обеспечении потребностей в энергии экономически доступными энергетическими ресурсами приемлемого качества, нарушений бесперебойности энергоснабжения.

Вторым отличительным признаком энергетической безопасности является место возникновения общественных отношений – экономическая сфера жизнедеятельности человека.

В экономике общественные отношения непосредственно связаны с государственно-управленческой деятельностью, в которой выражается государственный интерес.

«Государственный интерес» относится к фундаментальным категориям правоведения в целом и государствоведения. От правильного понимания ее содержания зависит интерпретация относящихся к феномену государства и государственной власти социальных явлений, включая правовое закрепление государственных интересов, правовые и организационные формы и методы их претворения в жизнь при обеспечения правопорядка, так как коренным вопросом публичного права является правовое опосредование устоев государства и власти, государственного устройства, общества, гарантии прав граждан<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 3-12.

К важным факторам, определяющим высокий уровень аварийности на энергообъектах в России, в настоящее время относятся проблемы и недостатки функционирования системы государственного управления обеспечением энергетической безопасности, недостаточно эффективные механизмы реализации государственной политики, финансирования, стимулирования, регулирования и контроля деятельности по энергетической безопасности на федеральном, региональном и местном уровнях. Однако статус энергетической сферы, стратегия, субъекты функционирования ее компонентов, содержание мер по обеспечению ее безопасности свидетельствуют о том, что это направление деятельности входит в круг государственных интересов России.

Еще одним отличительным признаком энергетической безопасности можно признать то, что это есть сфера общественных отношений, опосредованных использованием техники, а так как это искусственно созданные отношения, они нуждаются в гораздо большем позитивном регулировании, нежели другие виды отношений.

В сферу общественной безопасности включают отношения людей, связанные с соблюдением правил, обеспечивающих безопасность функционирования объектов энергетики. Но такая трактовка необоснованно сужена. Энергетическая безопасность зависит и от ряда других факторов: состояния и развития энергетических отношений, энергетических объектов и энергетических процессов, обеспечивающих добычу, производство, транспортировку, транзит и потребление энергоресурсов, особенностей взаимодействия человека с техникой, организации управления энергетической сферой и др. Следовательно, обеспечение энергетической безопасности – это более широкий круг общественных отношений, которые связаны с обеспечением безопасности своих объектов.

Существуют и объективные факторы, которые позволяют выделить энергетическую безопасность из сферы общественной безопасности. Такими факторами являются: многосторонность и своеобразие отношений людей, проявляющихся в их поведении; наличие специальных норм, которые регулируют

эти отношения; установление юридической ответственности за правонарушения, посягающие на энергетическую безопасность; наличие специальных функций и органов, реализующих эти функции по обеспечению энергетической безопасности закрепленными в законодательстве методами и средствами.

Поскольку безопасность в энергетической сфере является составляющей общественной безопасности, то она обладает и признаками, присущими общественной безопасности.

Понятие энергетической безопасности также тесно связано с понятием промышленной безопасности. «Промышленная безопасность является составной частью национальной безопасности Российского государства и означает достигаемое техническими и правовыми средствами, а также организационными мерами состояние защищенности опасных производственных объектов, характеризующееся качеством и надежностью применяемого оборудования и механизмов, которые наряду с выполнением требуемых функций обеспечивают в процессе их эксплуатации снижение вероятности причинения вреда людям, окружающей природной среде, обществу и государству от воздействия неблагоприятных факторов (радиации, взрывов, пожаров, разрушений, давления, температуры, токсичности среды, электрического напряжения и т.д.)»<sup>1</sup>.

К сфере промышленной, также как и энергетической, безопасности причисляют те общественные отношения, которые связаны с проявлением негативных свойств источников повышенной опасности (энергетических установок, сетей и т.д.) при их неправильном использовании.

Общими признаками, характерными как для энергетической, так и для промышленной безопасности являются: наличие специальных правовых норм, регулирующих эти отношения, многосторонность и своеобразие складывающихся в ней волевых отношений людей, которые проявляются в их поведении и действиях; установление юридической ответственности за правонарушения, посягающие на энергетическую и промышленную безопасность; существование

---

<sup>1</sup> Мартынов А. В. Организационные и правовые вопросы обеспечения промышленной безопасности в Российской Федерации органами Федерального горного и промышленного надзора России: дисс. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2002. – С. 93.

специальных функций по обеспечению энергетической и промышленной безопасности; наличие государственных органов исполнительной власти и иных субъектов, реализующих эти функции в установленных формах посредством закрепленных законодательством методов и форм. Целью органов, обеспечивающих промышленную безопасность и энергетическую безопасность является предотвращение чрезвычайных ситуаций и их последствий посредством осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Специфика промышленной безопасности заключается в том, что ее объектом является защита жизненно важных интересов личности и общества, которые могут быть затронуты лишь в связи с эксплуатацией опасных производственных объектов, то есть с производственной деятельностью предприятий, фабрик, заводов, шахт и т.п., а также в результате аварий на них. Однако, как было сказано выше, энергетическая безопасность имеет особый предмет регулирования, а общественные отношения складываются в сфере надежного функционирования и развития энергетики для обеспечения потребностей личности, общества и государства в доступных топливно-энергетических ресурсах, обусловленного не только техногенными факторами.

Таким образом, анализ общественных отношений, которые возникают при определении энергетической безопасности, позволяет сделать вывод, что понятие «энергетическая безопасность» имеет самостоятельное правовое значение, обладает специфическими признаками, которые свидетельствуют о самостоятельной юридической природе и позволяют выделить ее в качестве отдельной правовой категории, что необходимо как для юридической теории, так и практики.

Энергетическая безопасность представляет собой социально-правовую категорию, которая сформировалась в результате соблюдения и исполнения правовых норм, и систему общественных отношений, неприкосновенность которой гарантируется государством. Сущность энергетической безопасности составляют следующие компоненты:

1. Технический компонент включает в себя: энергетические объекты и энергетические процессы, обеспечивающие добычу, производство, транспортировку, транзит и потребление энергоресурсов; системы защиты; износ оборудования (мониторинг, ремонт, остаточный ресурс).

2. Нормативно-правовой компонент объединяет: национальную политику Российской Федерации; Федеральные законы Российской Федерации; Указы Президента Российской Федерации; акты федеральных органов исполнительной власти в области энергетической безопасности; нормирование; тарифное регулирование; методики оценки опасности, ущерба от аварий; ответственность за нарушение требований безопасности.

3. Организационный компонент энергетической безопасности состоит из административного надзора; оперативно-диспетчерского управления; лицензирования; сертификации оборудования; разрешения на использование оборудования; экспертизы; проведение энергетического обследования; самоконтроля; оповещения и готовности к локализации аварий.

4. Социально-политический компонент содержит: роль общественности; охрану труда; охрану окружающей среды; занятость населения; регулярность выплаты заработной платы; забастовки; человеческий фактор; терроризм.

5. Экономический компонент энергетической безопасности составляют: интересы инвестора, федерации, региона; уровень энергопотребления; обеспечение потребностей социально-экономического развития; уровень экспорта на мировые энергетические рынки; плата за загрязнение; страхование; фонды; льготы; компенсация ущерба.

6. Информационный компонент предполагает: обстоятельность информации об энергетических объектах, стоимости энергоресурсов, их транспортировки. объемах энергопотребления; типовых средствах и методах защиты, равный доступ к информации граждан, общественности, СМИ; алгоритмы действий при авариях и несчастных случаях, ликвидации ущерба, нанесенного аварийной ситуацией; распространение объективной информации об опасностях энергоснабжению на необходимом уровне надежности, авариях;

оповещение и информирование населения о чрезвычайных происшествиях и авариях.

Считаем, что при раскрытии содержания компонентов энергобезопасности следует отметить их нормативную, правовую, и техническую взаимосвязь, означающую строгое и безусловное соблюдение юридическими и физическими лицами специальных норм, технических условий, правил, стандартов, условий лицензий, специальных разрешений и т.п.

7. Образовательный компонент энергетической безопасности состоит из организации и осуществления подготовки, переподготовки, повышения квалификации, аттестации и проверки знаний руководителей и специалистов, осуществляющих деятельность в области энергетики, безопасности гидротехнических сооружений, объектов энергетики, лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике.

Изложенное позволяет нам сформулировать понятие энергетической безопасности. Энергетическая безопасность – это система упорядоченных в результате нормотворческого и правореализационного процессов общественных отношений, обеспечивающих техническими и правовыми средствами, организационными мерами степень и качество охраны и защиты жизненно важных интересов государства, общества и личности от внутренних и внешних угроз, вызовов, существенных рисков нарушения надежного функционирования и развития энергетики для обеспечения их потребностей в доступных топливно-энергетических ресурсах.

Считаем, что представленный широкий подход к определению энергетической безопасности через общественные отношения вполне обоснован и наиболее объективно отражает юридическую природу этого правового явления.

В соответствии с п. 2 ст. 28 ФЗ «Об электроэнергетике» осуществление федерального государственного энергетического надзора входит в состав мер государственного регулирования безопасности в сфере электроэнергетики.

Вместе с тем, исходя из целей и задач федерального государственного энергетического надзора, проанализированных в первом параграфе настоящего исследования, считаем, что федеральный государственный энергетический надзор является средством обеспечения именно энергетической безопасности.

При обосновании данного утверждения, прежде всего, необходимо обратить внимание на то, что легального определения безопасности в сфере электроэнергетики законодатель ни в ФЗ «Об электроэнергетике», ни в иных нормативных актах не дает. При этом выше нами было установлено, что нормативное определение безопасности в целом также в настоящее время отсутствует, а определения, предлагаемые научным сообществом, в достаточной степени вариативны и не могут отразить сущности понятия «безопасность в сфере электроэнергетики». С уверенностью можно утверждать лишь, что в данное понятие входит обеспечение надежности энергоснабжения. Однако, надежность энергоснабжения – это одна из сторон энергетической безопасности, как следует из приведенного нами анализа понятия «энергетическая безопасность».

В соответствии с нормами ФЗ «Об электроэнергетике», Положения об осуществлении федерального государственного энергетического надзора, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 г. № 610, Правилами осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, Положением об Управлении государственного энергетического надзора к функциям федерального государственного энергетического надзора относятся в том числе: осуществление контроля и надзора за организацией учета расхода электрической и тепловой энергии, контроль эффективности использования топливно-энергетических ресурсов в процессе производства, передачи, распределения и потребления электрической и тепловой энергии.

Указанные мероприятия входят в предмет энергетической безопасности, определение которой дано выше, однако, отнесение их к средствам обеспечения



надежности энергоснабжения, а, следовательно, безопасности в сфере электроэнергетики, можно осуществить лишь весьма условно.

Таким образом, с учетом всего объема целей, задач и функций федерального государственного энергетического надзора считаем возможным утверждать, что осуществление федерального государственного энергетического надзора входит в состав мер обеспечения энергетической безопасности. Содержащееся в ФЗ «Об электроэнергетике» положение об отнесении его к мерам государственного регулирования безопасности в сфере электроэнергетики несколько суживает содержание федерального государственного энергетического надзора, не в полной мере отражает его сущность.

Понимание цели обеспечения технической безопасности в электроэнергетике в отрыве от конечной цели обеспечения энергетической безопасности не позволяет энергетическому надзору занять должное место в механизме обеспечения энергетической безопасности, достижение которой является одной из важнейших целей энергетической политики.

## ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ ЗА РУБЕЖОМ

### § 1. Правовое регулирование и организация надзорной деятельности в целях обеспечения безопасности в электроэнергетике в Европейском Союзе

В настоящей главе нами будет рассмотрен опыт Европейского союза (The European Union, далее – Евросоюз/ЕС) и его государств-членов как наиболее ярких представителей системы континентального права и его подхода к административно-правовому регулированию.

Европейское сообщество (the European Community) образовалось эволюционным путем из Европейского объединения угля и стали (the European Coal and Steel Community)<sup>1</sup>, Европейского экономического Сообщества (the European Economic Community)<sup>2</sup> и Европейского Сообщества по атомной энергии (the European Atomic Energy Community)<sup>3</sup>. Можно сказать, энергетическая сфера уже на ранних этапах явилась одним из системообразующих, интегрирующих факторов появления Европейского Сообщества, несмотря на то, что Договор от 1957 года, учреждающий Европейское экономическое Сообщество, не содержит упоминания об энергетической политике.

Прежде всего, стоит упомянуть, что энергетика является одной из важнейших для Евросоюза сфер, в которой наиболее отчетливо выражены имеющиеся в ЕС особенности правопорядка и основные тенденции дальнейшего развития, свойственные не только энергетическому сектору.

---

<sup>1</sup> Treaty constituting the European Coal and Steel Community and connected documents. – [http://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/7550d654-18b4-4e04-86d1-9bd3a8dddf5a/Resources#11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/7550d654-18b4-4e04-86d1-9bd3a8dddf5a/Resources#11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58_en&overlay) (дата обращения 03.10.2013).

<sup>2</sup> Treaty establishing the European Economic Community and connected documents. – [http://www.cvce.eu/obj/treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_economic\\_community\\_rome\\_25\\_march\\_1957-encca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html](http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-encca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html) (дата обращения 03.10.2013).

<sup>3</sup> Consolidated version of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community. – <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:EN:PDF>. (дата обращения 03.10.2013).

Потребность в юридическом оформлении общих правил функционирования рынка энергоресурсов и переходе к общим принципам и правилам его организации и регулирования сложилась в ЕС лишь к 90-м гг. двадцатого века, обуславливая принятие первых Регламентов и Директив ЕС в этом секторе экономики, а также наиболее масштабного документа - Европейской Энергетической Хартии (ЕЭХ) 1991 года (The European Energy Charter) и Договора к Энергетической Хартии 1994 года (ДЭХ)<sup>1</sup> (The Energy Charter Treaty).

Энергетическая политика ЕС строится посредством взаимодействия интересов государств-членов, осуществления между ними политической кооперации. Указанное справедливо и для энергетической безопасности, являющейся неотъемлемой частью энергетической политики и политики безопасности Европы<sup>2</sup>.

В связи с ростом числа вызовов и угроз надежности энергоснабжения, с которыми сталкиваются индустриально развитые страны, термин «энергетическая безопасность» со временем эволюционировало из понятия, вобравшего в себя наличие доступа к топливным ресурсам, в, так называемую, «новую парадигму энергетической безопасности»<sup>3</sup>.

Поскольку европейский подход к содержанию энергетической безопасности является ключевым фактором к формированию модели регулирования, контроля и надзора со стороны публичных европейских органов власти в сфере электроэнергетики, считаем необходимым определить, что ЕС и государства-члены понимают под энергетической безопасностью и надежностью энергоснабжения, в том числе на законодательном уровне.

---

<sup>1</sup> См.: Заключительный документ Гагской Конференции по Европейской Энергетической Хартии 16-17 декабря 1991 года // Договор к Энергетической Хартии и связанные с ним документы. Правовая основа для международного сотрудничества. – [http://www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/RU.pdf#page=239](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/RU.pdf#page=239) (дата обращения 05.10.2013).

<sup>2</sup> A secure Europe in a better world: European security strategy, adopted by the European Council in Brussels on 12.12.2003. – <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (дата обращения 05.10.2013); De Jong J. The 2007 Energy Package: the start of a new era? // European Energy Law Report V. – Antwerpen: Intersentia, 2008. – С. 99.

<sup>3</sup> Rothkopf D. New Energy Paradigm, New Foreign Policy Paradigm // The Global Politics of Energy. – Washington: The Aspen Institute, 2008. – С.186-213; Helm D. The Assessment: The New Energy Paradigm // Oxford Review of Economic Policy. – Vol.21. – No.1. – С. 1-18.

Необходимо отметить, что в европейском понимании понятия «энергетическая безопасность» (energy security) и «надежность энергоснабжения» (the security of energy supply) не имеют существенных различий<sup>1</sup>, в чем усматривается методологическое отличие от подходов к определению энергетической безопасности в российской науке и практике, рассмотренных в настоящей работе ранее.

В Европейском Союзе дискуссия касательно концепции энергетической безопасности не утихает уже несколько десятилетий. Термин «энергетическая безопасность» в его общем понимании включает политический, экономический и технолого-технический компоненты, широко используется многочисленными международными организациями, в то время как термин «надежность энергоснабжения» принят в законодательстве Евросоюза, включен в текст Лиссабонского Соглашения и ряда иных политических документов. Энергетическая безопасность в официальных документах ЕС понимается довольно узко – по большей части, как техническая безопасность энергетических объектов и сетей.

По нашему мнению, несмотря на то, что понятия «энергетическая безопасность» и «надежность энергоснабжения» теоретические по своей юридической природе, подходы к их пониманию и способы закрепления в законодательстве в конечном итоге влияют на их практическое применение.

В соответствии с Договором о Европейском Союзе (the Treaty on the European Union<sup>2</sup>) свободная конкуренция признается общим принципом права. Законодательство, регулирование и экономическая политика государств-членов и самого Сообщества «должны быть воплощены в соответствии с принципом экономики открытого рынка со свободной конкуренцией»<sup>3</sup>. Директивы, принимаемые Европейским Сообществом, закрепляют примат конкуренции над

---

<sup>1</sup> Seliverstov S.: Указ соч. – С. 3.

<sup>2</sup> Договор о Европейском Союзе. – Маастрихт. – 07 февраля 1992 года. – [http://www.cvce.eu/obj/treaty\\_on\\_european\\_union\\_maastricht\\_7\\_february\\_1992-en-2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05.html](http://www.cvce.eu/obj/treaty_on_european_union_maastricht_7_february_1992-en-2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05.html) (дата обращения 07.10.2013).

<sup>3</sup> Статья 4, параграф. 1 (статья 119, параграф 1 Договора о функционировании Европейского Союза. – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0047:0200:EN:PDF> (дата обращения 07.10.2013).

регулированием отдельных секторов, в том числе и энергетического сектора<sup>1</sup>. На сегодняшний момент наблюдается эволюция регулирования, воплощающая более рыночное сознание, где национальные границы уже не столь важны<sup>2</sup>. Это, в том числе, делает возможным отметить тенденцию на дерегулирование энергетической отрасли многих государств-членов.

При определении понятий «энергетическая безопасность» и «безопасность энергоснабжения» европейский законодатель и исследователи-правоведы также поддерживают указанный руководящий принцип либерализации и обеспечения свободной конкуренции<sup>3</sup>.

В соответствии с текстом Лиссабонского Соглашения безопасность энергоснабжения официально составляет одну из главных задач энергетической политики Европейского Союза наряду с функционированием энергетического рынка, стимулированием энергоэффективности и энергосбережения, развитием новых и возобновляемых источников энергии, трансъевропейских энергетических сетей.

В Зеленой Книге Европейской Комиссии по безопасности энергоснабжения 2000 года отмечено, что «безопасность энергоснабжения должна достигать уровня надлежащего обеспечения... функционирования экономики, физической возможности бесперебойных поставок... по приемлемой цене... при сохранении окружающей среды... Безопасность энергоснабжения достигается не максимизацией энергоэффективности или минимизацией энергозависимости, а сокращением рисков, связанных с такой зависимостью»<sup>4</sup>.

Говоря вообще, безопасность энергоснабжения определена в широком смысле как физическая возможность бесперебойных поставок на рынок для всех

---

<sup>1</sup> Статья 36, параграф В Директивы 2009/72/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 года об общих правилах для внутреннего рынка электроэнергии и об отмене Директивы 2003/54/ЕС (Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC) // Official Journal of the European Union. – 14.8.2009. – L 211/5; См.: OECD Journal: Competition Law and Policy. – Vol. 2009/1. – С. 13.

<sup>2</sup> Matlár J. H. Energy Policy in the European Union. – London, 1997. – С. 7.

<sup>3</sup> Egenhofer C. Integrating Security of Supply, Market Liberalisation and Climate Change // European Energy Security: What Should it Mean? What to Do? – Center for European Policy Studies (CEPS), International Institute for Strategic Studies (IISS), Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – С. 4-14.

<sup>4</sup> Зеленая Книга от 29 ноября 2000 года «К Европейской стратегии безопасности энергоснабжения» (Commission Green Paper of 29 November 2000 «Towards a European strategy for the security of energy supply»). – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0769:EN:HTML> (дата обращения 08.10.2013).

потребителей приемлемых энергоресурсов, при должном внимании к проблемам окружающей среды и устойчивом развитии.

Зеленая Книга Европейской Комиссии 2006 года продолжает эту мысль, описывая предлагаемую для Европы энергетическую стратегию как попытку «сбалансировать безопасность энергоснабжения, конкурентность, и защиту окружающей среды»<sup>1</sup>.

Интересно, что термин «безопасность электроснабжения» определен в Директиве Европейского Парламента и Европейского Совета 2005/89/ЕС как способность электрических систем снабжать электричеством конечных потребителей на условиях, установленных в самой Директиве<sup>2</sup>. Данное определение не является мультифункциональным, поскольку применимо лишь к стабильности электроэнергетики и включало единственный технический компонент устойчивости электроснабжения, что оставляет официальный европейский подход в некой неопределенности. В Директиве 2009/72/ЕС «безопасность электроснабжения» официально не определена. В то же время, новая Директива указывает, что «безопасность электроснабжения» является основным элементом публичной безопасности и находится в неотъемлемой связи с эффективным функционированием внутреннего рынка электроэнергетики (статья 24 Директивы 2009/72/ЕС).

Во множестве научных исследований различия между энергетической безопасностью и безопасностью энергоснабжения ясно не обозначены. А в наиболее распространенном практическом определении энергетическая безопасность полностью совпадает с безопасностью энергоснабжения<sup>3</sup>. Последняя раскрывается как адекватное энергоснабжение по приемлемой цене. Это определение предполагает, что энергия должна быть физически доступна, а ее

---

<sup>1</sup> Зеленая Книга от 08 марта 2006 года «Европейская стратегия устойчивой, конкурентоспособной, безопасной энергетики» (Commission Green Paper of 8 March 2006 «A European strategy for sustainable, competitive and secure energy»). – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0105:FIN:EN:HTML> (дата обращения 08.10.2013).

<sup>2</sup> Ст. 2 Директивы 2005/89/ЕС Европейского Парламента и Совета от 18 января 2006 года о мерах по обеспечению безопасности электроснабжения и инвестирования в инфраструктуру (Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment) // Official Journal of the European Union. – 04.02.2006. – L 33/22.

<sup>3</sup> Clingendael International Energy Programme (CIEP). Study on Energy Supply Security and Geopolitics // Final Report. – January 2004. – С. 37.

цена – экономически обоснованной<sup>1</sup>. Некоторые ученые к данной концепции добавляют иные компоненты: надежные энергоресурсы и средства их транспортировки, надлежащие объемы энергии.<sup>2</sup>

Близка к указанному суждению и «всеохватывающая концепция», в соответствии с которой надежность энергоснабжения включает безопасность в краткосрочном и долгосрочном аспекте, технический и геополитический аспект: ключевые элементы включают регулярные/продолжающиеся поставки, приемлемые цены, доступ к поставкам, наряду с физической надежностью и безопасностью необходимой инфраструктуры<sup>3</sup>.

Джонсон Д. и П. Робинсон утверждают, что «безопасность энергоснабжения – это более чем, зависимость от импорта энергоносителей (хотя данный показатель считается одним из важнейших), она заключается главным образом в уровне риска при определенном способе снабжения, поставщике и типе топлива»<sup>4</sup>.

Иной подход к определению энергетической безопасности ставит во главу угла безопасность критической инфраструктуры и ключевых ресурсов<sup>5</sup>, которые включают в себя те объекты, которые настолько жизненно важны для любого государства, что их повреждение или уничтожение будет иметь необратимые негативные последствия для базовых функций правительства, национальной безопасности, национальной экономики и здоровья населения<sup>6</sup>.

Учитывая количество существующих в Европе подходов к определениям энергетической безопасности и безопасности энергоснабжения, прийти к единому определению и объединить аспекты различных подходов, как и в российской науке, едва достижимо.

---

<sup>1</sup> Haighighi S. The legal dimension of the EU energy policy. – Florence, 2006. – С. 11-13.

<sup>2</sup> Oezkan G. The Nabucco Project, Energy Supply Security and International Politics // Energy Economics. – Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012. – С. 101.

<sup>3</sup> Johnston A. The Future Shape of EU Energy Law and Policy // A Constitutional Order of States: essays in EU Law. – Oxford and Portland, Oregon, 2011. – С. 407.

<sup>4</sup> Johnson D., Robinson P. Указ. соч. – С.182.

<sup>5</sup> Belluck D., Hull R. Environmental Security, Critical Infrastructure and Risk Assessment: Definitions and Current Trends // Environmental Security in Harbors and Coastal Areas, NATO security through science series. – Springerlink, 2007. – С. 3-17.

<sup>6</sup> Yusta J. M., Correa G. L. Methodologies and applications for critical infrastructure protection: State-of-the-art // Energy Policy. – 2011. – № 39. – С. 6101.

Нагиги С.С. в работе «Энергетическая безопасность и распределение полномочий между Европейским Сообществом и его государствами-членами» приводит точку зрения, согласно которой «энергетическая безопасность» является наиболее общим понятием и включает в себя «с одной стороны безопасность энергоснабжения для потребителей и обеспеченный спрос на энергоносители для производителей. Принимая во внимание зависимость Европы от поставок энергетических ресурсов извне, анализ и изучение безопасности энергоснабжения является наиболее актуальным»<sup>1</sup>. Считаем, что подобный подход позволяет разделить концепции энергетической безопасности и безопасности энергоснабжения и, в то же время, методологически объяснить внимание и сосредоточенность публичных органов Евросоюза и европейских исследователей к изучению именно безопасности энергоснабжения.

Рассмотрим далее действующее нормативно-правовое регулирование вопросов обеспечения технического компонента энергетической безопасности в электроэнергетике Европейского Союза.

Правовые акты Европейского Сообщества, их форма и нормативная сила довольно глубоко изучены российской наукой международного права. Вся совокупность правовых актов ЕС подразделяется учеными на три группы<sup>2</sup>, из которых главные – это первичное (договорное) право и секундарное (производное) (Регламенты, Директивы и, Решения, перечисленные ст. 288 Договора о функционировании Европейского Союза).

Институтам ЕС в ведение передаются лишь те вопросы, которые имеют коммунитарный масштаб (эффект), то есть затрагивают интересы всех или большинства государств-членов ЕС. Такие вопросы, как энергоэффективность, производство возобновляемых источников энергии, охрана окружающей среды в актах «энергетического» права ЕС присоединены к проблеме безопасности энергоснабжения для придания ей «коммунитарного масштаба» и, таким образом,

---

<sup>1</sup> Naghghi S. S. Указ.соч. – С. 462;

<sup>2</sup> См.: Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение прав человека: учебник для вузов / отв. ред. Л. М. Энтин. – М.: Норма, 2007. – 2-е изд., пересмотр, и доп. – С. 96;



её легитимации в качестве коммунитарной (то есть подведомственной институтам ЕС).

При этом организация правовой охраны, формирование процессуальных норм находится в ведении государств-членов (применение норм центральными правительством или органами территориальных единиц, или специализированными организациями).

Административное право ЕС подразумевает имплементацию и применение права Сообщества в широком смысле посредством кооперации между институтами власти и исполнительными органами на уровне Сообщества и на уровне государств-членов (концепция «разделенного правительства»). Для применения права Сообщества к конкретным правоотношениям внутри государства-члена обычно необходимо издание нормативных актов органов правотворчества, индивидуальных правовых актов национальными органами государственной власти<sup>1</sup>. При этом государства-члены ЕС жестко связаны принципом «верности» европейскому единству, провозглашённому нормой статьи 4(3) ДЕС<sup>2</sup>. Он заключается в обязательстве государств-членов согласовывать свое внутреннее законодательство с теми международно-правовыми актами, которые приняты на уровне институтов ЕС. Это требование – императив, относится как к правотворческим, так и к правоприменительным актам государств-членов ЕС и их внутренних органов. Таким образом, все национальные нормы, регулирующие сектор энергетики и безопасного ее функционирования, должны рассматриваться как часть единого правопорядка, охватывающего уровень не только межгосударственных правоотношений, но и внутригосударственных.

Нормативно-правовое регулирование энергетической безопасности ЕС также состоит из двух основных частей: из норм учредительных Договоров и норм, изданных институтами ЕС на их основе и в их исполнение (Регламенты, Директивы и Решения Совета (министров), Европарламента и Комиссии).

---

<sup>1</sup> См.: Hartley T. C. The Foundations of European Community Law. – Oxford: Oxford University Press, 2003. – 5 ed. – С. 105;

<sup>2</sup> См.: Европейский Союз – Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 172.

Первичное «энергетическое» право ЕС составляют нормы Договора о функционировании Европейского Союза от 25 марта 1957 года (в редакции Лиссабонского «Договора о реформах» 2007 г.<sup>1</sup>), в 2009 году получившего своё сегодняшнее название<sup>2</sup>. В результате «Лиссабонских реформ» в указанный договор был включен раздел XXI «Энергия», содержащий задачи энергетической политики ЕС (статья 194). В 1992 г. был принят ещё один основополагающий акт – Договор о Европейском Союзе (the Treaty on the European Union), включивший в сферы регулирования вопросы общей внешней политики и политики безопасности.

В соответствии с Договором о функционировании ЕС энергетическая политика ЕС представляет собой следующие задачи: а) обеспечить функционирование энергетического рынка; б) обеспечить надежность энергоснабжения; в) содействовать энергетической эффективности и экономии энергии, а также развитию новых и возобновляемых видов энергии; содействовать межсоединению энергетических сетей. Данными «конституционными» нормами политика ЕС в области энергетики, в том числе обеспечение энергетической безопасности, отнесена учредителями в число задач Евросоюза.

Учредительные Договоры, о которых шла речь выше, носят общий характер и требуют дальнейшей конкретизации и заполнения пробелов. Административные нормы ЕС, направленные на обеспечение безопасности в электроэнергетике и его институтов формируются в таких источниках как директивы и регламенты, решения, а также в судебной практике Европейского суда справедливости.

Ст. 249 параграф 1 Договора о ЕС указывает на то, что Европарламент в сотрудничестве с Европейским Советом, сам Европейский Совет и Еврокомиссия издают директивы по вопросам, входящим в их полномочия, и в соответствии с требованиями настоящего Договора. В настоящее время ЕС стал использовать

---

<sup>1</sup> Лиссабонский договор, вносящий изменения в Договор о Европейском Союзе и в Договор об учреждении Европейского Сообщества (Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community), подписанный в Лиссабоне 13 декабря 2007 года // Official Journal of the European Union. – С. 306. – 17.12.2007.

<sup>2</sup> Европейский Союз – Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 211-390.

принятие директив в качестве инструмента либерализации, особенно в сферах жизнеобеспечения населения, в том числе и в электроэнергетике.<sup>1</sup> Директива может быть адресована ограниченному кругу субъектов, одному или более государствам-членам, и имеет обязательный характер в обозначении результата, который должен быть достигнут с помощью регулирования, и детальном его описании<sup>2</sup>.

Регламенты в отличие от директив являются актами общего характера, адресованными всем субъектам права ЕС (не только государствам-членам) и наделенными прямым действием (не требуют актов имплементации)<sup>3</sup>. Эти свойства делают регламенты похожими на национальные законы<sup>4</sup>.

В связи с реформированием, дальнейшей либерализацией внутренних энергетических рынков, принятием пакета нормативных правовых актов, регулирующих газовую и электроэнергетическую отрасли ЕС (далее – Третий энергетический пакет), правовое регулирование безопасности в электроэнергетике также было подвергнуто изменению. В настоящее время к наиболее важным актам ЕС в указанной сфере относятся Директива 2009/72/ЕС об общих правилах для внутреннего рынка электроэнергии и об отмене Директивы 2003/54/ЕС (Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC) (далее также – директива по электроэнергии), Директива 2010/31/EU об энергетических свойствах зданий и сооружений (Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings)<sup>5</sup>, Регламент № 713/2009 об Агентстве по сотрудничеству регулирующих органов (Regulation (EC) N 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the

---

<sup>1</sup> Prechal S. Directives in EC Law. – Oxford: Oxford University Press, 2005. – С. 3.

<sup>2</sup> Case 38/77 Enka [1977] ECR 2203.

<sup>3</sup> Hartley T. The Foundations of European Union Law. – Oxford: Oxford University Press. – 7 ed. – С. 215.

<sup>4</sup> Гудков И. В. Третий энергетический пакет Европейского союза // Нефть, Газ и Право. – 2010. – № 3. – С. 58.

<sup>5</sup> Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings // Official Journal of the European Union. – 18.06.2010. – L 153/13.

Cooperation of Energy Regulators (Text with EEA relevance)<sup>1</sup>, Делегированный Регламент №244/2012 о сравнительной методологии расчета затрат на обеспечение минимального уровня соответствия зданий и их конструктивных элементов энергетическим требованиям (Delegated Regulation (EU) No 244/2012 of 16 January 2012 supplementing Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings by establishing a comparative methodology framework for calculating cost-optimal levels of minimum energy performance requirements for buildings and building elements)<sup>2</sup>, Директива 2005/89/ЕС о мерах по обеспечению безопасности электроснабжения и инвестирования в инфраструктуру (Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment), Директива 2010/30/EU о маркировке и стандартизации информации о продукции при потреблении энергии и использовании другой, связанной с энергоснабжением продукции (Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products<sup>3</sup>), Директива 2006/32/ЕС об энергоэффективности конечного потребления энергии и энергетических услуг (Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC<sup>4</sup>).

Считаем необходимым рассмотреть наиболее концептуальные из указанных нормативных правовых актов, поскольку именно они носят, бесспорно, основополагающий характер и содержат правовые установки и ориентиры, свойственные и другим правовым актам в этой области.

---

<sup>1</sup> Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators // Official Journal of the European Union. – 14.8.2009. – L 211/1.

<sup>2</sup> Delegated Regulation (EU) No 244/2012 of 16 January 2012 supplementing Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings by establishing a comparative methodology framework for calculating cost-optimal levels of minimum energy performance requirements for buildings and building elements // Official Journal of the European Union. – 21.03.2012. – L 81/18.

<sup>3</sup> Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products // Official Journal of the European Union. – 18.06.2010. – L 153/1.

<sup>4</sup> Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC // Official Journal of the European Union. – 2006. – L 114/64.

Директива 2009/72/ЕС по электроэнергии явилась одним из основных нормативных правовых актов Третьего энергетического пакета, вступившего в силу 3 сентября 2009 г., и отменила существовавшую ранее базовую директиву электроэнергетической отрасли - Директиву № 2003/54/ЕС относительно общих правил для внутреннего рынка электроэнергии от 26 июня 2003 г., которая, по мнению официальных европейских органов власти, внесла значительный вклад в создание данного внутреннего рынка электроэнергии<sup>1</sup>.

В Директиве декларируется, что «энергетическая бедность – это растущая проблема Сообщества», а «безопасность энергоснабжения является важной частью государственной безопасности и, следовательно, неотъемлемо связана с эффективной работой внутреннего рынка электричества и интеграции изолированных рынков электричества в государствах-членах ЕС». По мнению европейского законодателя, обеспечение потребителей соответствующими средствами, способствующими более эффективному использованию энергии, непременным условием для которого является бесперебойность поставок электроэнергии, возможно лишь при хорошо функционирующем рынке электроэнергии. При этом, «внутренний рынок должен охватывать пространство без внутренних границ, в котором согласно положениям Договоров обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов»<sup>2</sup>.

Директива 2009/72/ЕС направлена на имплементацию норм и правил, регулирующих генерацию, передачу и распределение электроэнергии, защиту потребителей и обеспечение безопасности энергоснабжения<sup>3</sup>. Исчерпывающе ясно определяется цель данного акта: обеспечение безопасности потребителей, безопасности энергоснабжения, увеличения распределительной мощности, отделение сетей от производителей и поставщиков, эффективное отделение

---

<sup>1</sup> Пункт 2 Преамбулы Директивы 2009/72/ЕС.

<sup>2</sup> Пункт 2 статьи 26 Договора о функционировании Европейского Союза.

<sup>3</sup> Hufermann T. Current European Energy Legislation and Its Applicability on the DESERTEC Concept. – epubli, 2011. – С. 39;

деятельности по поставке и производству электроэнергии от операций в сети<sup>1</sup>, открытие рынков, повышение уровня взаимодействия участников.

В связи с тем, что сектор передающей сети электричества имеет большое значение для Сообщества, в Директиве разработаны дополнительные меры защиты в отношении сохранения безопасных поставок электроэнергии Сообществу во избежание угроз общественному порядку и общественной безопасности в сообществе и благополучию граждан Европейского Союза. Среди них, в частности, оценка независимости работы сети на уровне Сообщества и индивидуальной зависимости государств-членов ЕС от третьих стран в поставке электроэнергии, обязанность государств-членов определить независимых операторов передающих и распределяющих сетей.

В соответствии с п. 10 ст. 3 Директивы государства-члены должны принимать меры для достижения целей экономического и социального сплочения и защиты окружающей среды. К подобным мерам и средствам в частности, относятся внедрение адекватных экономических стимулов с использованием, там, где возможно, всех существующих инструментов на уровне страны и Сообщества, для создания и поддержания необходимой сетевой инфраструктуры, включая пропускную способность энергообъединения. Также государства-члены должны следить за тем, чтобы критерии технической безопасности были четко определены, чтобы были разработаны и общедоступно представлены технические правила, устанавливающие минимальное проектное задание и рабочие требования для подсоединения к сети электростанций, распределительных сетей, напрямую подсоединенное оборудование потребителей, циклы соединительных линий и прямые линии (ст. 5 Директивы).

Директивой также предписано создание в государствах-членах независимого механизма рассмотрения споров и защиты прав потребителей на безопасное энергоснабжение (п. 13 ст. 3), разработка критериев технической безопасности (ст. 4), определен порядок утверждения новых производственных мощностей

---

<sup>1</sup> Del Guayo I., Kühne G. Ownership Unbundling and Property Rights in the EU Energy Sector // Property and the Law in Energy and Natural Resources. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – С. 335;

(статьи 7-8), сертификации операторов передающих сетей (ст. 10), указаны принципы сотрудничества регулирующих органов (ст. 1), их права, обязанности и полномочия (статьи 35-37, 39).

С целью установления независимого механизма сотрудничества между национальными регулируемыми органами с правом принятия индивидуальных решений Европейским Парламентом и Советом был принят Регламент № 713/2009 об Агентстве по сотрудничеству регулирующих органов (Agency for the Cooperation of Energy Regulators – ACER), призванном заменить ранее существующие Группу европейских регуляторов электроэнергетики и газа – ERGEG и Совет европейских регуляторов энергетики (Council of European Energy Regulators – CEER), созданный в 2000 году.

Как закреплено в Регламенте, также вошедшем в Третий энергетический пакет, Агентство должно обеспечить выполнение регулирующих функций национальными регулируемыми органами в соответствии с Директивой 2009/72/ЕС и Директивой 2009/73/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 июля 2009 г. об общих правилах для внутреннего рынка природного газа<sup>1</sup> на основе четкой координации, и, в случае необходимости, их выполнение на уровне Сообщества. Установлено, что одними из целей механизма сотрудничества регулирующих органов является способствование единообразному применению законодательства в сфере внутренних рынков электроэнергии на всей территории Сообщества, а также укрепление энергетической безопасности<sup>2</sup>.

Общие правовые основы мер по повышению качества энергетических услуг и развитию энергоэффективности определены в Директиве 2006/32/ЕС об энергоэффективности конечного потребления энергии и энергетических услуг. Директива определяет энергоэффективность как соотношение между количеством осуществленного процесса, произведенных услуг, товара или энергии и количеством затраченной для этого энергии (подпункт (b) п. 3 ст. 3). Под улучшением энергетической эффективности понимается увеличение

---

<sup>1</sup> Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC // Official Journal of the European Union. – 14.08.2009. – L 211/94.

<sup>2</sup> Пункты 10, 15 Преамбулы Регламента № 713/2009.

эффективности конечного потребления энергии в результате технологических, поведенческих и/или экономических изменений, внешних условий, воздействующих на энергопотребление (подпункты (d) и (с) п. 3 ст. 3).

Помимо объективных целей энергосбережения, данная директива содержит нормативные определения, разработанные инструменты, механизмы и схемы предпринимаемых для повышения энергоэффективности мер. При этом субъектами применения указанных мер могут являться не только гарантирующие поставщики, системные операторы, энергосбытовые компании, но и конечные потребители электроэнергии. Ст. 6 директивы устанавливает минимальные требования для энергосбытовых компаний при предоставлении потребителям энергетических услуг (энергетический аудит, публичные добровольные соглашения, системы «белых сертификатов», вклад в фонды энергосбережения).

Директива 2005/89/ЕС о мерах по обеспечению безопасности электроснабжения и инвестирования в инфраструктуру нацелена на обеспечение необходимого уровня генерирующих мощностей, баланса спроса и поставок, а также надлежащего уровня взаимодействия между государствами-членами. Директива содержит набор возможных мер обеспечения безопасности электроснабжения в долгосрочной перспективе, для поддержания баланса поставок электроэнергии и спроса, позволяя операторам передающих сетей исполнять обязанность по резервированию мощности с использованием эквивалентных рыночных мер. Ст. 4 п. 2 указывает на требования технической безопасности для операторов сети, а в статье 6 европейский законодатель закрепил возможные меры стимулирования для развития сетей и надлежащего технического содержания оборудования.

В дополнение к базовому (первичному и производному) праву, выраженному в нормативных актах, принятых Европейским Парламентом, более детальное регулирование технической безопасности сетей и мер защиты потребителей содержится в актах центральных административных органов государств-членов



ЕС, в административных решениях, инструкциях, принятых указанным органами или регуляторами<sup>1</sup>.

Вместе с тем, новые принципы управления передающими сетями в связи с разделением вертикально интегрированных компаний сформировали более сложную систему оперирования и мониторинга в реальном времени, повысили роль системных операторов в поддержании работоспособности сетей, а также их зависимость от принятия решений другими операторами. Увеличение потребности в передающей мощности для обеспечения межгосударственной торговли электроэнергией в то же время означает, что нагрузка на передающие сети постоянно будет стремиться достичь предельных или близких к ним значений. При таких обстоятельствах, нарушения в работе сетей могут распространяться на большие участки и серьезно подрывать безопасность энергоснабжения<sup>2</sup>.

Таким образом, либерализация единого рынка электроэнергии в ЕС, одной из основных целей которой являлось повышение уровня надежности и безопасности электроснабжения, обнаружила новые угрозы и вызовы данной безопасности. В настоящем параграфе перед нами стоит цель рассмотреть, какие административные (контрольные и надзорные) формы обеспечения безопасности в электроэнергетике существуют в единой Европе, изучить механизм их действия.

По утверждению ученых-административистов административное право Европейского Сообщества – это уникальный сплав различных правовых традиций специальным образом адаптированных для целей Сообщества<sup>3</sup>. Продолжение развития административно-процессуального правового регулирования на уровне ЕС, усложнение процессов исполнения правовых актов и растущее взаимопроникновение административной деятельности ЕС и национальных

---

<sup>1</sup> Energy law in Europe : national, EU and international regulation / ed. by Roggenkamp M. M.. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – 2 ed. – С. 1279.

<sup>2</sup> Learning from the Blackouts –Transmission System Security in Competitive Electricity Markets / OECD/IEA. – Paris, 2005. – С. 11-12.

<sup>3</sup> Harlow C. European administrative law and the global challenge // The evolution of EU Law / P.P. Craig, G. De Burca. – Oxford: Clarendon Press, 1999. – С. 261.

органов власти<sup>1</sup> указывают на тенденцию дальнейшей федерализации на основе защиты фундаментальных процессуальных прав<sup>2</sup>, европеизации административного права.<sup>3</sup>

Единой стройной концепции публичной администрации ЕС на настоящий момент не существует, что в том числе подтверждается отсутствием определений администрации в Договоре о Европейском Союзе. Кроме того, на уровне ЕС отсутствует соответствующее отчетливое законодательное наделение какого-либо органа административной компетенцией. Напротив, она в различной степени разделена между Еврокомиссией, Европейским Советом (в меньшей степени), национальными администрациями, растущим числом европейских административных органов (европейские агентства, исполнительные агентства и независимые европейские органы<sup>4</sup>). Такой подход в науке административного права ЕС получил название «концепции разделенного правительства»<sup>5</sup>.

Несмотря на то, что число европейских агентств постоянно растет, только в редких случаях европейские институты наделяются административной компетенцией по исполнению общеевропейских норм и правил<sup>6</sup>. Этим функции обычно возложены на органы исполнительной власти государств-членов ЕС или выполняются посредством процедур взаимодействия, в которых участвуют как общеевропейские, так и национальные (или субнациональные) институты<sup>7</sup>.

Таким образом, независимые административные органы явились неотъемлемой частью институционального развития ЕС в связи с

---

<sup>1</sup> Kahl W. *Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht: Von der Konfrontation zur Kooperation // Die Verwaltung*. – 1996. – 341. – С. 373-374.

<sup>2</sup> Nehl H. P. *Principles of Administrative Procedure in EC Law*. – Oxford: Hart Publishing, 1999. – С. 87.

<sup>3</sup> Schwarze J. *Administrative Law under European Influence: on the convergence of the administrative law of the EU Member States*. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996. – С. 19.

<sup>4</sup> Chiti E. *Global Administrative Law and EU Administrative Law: Relationships, Legal Issues and Comparison*. – Springer, 2011. – С. 13.

<sup>5</sup> См.: Meij A. W. H. *Effect of Community Law on Judicial Review of Administrative Action in the Economic Sphere // Administrative Law Application and Enforcement of Community Law in the Netherlands / ed. J. A. E. Vervaele*. – Deventer: Kluwer, 1994. – С. 126.

<sup>6</sup> *Traditions and change in European administrative law / ed. by R. Caranta, A. Gerbrandy*. – Groningen: Europa Law Publishing, 2011. – С. 19.

<sup>7</sup> Craig P. *EU Administrative Law*. – Oxford: Oxford University Press, 2006. – С. 57.

необходимостью обеспечения одновременно беспристрастности и профессионального с технической точки зрения подхода к регулированию<sup>1</sup>.

В большинстве случаев независимость обеспечивается иной формой создания органа, при которой устанавливается общеевропейская система, включающая независимые национальные органы, независимый общеевропейский орган и Еврокомиссию. Примером подобной схемы является административное регулирование в энергетическом секторе<sup>2</sup>. Национальные регуляторы исполняют полномочия по применению общеевропейского законодательства в области энергетики, через европейский орган, о котором пойдет речь ниже, реализуют свои полномочия на общеевропейской арене и, таким образом, имеют определенную независимость от Еврокомиссии и иных политических институтов.

В структуре органов исполнительной власти выделяются специальные органы правопринуждения – инспекции, в полномочия которых входит проверка соблюдения лицами действующих норм и правил и привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушениях<sup>3</sup>.

Для того чтобы выявить в действиях лиц несоответствие действующему законодательству, требуется осуществление надзора в различных формах. В широком смысле под надзором европейская наука понимает: а) проверку, мониторинг, тестирование, осмотр, удостоверение, контроль; б) правопринуждение, поддержание, ограничение, коррекцию. В первом случае надзор включает в себя наблюдение и фиксацию (с помощью установленной процедуры) нарушений права, во втором – способность принудить к возмещению последствий нарушения и восстановления состояния, существовавшего до нарушения<sup>4</sup>.

Единство надзора – это процесс, при котором национальные регулирующие и надзирающие органы вырабатывают единые принципы и процедуры

---

<sup>1</sup> Caranta R., Andenas M. Independent Administrative Authorities. – British Institute of the International and Comparative Law, 2004. – С. 2.

<sup>2</sup> Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators // Official Journal of the European Union. – 14.8.2009. – L 211/1.

<sup>3</sup> Gil Ibáñez A. The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits. – Oxford / Portland: Hart Publishing, 1999. – С. 71.

<sup>4</sup> Audretsch H. Supervision in European Community Law. – Amsterdam: Elsevier Science Publishers BV, 1986. – С. 7.

осуществления надзора для всей единой Европы, обмениваясь поставленными целями и технологиями осуществления надзора. Данное единство надзора в настоящее время достигнуто благодаря взаимному признанию административных решений и сотрудничеству между регулируемыми и надзирающими органами при осуществлении ими своих полномочий<sup>1</sup>.

Дискуссия о создании на уровне ЕС единого регулирующего и надзирающего органа в области европейской безопасности ведется европейскими учеными давно и выявила немало сторонников создания такого органа<sup>2</sup>. Вместе с тем, противники данной инициативы утверждают, что национальные регуляторы в области безопасности нуждаются в большей координации и сплоченности без создания искусственных надстроек, существующую систему координации национальных регулирующих и надзирающих органов, европейских профильных комитетов можно усилить путем нормативного закрепления процедур. Кроме того, создание такого органа не соответствует потребностям европейского рынка, который занимает лидирующую роль и определяет модель регулирования, а не наоборот.<sup>3</sup> Более фундаментальная критика построена на точке зрения, что создание такого наднационального регулятора негативным образом отразится на конкуренции регулирующих и надзирающих органов, которая является источником инноваций и наиболее оптимальной модели правопринуждения во всей единой Европе<sup>4</sup>.

Распределение полномочий и задач между государствами-членами и институтами ЕС в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике

---

<sup>1</sup> Hofman H. C. H., Türk A. H. *EU Administrative Governance*. – Cheltenham, UK / Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. – С. 262.

<sup>2</sup> См. напр.: Pan E. J. *The Case for a Single European Securities Regulator // Financial Markets in Europe: Towards a Single Regulator?* / M. Andenas, Y. Avgerinos. – Kluwer Law International, 2003. – С. 235-260; Thieffry G. *Towards a European Securities Commission*. – IFLR, 1999. – С. 14-18; Hertig G. *Four Predictions about the Future of EU Securities Regulation*. – [http://www.ecmi.es/files/hertig\\_lee.pdf](http://www.ecmi.es/files/hertig_lee.pdf) (дата обращения 12.12.2013) и др.

<sup>3</sup> См.: Lannoo K. *Does Europe Need an SEC? Securities Market Regulation in the EU*. – European Capital Markets Institute, 1999. – С. 18.

<sup>4</sup> См.: European Union: *European Parliament Adopts Reports on the Proposed Market Abuse, Prospectus and the Financial Conglomerates Directive // Journal of International Financial Markets*. – 2002. – № 4(4). – С. 63; Ragnarsson B. M. *The Development of the EU Disclosure Regime and Regulatory Competition // Selected Papers from the Seminar in International Finance at Harvard Law School*. – 08.04.2003. – <http://www.law.harvard.edu/programs/pifs/ifllmpapers.html> (дата обращения от 14.12.2013).

осуществляется на основе основополагающих принципов пропорциональности<sup>1</sup> и subsidiarity<sup>2</sup>, обозначено в основополагающих директивах.

Проанализировав положения европейского законодательства в части регулирования электроэнергетического сектора, можно заключить, что к основным обязанностям государств-членов ЕС (равно как и их компетентных органов), направленным на обеспечение безопасности в электроэнергетике относятся следующие положения:

1) регулирующий орган или другой компетентный национальный орган власти должен предпринять необходимые шаги, чтобы гарантировать, что информация, предоставленная поставщиками своим потребителям, надежна и преподносится, в рамках страны, доступным образом (п.9 ст. 3 Директивы 2009/72/ЕС);

2) регулирующие органы, созданные государствами-членами ЕС, или государства-члены ЕС должны следить за тем, чтобы критерии технической безопасности были четко определены, были разработаны и общедоступно представлены технические правила, устанавливающие минимальное проектное задание и рабочие требования для подсоединения к сети электростанций, распределительных сетей, напрямую подсоединенного оборудования потребителей, циклов соединительных линий и прямых линий (ст. 5 Директивы 2009/72/ЕС);

3) в соответствии с Директивой 2006/32/ЕС об энергоэффективности конечного потребления энергии и энергетических услуг государства-члены ЕС обязаны определенный период времени принимать участие в регулярном процессе разработки и совершенствования Планов энергоэффективности в действии (Energy Efficiency Action Plans – EEAPs), по крайней мере, на национальном уровне. Кроме того, они должны передать полный набор

---

<sup>1</sup> Принцип пропорциональности соблюдается тогда, когда цель, поставленная административными органами, достигается с наименьшим вмешательством в частный интерес субъектов. Thomas R. *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*. – Oxford/Portland Oregon: Hart Publishing, 2000. – С. 101.

<sup>2</sup> На уровне Сообщества должны быть установлены общие рамочные принципы, детальное применение которых должно быть оставлено на усмотрение государств-членов, позволяя, таким образом, каждому государству-члену самому выбрать режим, наилучшим образом соответствующий своей конкретной ситуации. Preamble (11) of Directive № 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity // Official Journal of the European Union. – 30.01.1997. – L 27/20.

полномочий и ответственность по регулированию процесса достижения необходимых показателей энергосбережения специальным органам или агентствам. В соответствии с Приложением №4 директивы данные органы призваны исключить возможный «двойной подсчет» показателей энергосбережения при комбинации различных мер обеспечения энергоэффективности;

4) для поддержания энергоэффективности государства-члены ЕС или регулирующие органы должны настоятельно рекомендовать, чтобы электроэнергетические предприятия оптимизировали использование электроэнергии, например, за счет энергетического менеджмента, разработки инновационных формул ценообразования или введения интеллектуальных измерительных систем или интеллектуальных сетей при необходимости (п.11 ст. 3 Директивы 2009/72/ЕС);

5) на государствах-членах лежит ответственность за организацию, наблюдение и контроль процедуры подачи заявок на торгах для создания новых производственных мощностей или мер энергоэффективности/ энергосбережения (п. 5 ст. 7 Директивы 2009/72/ЕС);

б) государства-члены должны обеспечить установление операторами передающей сети минимальных требований и обязанностей при операциях в сети, направленных на обеспечение безопасности сети (п. 1 ст. 4 Директивы 2005/89/ЕС), а также соответствие деятельности операторов передающей и распределительной сетей указанным требованиям (п. 2 ст. 4 данной Директивы).

В соответствии с п. 2 ст. 3 Директивы 2009/72/ЕС государствам-членам ЕС для осуществления соответствующих обязанностей предоставлено полномочие налагать на предприятия, работающие в электроэнергетическом секторе и предоставляющие услуги общезкономического значения, обязательства по обслуживанию населения, которые могут касаться безопасности, включая безопасность поставок, систематичность, качество и стоимость поставок, и защиту окружающей среды, включая энергоэффективность, электроэнергию из возобновляемых источников и защиту климата. Такие обязательства должны быть

четко описаны, должны быть прозрачными, недискриминационными, доказуемыми и должны обеспечить равный доступ электроэнергетических предприятий Сообщества к национальным потребителям.

В рамках национальной энергетической политики к методам обеспечения безопасности в электроэнергетике, энергосбережения и эффективности, используемым государствами-членами, относятся:

- прямое участие государств и муниципалитетов в отрасли;
- нормативно-правовое регулирование, в том числе административные решения, принимаемые регулирующими органами;
- выдача лицензий;

- договорные соглашения. Несмотря на то, что государство обычно применяет законодательно определенные нормы и правила, а также основывающиеся на них административные решения, в последнее время наблюдается тенденция к поощрению правительствами договорных соглашений, вместо законодательно предписанных мер контроля и надзора. Использование договорных отношений между субъектами электроэнергетики и регулирующими органами как механизма публичного регулирования позволяет сосредоточиться на тех правовых условиях, которые должным образом не отражаются ни договорным правом, ни нормативно-правовым регулированием, не принадлежат к их природе. Договорные соглашения также позволяют государству обозначить для субъектов электроэнергетики специфические цели, например, в сфере энергоэффективности или использования возобновляемых источников энергии, и обеспечить при этом двойной контроль – как нормативного регулятора и как стороны соглашения.

- экономические меры (налогообложение, субсидирование, гарантии).

В самом общем виде компетенцию Европейской комиссии как наднационального административного органа, затрагивающую вопросы безопасности в электроэнергетике ЕС составляют:

- принятие отчетов государств-членов обо всех мерах, предпринятых для выполнения обязательств по универсальным услугам и обслуживанию населения,

и их возможный эффект на национальную и международную конкуренцию (п. 15 ст. 3 Директивы 2009/72/ЕС),

- принятие отчетов, содержащих выводы по результатам контроля качества и уровня обслуживания сетей (ст. 4 Директивы 2009/72/ЕС),

- принятие сообщений государств-членов о технических правилах в соответствии со ст. 8 Директивы 98/34/ЕС Европейского Парламента и Совета от 22 июня 1998 года, излагающей процедуру по предоставлению информации в сфере технических стандартов и постановлений и правил по услугам информационного общества<sup>1</sup> (ст. 5 Директивы 2009/72/ЕС).

Таким образом, с учетом анализа указанных полномочий считаем справедливым отметить надзорную функцию Европейской комиссии по отношению к реализации государствами-членами ЕС своей контрольно-надзорной компетенции в области обеспечения безопасности в электроэнергетике.

Особое внимание в вопросах безопасности в электроэнергетике уделяется трансграничным сетям, проходящим по территории двух и более государств-членов. Это связано, прежде всего, с тем, что указанные сети относятся к европейской критической инфраструктуре<sup>2</sup>, защита которой регламентирована Директивой 2008/114/ЕС об идентификации, созданию европейской критической инфраструктуры и оценке нужд по укреплению ее защиты<sup>3</sup>. Каждые два года государства-члены должны представлять в Еврокомиссию доклады о рисках, угрозах инфраструктуре, при создании новой инфраструктуры – направлять уведомления (ст. 4 Директивы 2008/114/ЕС). В обязанности государств-членов также входит утверждение представленного оператором передающей сети операционного плана безопасности (OSP) (ст. 5 Директивы 2005/89/ЕС), назначение должностного лица, ответственного за взаимодействие по вопросам

---

<sup>1</sup> Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations and of rules on Information Society services // Official Journal of the European Union. – 21.07.1998. – L 204/37.

<sup>2</sup> Roggenkamp M. M. Protecting Energy Infrastructure in the EU: The Impact of External Damages on Supply Security // Energy Networks and the Law: Innovative Solutions in Changing Markets / I. del Guayo, M. M. Roggenkamp and others. – Oxford University Press, 2012. – С. 125.

<sup>3</sup> Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection // Official Journal of the European Union. – 23.12.2008. – L 345/75.



безопасности между регулируемыми органами и владельцами/операторами сетей (ст. 6 Директивы 2008/114/ЕС).

Рассмотрим организационную модель реализации единой Европой целей и задач обеспечения безопасности в электроэнергетике.

В соответствии с п. 1 ст. 35 Директивы 2009/72/ЕС каждое государство-член ЕС должно назначить один национальный регулирующий орган на национальном уровне, полностью независимый от интересов электроэнергетической отрасли, от других общественных и частных организаций (п. 4 ст. 35). При существовании нескольких регулирующих органов для целей представления и переговоров на уровне Сообщества должен быть утвержден один орган.

Необходимо отметить то обстоятельство, что правительство играет различные роли, как разработчика энергетической политики и регулятора отрасли, приводит к наличию риска смешивания политических и экономических интересов. Одним из механизмов сглаживания такого конфликта, особенно в случае наличия в собственности государства объектов электроэнергетической отрасли, является разделение данных функций между различными институтами. Наличие независимого регулятора призвано уверить потенциальных инвесторов, что контроль и надзор в отрасли не находится в связи с обычным политическим контролем и влиянием, и, как следствие, повысить стабильности одного из наиболее инвестиционно-зависимых секторов. Другой причиной формирования независимых регуляторов является то, что при такой модели развиваются специализированные высокопрофессиональные органы, соответствующие в своей квалификации уровню развития электроэнергетической индустрии, способные быстро и экономически эффективно разрешать возникающие ситуации. Вместе с тем, в соответствии с действующим законодательством, отделение регулирующих органов от государственных институтов не предусмотрено.

Независимость регулирующего органа, беспристрастность и прозрачность в соответствии с Директивой по электроэнергетике должны обеспечиваться следующими факторами:

а) регулирующий орган может принимать автономные решения, независимо от любых политических организаций, и имеет отдельное ежегодное финансирование с автономным использованием выделенного бюджета, а также необходимыми финансовыми и человеческими ресурсами для осуществления своих обязанностей;

б) члены совета регулирующих органов или, в случае отсутствия совета, руководство регулирующих органов назначены на фиксированный период времени от пяти до семи лет, с допущением одной замены.

К задачам регулирующего и надзирающего органа в сфере обеспечения безопасности электроэнергетики относятся (ст. 36 Директивы по электроэнергетике):

- поддержка безопасного и экологически устойчивого внутреннего рынка электроэнергии, обеспечение необходимых условий для эффективной и надежной работы электроэнергетических сетей;

- помощь, самым рентабельным способом, в развитии безопасных, надежных и эффективных недискриминационных сетей;

- помощь в достижении высоких стандартов универсальных и общественных услуг в поставке электроэнергии.

В соответствии со ст. 37 Директивы по электроэнергетике в компетенцию таких органов, касающуюся обеспечения безопасного и надежного функционирования электроэнергетики, входят:

а) обеспечение выполнения операторами передающих и распределительных сетей и, при необходимости, собственниками сетей, а также любыми электроэнергетическими предприятиями своих обязательств в рамках данной Директивы и других законопроектов Сообщества;

б) сотрудничество по поводу межгосударственных вопросов с регулирующими органами или соответствующими органами стран-членов ЕС и с Агентством по сотрудничеству регулирующих органов;

в) реализация и соответствие всем юридически обязательным решениям Агентства по сотрудничеству регулирующих органов и Европейской Комиссии;

г) мониторинг соответствия и обзор послужного списка выполнения обязательств по безопасности сети и правил безопасности, и установление или утверждение стандартов и требований для качественного обслуживания и поставок и содействие им вместе с другими компетентными органами;

д) мониторинг нормы обрывов в коммунальном секторе, уровня и эффективности оплаты за обслуживание и осуществление технического обслуживания, рекламации коммунальных потребителей;

е) мониторинг времени, потраченного операторами передающей и распределительной сети на соединения и ремонт;

ж) помощь в обеспечении, вместе с другими соответствующими органами, эффективности и усиления мер по защите потребителей, включая перечисленные в Приложении I;

з) мониторинг реализации правил, касающихся функций и обязанностей операторов передающей сети, операторов распределительной сети, поставщиков и потребителей и других участников рынка в соответствии с Регламентом (ЕС) № 714/2009;

и) мониторинг инвестиций в энергетические мощности в отношении безопасности поставок;

к) мониторинг технического сотрудничества между Сообществом и операторами передающих сетей третьих стран;

л) мониторинг реализации защитных мер в случае непредвиденного кризиса на рынке электроэнергии, или в случае угрозы физической безопасности лиц, комплексов или установок, или целостности сети;

м) консультирование операторов передающих сетей и сотрудничество с другими национальными органами при выполнении своих обязанностей;

н) контроль выполнения собственником передающей сети и независимым сетевым оператором своих обязательств в рамках статьи 13 Директивы;

о) установление порядка и условия для подсоединения и доступа к национальным сетям, доступа к межгосударственным инфраструктурам, включая процедуры распределения мощности и управления перегрузками;

п) контроль управления перегрузками национальных электроэнергетических сетей, включая соединительные линии, и внедрение правил управления перегрузками.

Директива также не запрещает реализацию указанной компетенции частично иными органами, однако требует при этом скорейшей передачи информации, полученной в результате мониторинга регулирующему и надзирающему органу.

Для реализации указанной компетенции регулирующие и надзирающие органы должны быть наделены следующими полномочиями (п.4 ст.37 Директивы по электроэнергетике):

- 1) принимать обязательные к исполнению решения относительно электроэнергетических предприятий;
- 2) проводить проверки, включая внеплановые проверки, на территории собственника передающей сети и независимого сетевого оператора, электроэнергетических предприятий;
- 3) потребовать любую информацию от электроэнергетических предприятий, необходимую для выполнения поставленных задач, включая обоснование отказов на предоставление доступа третьим лицам, и любую информацию по мерам, необходимым для укрепления сети;
- 4) налагать эффективные, соразмерные и сдерживающие взыскания на электроэнергетические предприятия, не выполняющие свои обязательства в рамках данной Директивы, или иные юридически обязательные решения регулирующего органа или Агентства, либо предлагать компетентному суду налагать такие взыскания. Эти полномочия должны включать в себя право налагать или предлагать наложение взысканий, равных сумме до 10% годового оборота оператора передающей сети, на оператора передающей сети, или до 10% годового оборота вертикально интегрированного предприятия на вертикально интегрированное предприятие, в зависимости от ситуации, за невыполнение своих обязательств в рамках данной Директивы.

По мысли европейского законодателя регулирующие и надзирающие на национальном уровне органы должны консультироваться и тесно сотрудничать

друг с другом. Взаимодействие национальных регулирующих органов необходимо для появления общей культуры регулирования ЕС в отсутствие единого общеевропейского регулятора.

Третий энергетический пакет, в частности Директива по электроэнергетике, а также Регламент № 713/2009, предусматривает учреждение нового органа – Агентства по сотрудничеству регулирующих органов (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER), которое является независимым общеевропейским органом не только с широкими консультативными, но и ограниченными надзорными и правоприменительными полномочиями. Так, в соответствии с п.2 ст. 1 Регламента № 713/2009 основная цель работы Агентства заключается в содействии регулирующим органам, упомянутым в ст.35 Директивы 2009/72/ЕС, а также в практической реализации на уровне Сообщества задач регулирования в государствах-членах ЕС и, при необходимости, в координации их действий.

К задачам Агентства в области обеспечения безопасности в электроэнергетике считаем возможным отнести:

- принятие индивидуальных решений по техническим вопросам в тех случаях, если характер данных решений соответствует Директиве 2009/72/ЕС, Директиве 2009/73/ЕС, Регламенту ЕС 714/2009 или Регламенту ЕС 715/2009,

- создание структуры, в рамках которой могут сотрудничать национальные регулирующие органы, развитие кооперации между национальными регулирующими органами, между регулирующими органами на местном региональном уровне и на уровне Сообщества, учет результатов кооперации при формулировке своих заключений, рекомендаций и решений,

- исходя из фактических обстоятельств, по запросу регулирующего органа или Комиссии, Агентство выносит заключение о соответствии или несоответствии решения, принятого регулирующим органом, Инструкциям или другим релевантным положениям, закрепленным в Директиве 2009/72/ЕС, Регламенте ЕС 714/2009,

- исходя из фактических обстоятельств, по запросу регулирующего органа или Комиссии, Агентство выносит заключение о соответствии или

несоответствии решения, принятого регулирующим органом, Инструкциям или другим релевантным положениям, закрепленным в Директиве 2009/72/ЕС, Регламенте ЕС 714/2009. В случае несоответствия деятельности национального регулирующего органа заключению Агентства, согласно в течение 4 месяцев со дня его получения данным органом, Агентство информирует о данном факте Комиссию и соответствующее государство-член ЕС,

- Агентство принимает решение об условиях доступа к электроэнергетической инфраструктуре (трансграничной инфраструктуре), которая располагается, или может располагаться, на территориях как минимум двух государств-членов ЕС, и ее операционной безопасности<sup>1</sup>;

- в отношении трансграничной инфраструктуры Агентство принимает решение по вопросам, входящим в компетенцию национальных регулирующих органов, которые касаются условий доступа к ней и системе ее операционной безопасности, в случае, если уполномоченным национальным органам регулирования не удалось достичь соглашения в течение шестимесячного срока со дня передачи дела последнему из этих регулирующих органов, или на основании совместного запроса компетентных национальных регулирующих органов.

Таким образом, Агентство по сотрудничеству регулирующих органов сможет принимать юридически обязательные решения по вопросам трансграничной транспортировки энергии лишь по «остаточному принципу»: когда регуляторы затронутых соответствующими вопросами государств-членов не смогут прийти к взаимоприемлемому решению или совместно обратятся за помощью к Агентству. Такого рода вопросы касаются определения условий доступа, операционной безопасности и освобождения от применения требований доступа.

В соответствии со ст. 4 Регламента по результатам своей деятельности Агентство должно:

- представлять заключения и рекомендации операторам передающих систем;

---

<sup>1</sup> См. напр.: ACER. Framework Guidelines On Electricity Grid Connections: report. – FG-2011-E-001. – 20 July 2011. – [http://www.acer.europa.eu/Electricity/FG\\_and\\_network\\_codes/Electricity%20FG%20%20network%20codes/FG-2011-E-001.pdf](http://www.acer.europa.eu/Electricity/FG_and_network_codes/Electricity%20FG%20%20network%20codes/FG-2011-E-001.pdf) (дата обращения 15.12.2013).

- представлять заключения и рекомендации регулирующим органам;
- представлять заключения и рекомендации Европейскому Парламенту, Совету или Комиссии;
- принимать индивидуальные решения в особых случаях, в соответствии со ст. 7, 8 и 9 Регламента;
- представлять Комиссии не имеющую обязательной юридической силы систему руководящих указаний (Инструкции) в соответствии со Статьей 6 Регламента Европейского Парламента и Совета 714/2009 от 13 июля 2009 г. об условиях доступа к сетям в целях трансграничного обмена электроэнергией<sup>1</sup>.

Организационную структуру Агентства составляют Административный совет, Совет регуляторов, Директор, Апелляционный совет.

В соответствии со ст. 20 Регламента решение, принятое Апелляционным советом или Агентством в случаях, когда рассматриваемое дело не входит в рамки полномочий Апелляционного совета, а также бездействие Агентства, могут быть обжалованы в Суд первой инстанции или в Суд Европейских сообществ.

Считаем существенным отметить, что не входящие в ЕС государства вправе участвовать в работе Агентства, только если у них заключено соглашение с ЕС, предусматривающее принятие норм европейского права в сфере энергетики (Регламент, ст. 31 (1)). Данное положение направлено на то, чтобы в состав Агентства вошли регуляторы из стран Юго-Восточной Европы, с которыми ЕС в 2005 г. Заключил Соглашение об Энергетическом сообществе, а также стран Европейского экономического пространства (Норвегии, Исландии, Лихтенштейна).

Проанализировав существующие в ЕС подходы к определению и содержанию энергетической безопасности, а также изучив правовое регулирование и организационные основы обеспечения безопасности в электроэнергетике, автор пришел к следующим выводам.

---

<sup>1</sup> Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity // Official Journal of the European Union. – 14.08.2009. – L 211/15.

Понятия «энергетическая безопасность» и «безопасность энергоснабжения» ни законодателем, ни европейской наукой четко не разделены. Их концепция подразумевает три интегральных компонента: физическую способность снабжения энергией и экономическую доступность ресурсов, безопасность окружающей среды при функционировании энергетической сферы. С точки зрения Европы, вследствие энергозависимости, ключевым фактором энергетической политики является обеспечение именно безопасности энергоснабжения.

Средством обеспечения высоких стандартов оказания услуг по электроснабжению, внесения вклада в бесперебойность и устойчивость поставок электроэнергии, в соответствии с действующим подходом Европы является единый внутренний рынок электроэнергии, постепенно внедряемый в Сообществе с 1999 года. Единый внутренний рынок электроэнергии, функционирующий надлежащим образом, по мнению официальных органов Европейского Союза, должен обеспечить производителей соответствующими стимулами для инвестирования в новые способы производства электроэнергии, в том числе, из возобновляемых источников энергии, также должен обеспечивать потребителей соответствующими средствами, способствующими более эффективному использованию энергии, непременным условием для которого является бесперебойность поставок электроэнергии. Развитие внутреннего энергетического рынка, обеспечение безопасности энергоснабжения в свою очередь являются целями поддержания надлежащего уровня функционирования электроэнергетической инфраструктуры<sup>1</sup>.

Таким образом, в соответствии с действующим в Европейском Союзе нормативно-правовым регулированием обеспечение энергетической безопасности и безопасности энергоснабжения возможно при эффективной работе внутреннего рынка электричества и интеграции изолированных рынков электричества в государствах-членах ЕС. То есть, экономический фактор и модель

---

<sup>1</sup> Roggenkamp M. M. Protecting Energy Infrastructure in the EU: The Impact of External Damages on Supply Security // Energy Networks and the Law: Innovative Solutions in Changing Markets / I. del Guayo, M. M. Roggenkamp and others. – Oxford University Press, 2012. – С. 124.



функционирования рынка выходят на первый план при обеспечении энергетической безопасности ЕС.

При этом роль самого государства в управлении энергетической отраслью резко снижается. Это, как его именуют в литературе, принцип верности европейскому единству и целям, ради которых оно создано.

В свете указанного примечательно, что в некоторых государствах-членах ЕС органы контроля и надзора за безопасностью в электроэнергетике совмещают функции антимонопольных органов (например, Bundesnetzagentur в Германии), организационно в них входят (например, Directie Toezicht Energie в Нидерландах), при этом данные органы зачастую ведают, в том числе, вопросами ценообразования (например, Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico в Италии). Данные обстоятельства свидетельствуют о неразрывной связи в европейской традиции целей и методов обеспечения безопасности энергоснабжения и развития конкурентного внутреннего энергетического рынка.

## **§ 2. Правовое регулирование и организационные основы надзорной и контрольной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике в Великобритании и в Федеративной Республике Германия**

Обеспечение безопасной и стабильной работы энергосистемы в современных условиях является сложной и сбалансированной деятельностью.

Из анализа нормативной базы и организационных методов государственного регулирования безопасности в электроэнергетике ЕС, приведенного в первом и втором параграфах настоящей главы, усматривается, что политическая и правовая активность публичных органов Европейского Союза в последние годы во многом направлена на унификацию существующих в государствах-членах подходах к организационным формам и методам административного воздействия. Об этом, в частности, свидетельствует содержание принятого Третьего энергетического

пакета директив. Вместе с тем, традиции административного права и административного регулирования различных государств-членов, все еще влияют на формирование различных подходов государств к административно-правовому обеспечению безопасности в электроэнергетике.

В настоящей работе хотелось бы особое внимание уделить опыту двух государств-членов ЕС – Федеративной Республики Германия (далее также – ФРГ, Германия) и Великобритании. Выбор этих стран в качестве объектов анализа обуславливается тем, что они входят в десятку государств-членов ЕС с самым наименьшим числом отказов в работе энергосистем<sup>1</sup>, уникальностью процессов преобразований в сфере их электроэнергетики; функционированием различных правовых систем (романо-германской в ФРГ и системы общего права в Великобритании<sup>2</sup>), коренным различием в доктрине и традициях административного права<sup>3</sup>, возможном проецировании опыта данных государств в административно-правовом регулировании электроэнергетики России.

*2.1 Федеративная Республика Германия.* Несмотря на то, что в Основном законе Федеративной Республики Германия (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*)<sup>4</sup> не имеется ссылок на специфическое регулирование энергетического сектора государства, Конституционный суд ФРГ (*Bundesverfassungsgericht*, сокращенно *BVerfG*) в своих решениях разъяснил, что «обезопасить энергоснабжение настолько же важно, как и потреблять пищу каждый день»<sup>5</sup>, «энергоснабжение к конечному итоге является частью публичных гарантий существования»<sup>6</sup>.

В связи с главенствованием в немецкой системе государственного управления принципов приватизации, либерализации и ограниченного

<sup>1</sup> Von Roon S. *Energiewende im Strommarkt.* – München. – 28.11.2012. – [https://www.muenchen.ihk.de/de/innovation/Anhaenge/vortrag\\_von-roon.pdf](https://www.muenchen.ihk.de/de/innovation/Anhaenge/vortrag_von-roon.pdf) (дата обращения 24.12.2013). – С. 12.

<sup>2</sup> См. напр.: Радько Т. Н. *Теория государства и права: учебник.* – 2-е изд. – М.: Проспект, 2009. – С. 421-427.

<sup>3</sup> См.: Seerden Rene J. G. H. Указ. соч. – С. 199; Schneider J-P. *Regulation and Europeanisation as Key Pattern of Change in Administrative law // The Transformation of Administrative Law in Europe: European legal studies / ed. by M. Ruffert.* – Sellier: European Law Publishers, 2006. – Volume 4. – С. 309-310.

<sup>4</sup> Основной закон Федеративной Республики Германия, принятый Парламентским советом 23 мая 1949 года. – <http://constitutions.ru/archives/247> (дата обращения от 25.12.2013).

<sup>5</sup> Решение по делу 2BvR 633/86 от 11 октября 1994 года // *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.* – Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1995. – Band 91. – С.186-206.

<sup>6</sup> Решение по делу 1 BvL 28/82 от 20 марта 1984 года // *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.* – Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1984. – Band 66. – С.248-258.

вмешательства государства в функционирование энергетического сектора отдельная система энергетического надзора как метод государственного регулирования и контроля в электроэнергетике не сформирована. Вместе с тем, Основной закон ФРГ не оставляет энергетическую сферу свободной от административного надзора<sup>1</sup>. Несмотря на то, что компетенция в сфере энергетической политики возложена на Федеральное Министерство экономики и энергетики (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*)<sup>2</sup>, деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами электроэнергетики в ФРГ реализуется в различных формах несколькими уполномоченными органами исполнительной власти и автономными корпорациями, что подвергается критике со стороны немецкой юридической науки<sup>3</sup>.

Полномочия по осуществлению государственного регулирования и надзора в сфере электроэнергетики возложены на административные органы как федерации (*Bund*), так и федеральных земель (*Länder*), которые в лице ответственных министерств экономики, окружающей среды или энергетики, региональных правительств (*Bezirksregierungen*) исполняют не только собственное законодательство земель, но и федеральные законы<sup>4</sup>.

Кроме того, п. 3 ст. 87 Основного закона ФРГ наделяет федеральные органы власти компетенцией по формированию автономных высших федеральных органов, федеральных корпораций и институтов как субъектов прямого федерального управления. В ходе таких процедур в системах Федерального министерства экономики и Федерального министерства окружающей среды были созданы, в том числе, органы регулирования и надзора в энергетическом секторе – Федеральное бюро экономики и экспортного контроля (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*), Федеральное бюро окружающей среды (*Umweltbundesamt*). В полномочия первого входят, в том числе, допуск в эксплуатацию

---

<sup>1</sup> Dreier H., Bauer H. Grundgesetz: Kommentar. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. – Bd. 2, Suppl.: (Artikel 20 - 82). – С. 86-87.

<sup>2</sup> Petersen M., Thomas H. Energy Law in Germany. – The Netherlands: Kluwer Law International BV, 2011. – С. 68.

<sup>3</sup> Krumrey H. Kein neuer Kurs bei der Energie // *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*. – 2009. – №12. – С. 4.

<sup>4</sup> См: ст.ст. 83, 84 Основного Закона ФРГ.

комбинированных тепловых и электростанций, вопросы энергоэффективности и энергосбережения. Компетенция второго касается, в частности, возобновляемых источников энергии и торговли эмиссионными квотами.

С принятием в июле 2005 года Закона об энергетике (*Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz*, далее также – *EnWG*)<sup>1</sup> в Германии были имплементированы положения так называемого «Второго энергетического пакета ЕС»<sup>2</sup>, в том числе, в системе Федерального Министерства экономики и энергетики сформировано Федеральное Агентство сетей (*Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen mit Sitz in Bonn*, далее также – *Bundesnetzagentur* или *BNetzA*)<sup>3</sup>.

В соответствии со ст. 1 Закона об энергетике энергоснабжение по сети должно быть безопасным, эффективным, недорогим, учитывающим требования охраны окружающей среды и интересы потребителей. Полномочия по регулированию и надзору, среди прочего, в сфере электрических сетей возложены Законом об энергетике на Федеральное Агентство сетей (*BNetzA*) и регулирующие органы федеральных земель (*Landesregulierungsbehörden*) (статья 65 Закона об энергетике).

Основной функцией Федерального Агентства сетей является создание предпосылок функционирования конкуренции на восходящих и нисходящих секторах рынка посредством разделения и регулирования рынков электроэнергии и газа. При этом, данный государственный орган уполномочен применять нормы и правила ЕС в сфере энергетики и исполнять делегированные Правом Сообщества полномочия (ст. 56 Закона об энергетике). Вместе с тем, среди задач Федерального Агентства сетей имеются такие задачи, которые можно отнести к

---

<sup>1</sup> Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung vom 7. Juli 2005. – [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/enwg\\_2005/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/enwg_2005/gesamt.pdf) (дата обращения от 02.01.2014).

<sup>2</sup> Директива 2003/54/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 июня 2003 г. по общим правилам внутреннего рынка электроэнергии; Директива 2003/55/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 июня 2003 г. по общим правилам внутреннего рынка природного газа; Регламент 1228/2003/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 июня 2003 г. об условиях доступа к электроэнергетическим сетям, Регламент 1775/2005 Европейского парламента и Совета об условиях доступа к газовым сетям и двух директив 2005/89/ЕС и 2004/67/ЕС.

<sup>3</sup> Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen 07.07.2005 // BGBl. – I – С. 1970–2009.

формам осуществления энергетического надзора с целью обеспечения безопасности функционирования сетей:

- выдача разрешений на ввод в эксплуатацию сетей (статьи 4, 5 Закона об энергетике);
- предупреждение и устранение препятствий к доступу к электрическим сетям для поставщиков и потребителей;
- стандартизация процессов по подключению поставщика к электрической сети;
- совершенствование условий для подключения вновь создаваемых источников энергии к электрическим сетям (п. 4 ст. 63 Закона об энергетике);
- публичное утверждение проекта строительства и реконструкции воздушных высоковольтных линий с номинальным напряжением 110 и более киловольт (статьи 43 и 55 Закона об энергетике).

Указанный регулирующий и надзирающий орган реализует свои полномочия посредством специальной, схожей с судебной, административной процедуры, инициируемой по заявлению лиц, либо в публичном порядке и установленной в ст. 65 Закона об энергетике, и реализуемой одной из девяти палат (*Beschlusskammern*<sup>1</sup>). Они являются коллегиальными органами принятия решений, состоящими из одного председательствующего и двух заседателей (*Beisitzende*) (п. 2 ст. 59 Закона об энергетике). Члены Палаты должны иметь квалификацию судей и не могут быть участниками или членами руководящего органа юридического лица, действующего в энергетической сфере (п. 3 ст. 59 Закона об энергетике).

Организационно Федеральное Агентство сетей разделено с Федеральным Министерством экономики и энергетики, в то же время министерство сохранило некоторые контрольные функции в отношении агентства. Президент и вице-президент агентства назначаются правительством ФРГ (п. 1 ст. 3 Закона о Федеральном Агентстве сетей - *Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*).

---

<sup>1</sup> Дела о нарушениях в сфере электрических сетей подлежат рассмотрению в Палате №8.

Ассоциированными с Агентством органами также являются Совещательная комиссия (*Beirat*) и Комитет Земель (*Länderausschuss*). В Совещательную комиссию входят шестнадцать парламентариев Федерального парламента (*Bundestag*) и шестнадцать представителей Федерального Совета (*Bundesrat*) (п. 1 ст. 5 Закона о Федеральном Агентстве сетей). Функции Совещательной комиссии определены в ст. 60 Закона об энергетике и состоят в совещательной помощи Агентству при составлении и публикации необходимых отчетов о текущем состоянии и развитии регуляционных процессов в энергетике, отчетов перед Европейской Комиссией (пп. 3-5 ст. 63 Закона об энергетике). В обязанности Комитета Земель, состоящего из представителей органов власти федеральных земель, входит обеспечение взаимодействия между Федеральным Агентством сетей и органами земель по вопросам регулирования и контроля в сфере энергетике, что, в конечном итоге, направлено на единое исполнение Закона об энергетике в ФРГ.

Законом об энергетике установлены следующие виды административных контрольно-надзорных процедур, реализуемых Федеральным Агентством сетей:

- 1) производство по жалобам лиц на действия операторов сетей (ст. 31 Закона об энергетике);
- 2) предупреждение лиц о недопустимости нарушений положений Закона об энергетике или принятых на его основе правовых норм без обязательного обращения третьих лиц (п. 1 ст.65 Закона об энергетике).

В своей деятельности Федеральное Агентство сетей руководствуется, в том числе, Административно-процессуальным законом (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG<sup>1</sup>*). К методам контрольно-надзорной деятельности относятся:

- юридическое расследование, в том числе истребование и оценка доказательств (ст. 24 Закона об Административном процессе, ст. 68 Закона об энергетике);

---

<sup>1</sup> *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, 25.05.1976. – <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf> (дата обращения от 04.01.2014).

- запрос информационных данных в случае наличия подозрений в нарушении лицом Закона об энергетике (ст. 69 Закона об энергетике). При определенных обстоятельствах также может быть произведена выемка документов и передача их на хранение (п. 7 ст. 69 Закона об энергетике). При этом раскрытие информации, составляющей коммерческую тайну, запрещено;

- принятие предварительных мер превентивного характера (ст. 72 Закона об энергетике);

- наложение штрафов от 1000 до 10 000 000 евро (ст. 94 Закона об энергетике)

- возбуждение административных дел и взыскание административных штрафов до 1 000 000 евро (статьи 95, 96 Закона об энергетике).

Решение Федерального Агентства сетей может быть обжаловано (*Beschwerde*), а его действие приостановлено или отменено, в судебном порядке (ст. 75 Закона об энергетике).

Регулирующие и контрольно-надзорные функции, исполняемые Федеральным Агентством сетей, реализуются на региональном уровне регулирующими органами федеральных земель (*Landesregulierungsbehörden*) в отношении сетей, проложенных в пределах границ федеральной земли, и к которым присоединено не более 100 000 потребителей. Данные функции перечислены в п. 2 ст. 54 Закона об энергетике, и включают в себя проверку соблюдения требований к сетям промышленных объектов (п. 4 ст. 110 Закона об энергетике).

Требования обеспечения безопасности и надежности при сооружении и реконструкции энергообъектов установлено в ст. 49 Закона об энергетике. Для лиц установлена обязанность соблюдения общепринятых правил техники безопасности, определяемых научно-исследовательскими центрами ФРГ: для электрохозяйства – Ассоциацией по электротехнике, электронике, информационным технологиям (*Verbande der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik*)<sup>1</sup>, использующей стандарты, разрабатываемые Немецкой Комиссией по электротехнике, электронике, информационным технологиям (*DKE*

---

<sup>1</sup> <http://www.vde.com/en/Association/Pages/Activities.aspx> (дата обращения 05.01.2014).

*Deutsche Kommission Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik im DIN und VDE*<sup>1</sup>). При этом в соответствии с п. 4 ст. 49 Закона об энергетике Федеральное Министерство экономики и энергетики должно организовывать проверку соблюдения технических норм и правил перед вводом энергообъекта в эксплуатацию комиссией официально признанных экспертов из числа ученых, сотрудников энергетических компаний, et cetera.

Участие административных органов государственной власти в контроле и надзоре в сфере энергосбережения и энергоэффективности также существенным образом ограничены. Полагая, что эффективное использование энергетических ресурсов, а также сведение к минимуму энергопотерь, входят в экономические интересы потребителей, государство эти вопросы делегировало в частные компании, создаваемые, в том числе, самой Германией (например, общество с ограниченной ответственностью «Немецкое энергетическое агентство», сокращенно «Dena»)<sup>2</sup>.

Таким образом, публичное регулирование, и в первую очередь административное регулирование, в энергетическом секторе Германии существует в той степени насколько оно необходимо и оправдано необходимостью государственного обеспечения общественного доступа к объектам общей инфраструктуры (*Infrastrukturverantwortung*)<sup>3</sup>, надежности их функционирования. Государственные полномочия в сфере энергоснабжения рассматриваются в качестве вторичных, направленных на поддержку частных инициатив владельцев объектов электроэнергетики<sup>4</sup> и основными целями ставят способствование развитию здоровой конкуренции и охрану долгосрочного, надежного действия сетей энергоснабжения.

---

<sup>1</sup> <http://www.dke.de/de/Seiten/Startseite.aspx> (дата обращения 05.01.2014).

<sup>2</sup> [http://www.dena.de/fileadmin/user\\_upload/Sonstiges/dena/dena-Fakten-deutsch.pdf](http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Sonstiges/dena/dena-Fakten-deutsch.pdf) (дата обращения 05.01.2014).

<sup>3</sup> Hermes G. Staatliche Infrastrukturverantwortung: Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa. – Tübingen: Mohr Siebeck, 1998. – С. 8.

<sup>4</sup> Energy law in Europe: national, EU and international regulation / ed. by M. Roggenkamp. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – С. 632.



3.2. *Великобритания.* Великобритания – широко признанная в ЕС «модель для подражания»<sup>1</sup> в вопросе регулирования энергетического сектора, что подтверждается, в частности, надежностью энергетических систем<sup>2</sup>, первым показателем энергоэффективности экономики среди стран Большой восьмерки в 2012 году<sup>3</sup>. В процессе реформирования энергетики, имевшего место в 80-х годах двадцатого столетия, базовым подходом являлась убежденность, в том, что рынку должна быть предоставлена возможность определять все самому, в том числе разрабатывать меры для обеспечения безопасности. Ядром реформирования регулирования, выразившемся в фактической дерегуляции и либерализации, явилась экономика<sup>4</sup>, что характерно для развитых капиталистических систем.

Вместе с тем, изменения в состоянии окружающей среды потребовали большей вовлеченности государства в регулирование энергетики и формирование им энергетической политики. Обеспечение устойчивости энергетики и укрепление энергетического наследия безопасным и экономически эффективным путем обозначено в качестве национального приоритета<sup>5</sup>.

Необходимо отметить, что энергетическую политику всей страны в виду ее стратегической важности определяет правительство Великобритании, и она подлежит реализации во всех частях страны<sup>6</sup>, парламенты Шотландии и Северной Ирландии компетенцией по энергетическим вопросам не обладают<sup>7</sup>.

Административно-правовое регулирование безопасности в электроэнергетике Великобритании с момента начала реформирования энергетического сектора

<sup>1</sup> См. там же. – С. 1259.

<sup>2</sup> В период 2012-2013 национальная сеть передала электроэнергию потребителям с показателем надежности равным 99.99975%. См.: NETS Performance Report 2012-13. – С. 19. – <http://www2.nationalgrid.com/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=24519> (дата обращения 07.01.2014).

<sup>3</sup> The Energy Efficiency Strategy: The Energy Efficiency Opportunity in the UK accepted by Department of Energy and Climate Change in November 2012. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/65602/6927-energy-efficiency-strategy--the-energy-efficiency.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/65602/6927-energy-efficiency-strategy--the-energy-efficiency.pdf) (дата обращения 07.01.2014).

<sup>4</sup> Veljanovski C. Economic Approaches to Regulation // The Oxford Handbook of Regulation / ed. by R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – С. 17.

<sup>5</sup> 5.1 of Annual Energy Statement 2013 Presented to Parliament by the Secretary of State for Energy and Climate Change in October 2013. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/254250/FINAL\\_PDF\\_of\\_AES\\_2013\\_-\\_accessible\\_version.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254250/FINAL_PDF_of_AES_2013_-_accessible_version.pdf) (дата обращения 14.01.2014).

<sup>6</sup> Аристова Н. А. Развитие законодательства Великобритании об энергетической эффективности и энергосбережении // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – №4. – С. 210.

<sup>7</sup> Energy law in Europe : national, EU and international regulation / ed. by M. M. Roggenkamp. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – 2 ed. – С. 1177.

также подверглось изменению, и на настоящий момент представляет собой сложную модель, сочетающую в себе меры, принимаемые различными государственными органами в рамках своих компетенций, отличную от моделей, существующих в континентальных государствах-членах ЕС. В соответствии с принятой в 2012 году Стратегией энергетической безопасности в основе достижения безопасного функционирования электроэнергетики – конкурентные энергетические рынки в сочетании с эффективным регулированием для обеспечения диверсифицированного снабжения электроэнергией потребителей с использованием надежной инфраструктуры<sup>1</sup>.

Основным нормативным правовым актом в электроэнергетической отрасли является Закон об электроэнергетике 1989 года (*Electricity Act 1989*), закрепивший основы государственного регулирования электроэнергетики (часть 1 закона).

Полномочия по государственному регулированию электроэнергетики, согласно данному закону, осуществлялись Государственным секретарем по торговле и промышленности (*The Secretary of State for Trade and Industry*) (позднее – заменившим его Департаментом бизнеса, предпринимательства и реформирования регулирования), Генеральным директором энергоснабжения (*the Director General of Electricity Supply*), назначаемым на должность Государственным секретарем, а также Службой по регулированию электроэнергетики (*Office of Electricity Regulation – OFFER*).

Закон закрепил следующие обязанности Государственного Секретаря по торговле и промышленности и Генерального директора энергоснабжения, касающиеся обеспечения безопасности в электроэнергетике:

– обеспечение защиты интересов потребителей электроэнергии в сферах непрерывности и устойчивости энергоснабжения, качества услуг, предоставляемых энергоснабжающими организациями;

---

<sup>1</sup> Energy Security Strategy, accepted by The Department of Energy and Climate Change on November 2012. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/65643/7101-energy-security-strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/65643/7101-energy-security-strategy.pdf) (дата обращения 14.01.2014).

– содействие энергосбережению, эффективности и экономичности деятельности энергоснабжающих и сетевых организаций, внедрению новых технологий и оборудования, проведению НИОКР;

– обеспечение безопасности общества и защита его от рисков, возникающих в связи с генерацией, передачей электроэнергии, а также с энергоснабжением.

Закон о предприятиях общего пользования 2000 года (*Utilities Act 2000*<sup>1</sup>) внес изменения в состав органов, осуществляющих регулирование в электроэнергетике: позиции Генерального директора энергоснабжения и Генерального директора газоснабжения были упразднены, их функции возложены на Администрацию газового и электроэнергетического рынков (*the Gas and Electricity Markets Authority*, сокращенно *GEMA*), председателя и членов которой назначал Государственный секретарь по торговле и промышленности. Закон о предприятиях общего пользования 2000 года закрепляет также создание нового органа - Совета потребителей газа и электрической энергии (*The Gas and Electricity Consumer Council*), который был образован вместо Совета потребителей газа и Региональных комитетов потребителей электрической энергии. Основным регулирующим органом в электроэнергетической и газовой отрасли является, согласно Закону о предприятиях общего пользования, Служба по газовому и электроэнергетическому рынкам (*Office of the Gas and Electricity Markets*, сокращенно *OFGEM*).

Таким образом, число регулирующих электроэнергетический сектор органов государственной власти в Великобритании довольно велико. Рассмотрим подробнее, какой организационной структурой и контрольно-надзорной компетенцией в сфере обеспечения безопасности электроэнергетики указанные органы обладают.

В настоящее время публичным органом, определяющим общую энергетическую политику и управление в целом, является Департамент энергетики и изменения климата (*The Department of Energy and Climate Change*),

---

<sup>1</sup> Utilities Act 2000. - [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/27/pdfs/ukpga\\_20000027\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/27/pdfs/ukpga_20000027_en.pdf) (дата обращения 16.01.2014).

созданный в 2008 году<sup>1</sup>. Данный департамент имеет министерский статус, возглавляется Государственным секретарем и имеет в своем составе 8 агентств и служб с различным статусом.

В соответствии с п. 5 ст. 3А Закона об электроэнергетике 1989 года одними из целей Департамента энергетике и изменения климата являются:

- защита населения от опасностей, сопряженных с генерацией, передачей, дистрибуцией электроэнергии, электроснабжением;
- обеспечение диверсифицированного и устойчивого энергоснабжения в долгосрочной перспективе;
- развитие мер энергоэффективности и энергосбережения.

Для достижения указанных целей Департамент наделен рядом полномочий:

а) разработка руководящих инструкций, технических требований (например, Положения о безопасности, качестве и непрерывности электроэнергии 2002 г. – *The Electricity Safety, Quality and Continuity Regulations 2002*<sup>2</sup>) (пп. 1-2 ст. 29 Закона об электроэнергетике 1989 года);

б) надзор специальной комиссией технических экспертов Департамента за предоставляемой системным оператором (*National Grid*<sup>3</sup>) аналитической информации для принятия Департаментом административных решений<sup>4</sup>;

в) разработка национальных планов преодоления чрезвычайных ситуаций в электроэнергетике<sup>5</sup>, а также проведение контрольно-надзорных мероприятий

---

<sup>1</sup> Был наделен полномочиями в энергетическом секторе, принадлежащими ранее Департаменту бизнеса, предпринимательства и реформирования регулирования, а также полномочиями Департамента по окружающей среде, продовольствию и развитию сельской местности, касающимися изменения климата.

<sup>2</sup> См.: Guidance on the Electricity Safety, Quality and Continuity Regulations URN 02/1544, accepted Engineering Inspectorate, Department of Trade and Industry 22.10.2002. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/82784/GuidElectSafety\\_Quality.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/82784/GuidElectSafety_Quality.pdf) (дата обращения 16.01.2014).

<sup>3</sup> Planning our electric future: a White Paper for secure, affordable and low-carbon electricity Presented to Parliament by the Secretary of State for Energy and Climate Change. – July 2011. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48129/2176-emr-white-paper.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48129/2176-emr-white-paper.pdf) (дата обращения 17.01.2014). – С. 64;

<sup>4</sup> Пункт 21 Electricity market reform: policy overview by Department of Energy and Climate Change. – May 2012. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48371/5349-electricity-market-reform-policy-overview.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48371/5349-electricity-market-reform-policy-overview.pdf) (дата обращения 17.01.2014).

<sup>5</sup> См.: Revised Electricity Supply Emergency Code of January 2005. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/79195/RevElectSupply.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79195/RevElectSupply.pdf) (дата обращения 17.01.2014); National Emergency Plan for Gas & Electricity v.14 by Department of Energy and Climate Change. – November 2012. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/47867/6912-national-emergency-plan-gas-electricity.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47867/6912-national-emergency-plan-gas-electricity.pdf) (дата обращения 17.01.2014).

готовности систем к чрезвычайным ситуациям<sup>1</sup>. Данное полномочие осуществляет специально создаваемая Администрация по чрезвычайным ситуациям в энергетике с представительством Департамента, системного оператора и Службы по газовому и электроэнергетическому рынкам (п. 4.2 Национального плана чрезвычайных ситуаций по электричеству от ноября 2012 года - *National Emergency Plan – Electricity*). Примечательно, что основным исполнительным подразделением данной администрации является Комитет, куда водят помимо представителей государственных органов представители электроэнергетической и газовой индустрии, торговых ассоциаций (п. 4.3);

г) осуществление проверки используемых мер по повышению энергоэффективности и соответствие их нормативным показателям (в сотрудничестве с Агентством окружающей среды Департамента по окружающей среде, продовольствию и развитию сельской местности)<sup>2</sup>, в том числе таких как «Зеленая сделка» и «Интеллектуальные счетчики»<sup>3</sup>;

д) проведение консультации с Исполнительным комитетом по вопросам охраны здоровья и промышленной безопасности (*Health and Safety Executive*, сокращенно *HSE*) по всем вопросам, касающимся безопасности функционирования объектов электроэнергетики<sup>4</sup>;

е) запрещение дистрибуции или передачи электроэнергии кроме как посредством системы, одобренной Государственным секретарем (п. 2 ст. 29);

ж) мониторинг перерывов в энергоснабжении (п. 32 (1) Положения о безопасности, качестве и непрерывности электроэнергии 2002 г.);

з) надзор за соответствием функционирования объектов электроэнергетики установленным стандартам безопасности;

---

<sup>1</sup> <https://www.gov.uk/preparing-for-and-responding-to-energy-emergencies> (дата обращения 17.01.2014).

<sup>2</sup> См. : <https://www.gov.uk/government/policies/reducing-demand-for-energy-from-industry-businesses-and-the-public-sector--2> (дата обращения 17.01.2014).

<sup>3</sup> «Зеленая сделка» - механизм, позволяющий домовладельцам приобретать и устанавливать энергоэффективные устройства и оплачивать их по частям, включенным в счета за энергию. «Умные счетчики» служат средством двустороннего общения между поставщиками электричества и газа и их клиентами, которые должны иметь возможность управлять своим потреблением энергии, опираясь на информацию о тарифах, уровне нагрузки на сеть и времени. См.: Аристова Н. А. Указ. соч. – С. 215; Галиев М. М. «Умные» приборы учета: от мировых тенденций к российским реалиям // Энергонадзор-информ. – 2013. – № 3 (57). – С. 34.

<sup>4</sup> Simmonds G. Regulation of the UK Electricity Industry: CRI Industry Brief. – University of Bath School of Management, 2002. – С. 135.

и) внесение обязательных к исполнению представлений в отношении объектов и субъектов электроэнергетики в целях предотвращения или пресечения нарушения инструкций и правил, а также устранения или снижения риска жизни и здоровью граждан или имущественного ущерба;

к) привлечение к ответственности, наложение штрафов на виновных в нарушении норм и правил лиц (п. 3 ст. 29 Закона об электроэнергетике 1989, п. 35 Положения о безопасности, качестве и непрерывности электроэнергии 2002 г.);

Для реализации последних трех полномочий Департамент назначает компетентный и беспристрастный инспекторский корпус (п. 1 ст. 30 Закона об электроэнергетике 1989), в обязанности которого входит:

- проведение периодических и внеплановых проверок (в особых случаях) электрических сетей, электростанций, электрооборудования, а также безопасности, качества и надежности их функционирования, в том числе по жалобам потребителей (п. 1 ст. 30 Закона об электроэнергетике 1989);

- проведение расследования происшествий (п. 30 Положения о безопасности, качестве и непрерывности электроэнергии 2002 г.).

Отдельно необходимо упомянуть о том, что одной из функций Департамента энергетики и изменения климата является разработка политики инвестирования в энергетическую инфраструктуру, а также контроль и надзор за выполнением частными лицами предписаний в указанной части<sup>1</sup>. Деятельность правительства в данной области рассматривается в качестве важнейшей меры поддержания и укрепления безопасности в электроэнергетике<sup>2</sup>, особенно с учетом того, что по прогнозам Департамента пиковые нагрузки на энергосистему возрастут с 63 ГВт в 2013 году до пределов 68-73 ГВт в 2030 году<sup>3</sup>. Этим обусловлено то

---

<sup>1</sup> 7.16 of National Infrastructure Plan 2013 accepted by HM Treasury in December 2013. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/263159/national\\_infrastructure\\_plan\\_2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263159/national_infrastructure_plan_2013.pdf) (дата обращения 21.01.2014).

<sup>2</sup> Annual Energy Statement 2013 accepted by The Department of Energy and Climate Change on October 2013. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/254250/FINAL\\_PDF\\_of\\_AES\\_2013\\_-\\_accessible\\_version.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254250/FINAL_PDF_of_AES_2013_-_accessible_version.pdf) (дата обращения 21.01.2014). – С. 35;

<sup>3</sup> Updated Energy and Emissions Projections by Department of Energy and Climate Change. – September 2013. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/239937/uep\\_2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/239937/uep_2013.pdf) (дата обращения 21.01.2014).

обстоятельство, что по подсчетам экспертов<sup>1</sup> к 2020 году генерация и передача электроэнергии потребуют внушительных инвестиций в размере около 110 миллиардов фунтов стерлингов.

В соответствии с Законом об электроэнергетике 1989 и Законом о предприятиях общего пользования 2000 года цели, функции и полномочия Департамента, касающиеся обеспечения безопасности в электроэнергетике, возложены на созданную в структуре Департамента Администрацию газового и электроэнергетического рынков<sup>2</sup>, включающую в себя десять членов под руководством председателя (п. 1 Приложения 1 к Закону о предприятиях общего пользования 2000 года). При этом полномочия Департамента и Администрации четко законом не разграничены.

Основным инструментом регуляции в электроэнергетике Англии Великобритании по Закону об электроэнергетике является лицензирование деятельности по производству, передаче, распределению и сбыту электроэнергии. Важнейшей составляющей частью лицензии на монопольные виды деятельности (услуги по передаче или распределению электроэнергии) является регулирование условий деятельности лицензиатов, которые включают, в том числе, и требования к соблюдению технических норм и правил при реализации своих функций лицензиатами<sup>3</sup>. Выдачу лицензий, надзор за соблюдением их условий, а также принуждение к исполнению лицензионного режима осуществляет Служба по газовому и электроэнергетическому рынкам (*OFGEM*), функционирующая под общим руководством Администрации газового и электроэнергетического рынков<sup>4</sup>. Данная служба является независимым национальным регулятором в соответствии с Директивой 2009/72/ЕС.

---

<sup>1</sup> Electricity market reform: policy overview by Department of Energy and Climate Change. – May 2012. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48371/5349-electricity-market-reform-policy-overview.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48371/5349-electricity-market-reform-policy-overview.pdf) (дата обращения 21.01.2014).

<sup>2</sup> Roggenkamp M. M., Boisseleau F. The Regulation of Power Exchanges in Europe. – Antwerp – Oxford: Intersentia nv, 2005. – С. 97.

<sup>3</sup> См. напр.: Condition 20 of Standard conditions of the Electricity Distribution Licence by Gas and Electricity Markets Authority. – 22.04.2014. – <https://epr.ofgem.gov.uk/Content/Documents/Electricity%20Distribution%20Consolidated%20Standard%20Licence%20Conditions%20-%20Current%20Version.pdf> (дата обращения 24.01.2014).

<sup>4</sup> См. : Simmonds G. Указ. соч. – С. 46.

Несмотря на то, что основные функции по охране труда и обеспечению безопасности в электроэнергетическом секторе исполняются Департаментом энергетики и изменения климата, значимую роль в данной сфере также играет Исполнительный комитет по вопросам охраны здоровья и промышленной безопасности, орган исполнительной власти, созданный в структуре Департамента труда и пенсионного обеспечения (*Department for Work and Pensions*) п. 4 Приказа о реформировании охраны труда и промышленной безопасности 2008 года<sup>1</sup>. Цель данного органа – предотвращение причинения вреда жизни и здоровью работникам при любых работах, связанных с электричеством и электрооборудованием. Среди контрольно-надзорных мер, предпринимаемых Комитетом для достижения указанной цели<sup>2</sup>: плановое инспектирование поднадзорных объектов, реагирование на жалобы, консультирование работников и предприятий, расследование происшествий, в том числе, с проведением экспертных исследований, привлечение к ответственности предприятий и физических лиц<sup>3</sup>, оценка уровня безопасности на предприятиях.

Следует при этом указать, что на Департаменте энергетики и изменения климата, Службе по газовому и электроэнергетическому рынкам лежит обязанность консультироваться с Исполнительным комитетом по вопросам электробезопасности.

Характерным для британской модели администрирования безопасности в электроэнергетике является создание на законодательном уровне некоммерческих и негосударственных общественных организаций, вовлеченных в определенной степени в механизм обеспечения безопасности. Таковым, например, является созданный в 2000 году Совет потребителей газа и электрической энергии, который наделен помимо консультативных контрольно-надзорными функциями: рассмотрение жалоб потребителей, проведение расследования по ним (ст.22

---

<sup>1</sup> The Legislative Reform (Health and Safety Executive) Order 2008 № 960. – [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/960/pdfs/uksi\\_20080960\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/960/pdfs/uksi_20080960_en.pdf) (дата обращения 24.01.2014).

<sup>2</sup> <http://www.hse.gov.uk/electricity/how.htm#prosecute> (дата обращения 24.01.2014).

<sup>3</sup> Enforcement Management Model (EMM) Operational version 3.2. – <http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf> (дата обращения 24.01.2014).



Закона о предприятиях общего пользования 2000 года). Однако, полномочиями по привлечению к ответственности лиц Совет не наделен, в таких случаях он обязан обратиться в Администрацию газового и электроэнергетического рынков.<sup>1</sup>

Таким образом, на сегодняшний день к ключевым задачам органов государственного управления в сфере электроэнергетики Великобритании относят организацию эффективного функционирования оптового рынка электроэнергии в интересах потребителей, обеспечение публичных экологических потребностей, а также содействие процессам долгосрочного инвестирования в электроэнергетическую промышленность<sup>2</sup>. В рамках этих ключевых задач уже формулируются задачи по обеспечению безопасности, что свидетельствует, на наш взгляд, о второстепенной роли технического компонента энергетической безопасности в государственном регулировании безопасности электроэнергетики. Вмешательство государственных органов в функционирование электроэнергетики по-прежнему воспринимается представителями индустрии, имеющими наибольший вес при формировании государством энергетической политики, как «рискованное» и едва ли оправданное<sup>3</sup>.

Подводя итог, можно сделать ряд выводов по вопросам, рассмотренным в данном параграфе. Отдельная иерархичная система энергетического надзора как метода государственного регулирования безопасности в электроэнергетике обоих государств не сформирована.

Несмотря на принадлежность к различным правовым системам, различные административно-правовые традиции в обоих государствах-членах ЕС, система административно-правового обеспечения безопасности в электроэнергетике в обоих государствах приближается к единому знаменателю «экономической эффективности, приватизации, либерализации и дерегуляции»<sup>4</sup>. В

---

<sup>1</sup> Пункт 3 статьи 46 Закона об электроэнергетике в редакции Закона о предприятиях общего пользования 2000 года.

<sup>2</sup> Вишнякова А. С. Зарубежный опыт реформирования электроэнергетики. – Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010 – № 2. – С. 95.

<sup>3</sup> См.: P.85 of Eighth Report of Session 2010–12: UK Energy Supply: Security or Independence? In House of Commons, Energy and Climate Change Committee. – 25.10.2011. – Volume I. – <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmsselect/cmenergy/1065/1065.pdf> (дата обращения 26.01.2014).

<sup>4</sup> Ruffert M. The Transformation of Administrative Law as a Transnational Methodological Project // The Transformation of Administrative Law in Europe: European legal studies / ed. by M. Ruffert. – Sellier: European Law Publishers, 2006. – Volume 4. – С. 24.

институциональном смысле об этом свидетельствует широкораспространенная ныне практика создания независимых агентств, которые функционируют вне министерской иерархии и политического влияния (*OFGEM* в Великобритании и *Bundesnetzagentur* в Германии) и подчиняются в своей деятельности во многом наднациональным нормам<sup>1</sup>. Вместе с тем, система общего права, существующая в Великобритании, демонстрирует большую приспособленность и адаптируемость к новым тенденциям проникновения частно-правовых методов регулирования в административные отношения, о чем свидетельствует развитие договорных отношений в публичном праве Великобритании<sup>2</sup>.

Вместе с тем, если обратить внимание на реалии электроэнергетического сектора Европы, наиболее очевидными краткосрочными проблемами в сфере энергетической безопасности являются устойчивость систем транспортировки, а также безопасность добывающей и транспортной инфраструктур. Чтобы поддерживать транспортные системы в надлежащем состоянии, требуются немалые средства. Необходим также регулярный контроль за их технической и экологической безопасностью. Это предполагает надзор со стороны как государства, так и независимых агентств, а также постоянное совершенствование существующих положений и процедур.

Экономические регуляторы могут не владеть необходимой технической компетенцией для эффективного надзора и принуждения субъектов электроэнергетики к исполнению существующих требований безопасности<sup>3</sup>.

По мнению Ж. Сапира, «чрезвычайно трудно, а может быть, и невозможно заставить рынки работать в энергетическом секторе. Реальный опыт не доказывает, что политика разделения и дерегулирования увеличивает стабильность энергосистемы.... Возникающие проблемы устойчивости энергосистемы вызывает серьезную озабоченность тем, какое влияние

---

<sup>1</sup> См.: Comparative Administrative Law / ed. by S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseth. – Cheltenham: Edward Elgar, 2010. – С. 71.

<sup>2</sup> См.: MacLauchlan H. W. Public Service Law and the New Public Management // The Province of Administrative Law / ed. by M. Taggart. – Oxford: Hart Publishing, 2011 – С. 118-133.

<sup>3</sup> Learning from the Blackouts –Transmission System Security in Competitive Electricity Markets / OECD/IEA. – Paris, 2005. – С. 14.

доминирующая сегодня политика дерегулирования, демонополизации и приватизации в энергетике может оказать на энергетическую безопасность»<sup>1</sup>.

То, какое влияние доминирующая в настоящее время политика исследованных государствах и ЕС в общем, стимулирующая прекращение регулирования, демонополизацию и приватизацию в энергетическом секторе, может оказывать на энергетическую безопасность, не может не вызывать опасений. Поскольку указанные тенденции являются относительно свежими (10-15 лет), реальность и обоснованность таких опасений будет подтверждена состоянием электроэнергетических систем ЕС и их безопасности в долгосрочной перспективе.

На основании изложенного анализа, к отрицательным сторонам правового регулирования и организации надзорной деятельности в целях обеспечения безопасности в электроэнергетике Великобритании и Германии можно отнести следующее:

– отсутствие отдельной иерархичной системы энергетического надзора как формы государственного регулирования и контроля в электроэнергетике;

– деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами электроэнергетики реализуется в различных формах несколькими уполномоченными органами исполнительной власти и автономными корпорациями;

– одни и те же органы зачастую наделены и антимонопольными, и регулирующими, и надзорными функциями.

Вместе с тем, считаем, что в рамках правового регулирования и организации надзорной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике Российской Федерации явилось бы полезным рассмотрение опыта Германии по наделению надзорными полномочиями органов государственной власти субъектов федерации, по проверкам соблюдения технических норм и правил в отдельных случаях комиссией официально признанных экспертов из числа ученых, сотрудников энергетических компаний. Полагаем также положительным опыт

---

<sup>1</sup> Сапир Ж. Опасности энергобезопасности. – Коммерсантъ. – 22.12.2006. – №240. – С. 8.

создания в Великобритании на законодательном уровне некоммерческих и негосударственных общественных организаций, вовлеченных в определенной степени в механизм обеспечения безопасности, таких, как Совет потребителей газа и электрической энергии, который наделен помимо консультативных контрольно-надзорными функциями: рассмотрение жалоб потребителей, проведение расследования по ним.

### ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО НАДЗОРА

#### §1. Анализ современного состояния организации надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике России

По утверждению профессора В.Г. Вишнякова, «разработка эффективных систем и структур управления неизбежно требует углубленного анализа сущностных связей в организации и деятельности органов власти»<sup>1</sup>. Учитывая это, при рассмотрении системы и структуры органов, осуществляющих государственный энергетический надзор, считаем необходимым определить эти понятия.

Лазарев В.В. и С.В. Липень под органом государственной власти понимают «самостоятельное подразделение государственного аппарата, создаваемое в установленном законом порядке, обладающее установленной законом структурой и наделяемое определенной компетенцией»<sup>2</sup>.

В общефилософском смысле система – это «совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство»<sup>3</sup>. Структура, как строение и внутренняя форма организации системы<sup>4</sup>, «определяет функциональную деятельность системы, линию ее поведения, характер взаимодействия»<sup>5</sup>.

Следовательно, под системой органов федерального государственного энергетического надзора необходимо понимать совокупность органов исполнительной власти, которые наделены полномочиями по осуществлению

---

<sup>1</sup> Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. – 2006. – № 8. – С. 67.

<sup>2</sup> Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: учебник. – М.: Спарк, 1998. – С. 79.

<sup>3</sup> См.: Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – М.: Республика, 2001. – С. 513.

<sup>4</sup> См.: Там же. – С. 543.

<sup>5</sup> Бочарова Н. Н. Система и структура федеральных органов исполнительной власти // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2013. – №4. – С. 63.

федерального государственного энергетического надзора. В связи с этим, структура органов федерального государственного энергетического представляет собой внутреннюю организацию и взаимосвязь подразделений органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный энергетический надзор.

В систему органов исполнительной власти, обладающих полномочиями по осуществлению федерального государственного энергетического надзора, в настоящее время входят:

– Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) (кроме бытовых установок и сетей) на основании п. 1 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401<sup>1</sup>, п. 2 Положения об осуществлении федерального государственного энергетического надзора от 20 июля 2013 г.;

– Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) в силу пп. 71 п. 9 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 11 августа 2003 г. № 960<sup>2</sup>;

– Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России) в соответствии с пп. 79 п. 12 Положения о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 7 августа 2004 г. № 1013<sup>3</sup>;

– Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП) на основании пп. 4 п. 7 Положения о Главном управлении

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30 июля 2004 года № 401 // Российская газета. – 11.08.2004. – № 170.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 11 августа 2003 года № 960 // Российская газета. – 15.08.2003. – №161.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» от 07 августа 2004 года № 1013 // СЗ РФ. – 09.08.2004. – № 32. – Ст. 3314.

специальных программ, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2004 г. № 1146<sup>1</sup>.

Поскольку ФСБ России, ФСО России, ГУСП осуществляют федеральный государственный энергетический надзор на объектах специального назначения, считаем обоснованным сосредоточить внимание на полномочиях Ростехнадзора по осуществлению указанного вида надзора, так как Положением об осуществлении федерального государственного энергетического надзора от 20.07.2013 в п. 2 данный орган выделен отдельно.

В соответствии с п. 1 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору Ростехнадзор является, в частности, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере. В указанном пункте также уточнено, что Ростехнадзор является органом федерального государственного энергетического надзора.

Ростехнадзор осуществляет свою деятельность, под руководством Правительства Российской Федерации, непосредственно и через входящие в его систему: 1) центральный аппарат; 2) территориальные органы, взаимодействуя с другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Указанная двухзвенная структура, по мнению руководства Службы, «создает условия для обеспечения комплексного подхода при организации надзорной деятельности, исключения внутреннего дублирования функций, усиления контроля и координации действий,

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации» от 07 сентября 2004 года № 1146 // СЗ РФ. – 13.09.2004. – № 37. – Ст. 3712.

приближения контроля и надзора, лицензирования и разрешительной деятельности к поднадзорным объектам в регионах»<sup>1</sup>.

Подразделением центрального аппарата, которое связано с осуществлением федерального государственного энергетического надзора, является Управление государственного энергетического надзора (далее – Управление), осуществляющее контроль и методическое руководство деятельностью территориальных органов в пределах своей компетенции.

Основными задачами Управления в соответствии с Положением, утвержденным приказом от 22.12.2010 № 1162 являются:

– организация и осуществление контроля и надзора в форме оценки соответствия за исполнением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, вводе в эксплуатацию объектов энергетики (кроме бытовых электрических и тепловых установок и сетей), не являющихся объектами капитального строительства, за техническим состоянием и проведением мероприятий, обеспечивающих безопасность при эксплуатации и обслуживании оборудования и основных сооружений электростанций, электрических и тепловых установок и сетей субъектов энергетики, электрических и тепловых установок и сетей потребителей (кроме бытовых установок и сетей);

– осуществление государственного энергетического надзора в рамках государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства (объектов энергетики);

– организация и осуществление федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений);

– контроль и надзор за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике;

---

<sup>1</sup> Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2012 году. –[http://www.gosnadzor.ru/public/annual\\_reports/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%202012.pdf](http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%202012.pdf) (дата обращения 13.07.2014).



– организация контроля и надзора за соблюдением требований в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Для реализации указанных задач Управление в соответствии с разделом 2 Положения наделено следующими основными контрольно-надзорными полномочиями, которые можно условно разделить на группы:

I. Обеспечение осуществления контроля и надзора:

1) за техническим состоянием объектов:

– за техническим состоянием и проведением мероприятий, обеспечивающих безопасность при эксплуатации и обслуживании оборудования и основных сооружений электростанций, электрических и тепловых установок и сетей субъектов энергетики, электрических и тепловых установок и сетей потребителей (кроме бытовых установок и сетей);

– в рамках государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов энергетики, гидротехнических сооружений первого и второго классов, линий электропередачи и иных объектов электросетевого хозяйства напряжением 330 киловольт и более, тепловых электростанций мощностью 150 мегаватт и выше;

– за выполнением обязательных требований при допуске в эксплуатацию вновь вводимых и реконструируемых энергоустановок;

2) за соответствием документации предъявляемым требованиям:

– за соответствием схем электро- и теплоснабжения потребителей требуемой категории надежности;

– за наличием необходимых разрешительных документов в области промышленной безопасности на опасных производственных объектах в составе объектов энергетики,

– за соблюдением юридическими лицами, в уставных капиталах которых доля (вклад) Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования составляет более чем 50 процентов и (или) в отношении которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование имеют право прямо или косвенно распоряжаться

более чем 50 процентами общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями, государственными компаниями, государственными корпорациями, а также юридическими лицами, имущество которых либо более чем 50 процентов акций или долей в уставном капитале которых принадлежит государственным корпорациям, требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

- за проведением обязательного энергетического обследования в установленный срок;

- организация государственной экспертизы деклараций безопасности поднадзорных гидротехнических сооружений, рассмотрение декларации безопасности поднадзорных гидротехнических сооружений (I - III класса), заключения экспертных комиссий на эти декларации безопасности.

3) за организацией соответствующей деятельности субъектами электроэнергетики:

- за организацией оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике;

- за обеспечением надежности и безопасности работы оборудования, зданий, сооружений, систем управления, коммуникаций, обновлением основных производственных фондов путем технического перевооружения и реконструкции электростанций и сетей, модернизации оборудования;

- за организацией своевременного проведения технического освидетельствования энергооборудования и продления срока его эксплуатации;

- за правильностью технического расследования аварий, несчастных случаев и инцидентов на поднадзорных объектах и сооружениях, достаточностью мер, принимаемых по результатам расследований;

- за деятельностью экспертов и экспертных организаций, осуществляющих деятельность в электро- и теплоэнергетике;

- за своевременностью, полнотой и качеством проведения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями энергетических испытаний и измерений энергоустановок, оборудования и сетей;

- за готовностью организаций, эксплуатирующих объекты энергетики, в том числе опасные производственные объекты, к локализации и ликвидации аварий;

- за эффективностью реализации (исполнения) инвестиционных проектов;

- за исполнением владельцами поднадзорных гидротехнических сооружений обязанности по их обязательному страхованию;

- готовностью муниципальных образований к отопительному периоду, а также совместно с другими органами исполнительной власти контроль за подготовкой энергоснабжающих организаций к работе в осенне-зимний период и его прохождением, накоплением запасов топлива на энергоисточниках, обеспечивающих теплом и электроэнергией население и социально значимые объекты;

- за организацией учета расхода электрической и тепловой энергии.

4) за соблюдением условий и требований:

- за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства;

- за соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в процессе эксплуатации (в том числе при капитальном ремонте, восстановлении, консервации, ликвидации) гидротехнических сооружений (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений) требований по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений;

- за соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, а также гражданами - владельцами электроустановок выше 1000 вольт требований правил устройства электроустановок, технической эксплуатации электрических станций и тепловых энергоустановок, электроустановок потребителей, электрических и тепловых сетей и требований

безопасности при их эксплуатации, правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства;

– за соблюдением в пределах своей компетенции собственниками нежилых зданий, строений, сооружений в процессе их эксплуатации требований энергетической эффективности, предъявляемых к таким зданиям, строениям, сооружениям, требований об их оснащении приборами учета используемых энергетических ресурсов;

– за соблюдением требований технических регламентов в установленной сфере деятельности;

## II. Разрешительная деятельность:

1) участие в осуществлении лицензирования отдельных видов деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов;

2) участие в выдаче разрешений на:

– на эксплуатацию поднадзорных гидротехнических сооружений;

– допуск в эксплуатацию вновь вводимых и реконструированных энергоустановок;

– на допуск к эксплуатации энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам к электрическим сетям в предусмотренных нормативными правовыми актами случаях.

## III. Непосредственная организационно-методическая деятельность:

1) обеспечение, контроль аттестации и проверки знаний руководителей, специалистов и персонала, осуществляющих деятельность в области энергетики, безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений), лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике, а также членов аттестационных комиссий поднадзорных организаций;

2) участие в расследованиях несчастных случаев, связанных с эксплуатацией энергоустановок и сетей, расследование технологических нарушений на объектах энергетики, гидротехнических сооружениях, электрических и тепловых установках и сетях потребителей.

К формам реализации указанных полномочий, в частности, относятся:

а) запросы у территориальных органов Ростехнадзора и поднадзорных организаций информации, документов, справочные и иные материалы, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции Управления;

б) проведение необходимых расследований, организация проведения экспертиз, исследований, испытаний, измерения, анализов и оценок по вопросам осуществления надзора и контроля;

в) осуществление контроля (надзор) за своевременной проверкой знаний электротехнического, электротехнологического и теплотехнического персонала, обслуживающего электрические и теплоиспользующие установки, и лиц, осуществляющих контроль, надзор за энергетическими установками;

г) проверки соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований законодательства в установленной сфере деятельности;

д) рассмотрение в случаях и порядке, установленных законом, дел об административных правонарушениях и применение административных наказаний, направление в суды и правоохранительные органы материалов о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении лицензионных требований и условий, обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, нормах и правилах;

е) применение предусмотренных законом мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований, мер по ликвидации последствий таких нарушений;

ж) выдача лицам обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений лицензионных требований и условий, обязательных требований нормативных правовых актов, норм и правил.

Выше уже обозначалось, что абсолютный массив функций федерального государственного энергетического надзора исполняется Ростехнадзором в лице Управления государственного энергетического надзора. Таким образом, ориентируясь на закрепленную за ним нормативно компетенцию, мы можем определенно судить обо всей совокупности элементов федерального государственного энергетического надзора.

Как следует из анализа полномочий, возлагаемых на Управление, к мероприятиям по осуществлению федерального государственного энергетического надзора относятся, в частности, надзор в области энергосбережения, за эффективностью использования топливно-энергетических ресурсов в процессе производства, передачи, распределения и потребления электрической и тепловой энергии; контроль за системой оперативно-диспетчерского управления, надзор за соблюдением лицензионных требований и условий субъектами, осуществляющими деятельность в сфере электроэнергетики.

Однако, сформулированное в Федеральном законе «Об электроэнергетике» понятие федерального государственного энергетического надзора, проанализированное в первой главе настоящего исследования, ссылок на данные направления надзорной деятельности не содержат. При этом их весьма условно можно отнести к собственно надзорной деятельности по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений субъектами электроэнергетики требований надежности и безопасности в сфере электроэнергетики.

Все вышесказанное позволяет прийти к выводу о том, что имеющееся в ФЗ «Об электроэнергетике» (ст. 29.1) определение федерального государственного энергетического надзора не в полной мере раскрывает его сущность. Указанное определение выделяет лишь одно направление надзора, хотя и основное (предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами электроэнергетики требований надежности и безопасности в сфере

электроэнергетики), и совсем не упоминает об остальных направлениях (участие в лицензировании соответствующих видов деятельности; деятельность по выдаче разрешений на совершение конкретных действий в подведомственной сфере юридическими лицами и гражданам, контроль и надзор за системой оперативно-диспетчерского управления).

Кроме того, необходимо также обратить внимание на следующее обстоятельство. Полномочия Управления государственного энергетического надзора по многим направлениям непосредственно касаются надзора за техническим состоянием и проведением мероприятий, обеспечивающих безопасность при эксплуатации и обслуживании электрических и тепловых установок и сетей потребителей. Вместе с тем, легальное определение федерального государственного энергетического надзора указывает на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований надежности и безопасности в сфере электроэнергетики лишь субъектами электроэнергетики. При этом понятия «субъект электроэнергетики» и «потребитель электрической энергии» законодателем разделены<sup>1</sup>. В связи с чем представляется, что упущение в легальном определении федерального государственного энергетического надзора ссылки на надзор в отношении безопасности при эксплуатации и обслуживании электрических и тепловых установок и сетей потребителей приводит к правовой неопределенности в формулировании на законодательном уровне сущности данного вида государственного надзора. Закрепление в рамках федерального государственного энергетического надзора мероприятий по надзору в отношении безопасности при эксплуатации и обслуживании электрических и тепловых установок и сетей потребителей лишь на подзаконном уровне, считаем недостаточным, порождающим противоречия между Федеральным законом об электроэнергетике и подзаконными нормативными правовыми актами<sup>2</sup>.

Таким образом, с учетом приведенных выводов, федеральный государственный энергетический надзор представляется обоснованным

---

<sup>1</sup> Данные понятия приведены в параграфе 1 главы 1 настоящего исследования.

<sup>2</sup> В частности, Приказом Ростехнадзора «Об утверждении Положения об Управлении государственного энергетического надзора» (Положение) от 22.12.2010 № 1162.

определить как форму государственно-управленческой деятельности, направленная на обеспечение надежного и безопасного, энергоэффективного функционирования электроэнергетики и включающая в себя:

– наблюдение и проверку соблюдения установленных нормативными правовыми актами требований, норм и правил субъектами электроэнергетики, потребителями электроэнергии (кроме бытовых установок и сетей), субъектами оперативно-диспетчерского управления, требований надежности и безопасности при эксплуатации источников тепловой энергии, тепловых сетей, тепловых установок потребителей (кроме бытовых установок и сетей);

– принятие решений по результатам проверки и издание индивидуальных правовых актов;

– принятие установленных законом мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, привлечению нарушивших такие требования лиц к ответственности;

– деятельность по выдаче разрешений на совершение конкретных действий в подведомственной сфере, участию в лицензировании отдельных видов деятельности в установленных законом случаях.

Организация осуществления контрольно-надзорной деятельности в системе оперативно-диспетчерского управления также, на наш взгляд, не лишена проблемных моментов.

Под контролем за системой оперативно-диспетчерского управления понимается «организуемая и осуществляемая в интересах общества и государства деятельность по проверке выполнения субъектами оперативно-диспетчерского управления и должностными лицами установленных требований по обеспечению безопасного управления технологическими режимами работы объектов электроэнергетики, а также по применению предусмотренных санкций в случаях нарушения указанных требований»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Матяшук С. В. Постатейный комментарий к Федеральному закону об электроэнергетике // Библиотека журнала «Право и экономика». – Litres, 2013. – С. 98.



В настоящее время контроль за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике осуществляется двумя федеральными органами исполнительной власти: Ростехнадзором на основании п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 854 «Об утверждении правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике»<sup>1</sup> и Министерством энергетики Российской Федерации (Минэнерго России) на основании п. 4.3.3 Положения о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Указанная ситуация приводит к дублированию функций федеральных органов исполнительной власти и, как следствие, отсутствию разграничения ответственности и снижению эффективности контроля за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике.

Постановлениями Правительства Российской Федерации на Ростехнадзор возложено осуществление следующих функций в сфере контроля за системой оперативно-диспетчерского управления:

– проверка соблюдения субъектами оперативно-диспетчерского управления обязательных требований, регулирующих отношения в сфере оперативно-диспетчерского управления, в том числе регламентов, устанавливающих требования по безопасному управлению технологическими режимами работы и эксплуатационным состоянием объектов электроэнергетики или энергопринимающих установок потребителей в пределах Единой энергетической системы России и технологически изолированных территориальных электроэнергетических систем (подпункт д) пункта 9 Положения об осуществлении федерального государственного энергетического надзора);

– аттестация лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике (п. 3

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике» от 27.12.2004 № 854 // СЗ РФ. – 27.12.2004. – № 52 (часть 2). – Ст. 5518.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «О Министерстве энергетики Российской Федерации» от 28.05.2008 № 400 // СЗ РФ. – 02.06.2008. – № 22. – Ст. 2577.

постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 854 «Об утверждении правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике»).

Полномочия Минэнерго России по контролю за системой оперативно-диспетчерского управления в Положении о Министерстве энергетики Российской Федерации, в Правилах оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, иных нормативных подзаконных актах не конкретизируются.

Необходимо отметить, что фактическое функционирование (эксплуатация, изменение параметров деятельности, определение и изменение подключений), вывод в ремонт и ввод в эксплуатацию объектов энергетики, осуществляющих производство, передачу, распределение электрической энергии, производится на основании команд или согласований лиц, осуществляющих оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике.

Таким образом, влияние, которое субъекты оперативно-диспетчерского управления оказывают на системную безопасность объектов электроэнергетики, выше, чем влияние отдельных субъектов электроэнергетики, непосредственно осуществляющих производство, передачу, распределение электрической энергии.

С учетом изложенного, функции Минэнерго России по контролю за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике должны быть конкретизированы нормативно, с целью сосредоточения наиболее системообразующих надзорных функций в компетенции основного органа данного вида контроля – Ростехнадзора. В связи с чем, представляется необходимым внести изменения в п. 4.3.3. Положения о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400, изложив его в следующей редакции: «за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике» (кроме, безопасности управления технологическими режимами работы объектов электроэнергетики и электроэнергетических режимов работы энергосистемы)»).

В отношении структуры территориальных органов Ростехнадзора и их подразделений, наделенных полномочиями по осуществлению федерального государственного энергетического надзора, в настоящем исследовании хотелось бы обратить внимание на следующие организационные сложности.

Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору определяет в общих чертах структуру центрального аппарата Службы (управления по основным направлениям деятельности и (или) самостоятельные отделы, отделы в составе управлений), при этом структура территориальных органов Ростехнадзора остается за рамками регулирования Положением. Оно, соответственно, также не закрепляет задачи и функции, которые должны быть присущи конкретным звеньям территориальных органов Службы, а лишь устанавливает комплекс прав и обязанностей, которыми обладает указанный орган государственной власти как система. Приказами Ростехнадзора утверждаются положения о конкретных подразделениях центрального аппарата и ее территориальных органах (п. 10.3 Положения). Однако, сами наименования отдельных подразделений территориальных органов, их задачи и функции данными приказами также не закрепляются, предложения о структуре вносятся самими территориальными органами в лице руководителей<sup>1</sup>.

При таких обстоятельствах, подразделения территориальных органов Ростехнадзора, наделенные полномочиями по осуществлению федерального государственного энергетического надзора, именуется в различных территориальных управлениях по-разному. Унификация в наименовании может отсутствовать даже в пределах одного федерального округа, а, в отдельных случаях и управления. Так, в Северо-Уральском управлении Уральского федерального округа образованы отдел по надзору в энергетике по Тюменской области, отделы энергетического надзора по ХМАО, ЯНАО, межрегиональный отдел по надзору за гидротехническими сооружениями (ГТС)<sup>2</sup>. В Уральском

---

<sup>1</sup> Напр., пункт 9.2.1 Приказа Ростехнадзора от 20.12.2010 № 1157 «Об утверждении Положения о Северо-Уральском управлении Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». - Режим доступа: общий. - Дата обновления 12.06.2014.

<sup>2</sup> <http://sural.gosnadzor.ru/about/structure/> (дата обращения 20.07.2014).

управлении сформированы межрегиональный и Челябинский отделы по надзору за объектами электроэнергетики, электроустановками потребителей и ГТС, Курганский отдел по надзору за объектами электроэнергетики, электроустановками потребителей<sup>1</sup>.

Принимая во внимание функции энергетического надзора в соответствии с Положением об осуществлении федерального государственного энергетического надзора, Положением, утвержденным приказом Ростехнадзора от 22 декабря 2010 г. № 1162, уточнение и акцент в наименовании подразделений территориальных органов на отдельные направления федерального государственного энергетического надзора не представляется оправданным, вызывает вопросы в наличии у указанных подразделений всей полноты полномочий по осуществлению федерального государственного энергетического надзора.

Считаем, на практике определенная приказом Ростехнадзора единая система организации и наименования подразделений территориальных органов создаст прозрачную систему исполнительной власти, близкую к интересам поднадзорных организаций, граждан и, вполне вероятно, более эффективно функционирующую, чем имеющиеся структуры.

В соответствии с пп. б п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по контролю и надзору понимается, в частности, осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения. С учетом данных важнейших установлений считаем необходимым отдельно рассмотреть роль органов федерального государственного энергетического надзора в укреплении законности и предупреждении преступности.

---

<sup>1</sup> <http://ural.gosnadzor.ru/about/structure/> (дата обращения 20.07.2014).

Необходимо отметить, что применение уголовно-правовых норм, привлечение к ответственности осуществляется тогда, когда уже имеется большое количество пострадавших, а материальный ущерб исчисляется огромными цифрами. Подобная практика антикриминального реагирования в целом не соответствует требованиям безопасности человека, приводит к нарушениям его прав и жизненно важных интересов, состоящих из «совокупности потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможность прогрессивного развития личности как социального существа, субъекта тех или иных общественных отношений»<sup>1</sup>.

Как и прежде, справедливо замечание А.А. Тер-Акопова – «...если не выделить приоритетность безопасности человека, последняя будет обеспечиваться, как и прежде, по остаточному принципу; наша печальная действительность такова, что о человеке вспоминают только тогда, когда существующие угрозы начинают реализовываться... Последующие экстренные меры по затратам гораздо превышают те, которые следовало бы предпринимать в порядке предупреждения угроз»<sup>2</sup>.

Между тем, обеспечение безопасности личности от преступных посягательств представляет одну из основных обязанностей правового государства, поскольку Конституцией Российской Федерации гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 45)<sup>3</sup>.

Несомненно, что «предупреждение преступлений является более предпочтительным направлением борьбы с преступностью относительно уголовно-правовых средств»<sup>4</sup>. Вместе с тем, перед современным обществом и государством стоит проблема обеспечения эффективности предупредительной деятельности, приносящей долгосрочные результаты. Стратегия, программы и

---

<sup>1</sup> Кашепов В. П. О гарантиях уголовно-правовой защиты безопасности личности // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С.105.

<sup>2</sup> Тер-Акопов А. А. Безопасность человека (теоретические основы социально-правовой концепции). – М., 1998. – С.17.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ) // Собрании законодательства Российской Федерации. – 03.03.2014. – № 9. – Ст. 851.

<sup>4</sup> Авдеев В. А. Национальная уголовно-правовая политика в сфере противодействия преступности // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2012. – № 4. – С. 21-28.

действия в области предупреждения преступности должны опираться на широкую междисциплинарную базу знаний о проблемах преступности, ее причинах, а также о перспективном и подтвержденном практикой опыте.

По нашему мнению, правонарушения и преступления в электроэнергетической сфере в абсолютном большинстве случаев связаны с осуществлением профессиональной деятельности, поскольку отвечают следующим признакам: а) специализированный субъект – работодатель или работник, занимающийся какой-либо деятельностью на профессиональной основе, обладающий специальными знаниями в той или иной области научной или практической деятельности, б) связь преступления с осуществляемой деятельностью в) факт совершения преступления путем нарушения правил нормативно-правового характера, регулирующих профессиональную деятельность<sup>1</sup>.

При таких обстоятельствах именно федеральный государственный энергетический надзор, являясь формой государственно-управленческой деятельности, направленной на обеспечение надежного и безопасного функционирования электроэнергетики, может быть представлен в качестве одного из основных средств предупреждения правонарушаемости и преступности в указанной сфере.

Среди субъектов предупреждения преступности выделяются неспециализированные и специализированные. При этом критерием их разграничения служат особенности правовых полномочий. Предупредительная деятельность специализированных субъектов прямо вытекает из их предусмотренных законом профессиональных обязанностей или общественных полномочий, зафиксированных в уставных документах.

Некоторые криминологи контрольно-финансовые и другие контролирующие органы относят к числу специализированных органов предупреждения преступлений<sup>2</sup>. Указанное справедливо и для органов федерального

---

<sup>1</sup> Яковлев М. М. Проблемы теории и практики выявления и расследования преступлений, связанных с профессиональной деятельностью: автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007. – С.12.

<sup>2</sup> См.: Антонян Ю. М. Криминология. Избранные лекции. – М.: «Логос», 2004. – С. 441.

государственного энергетического надзора, если принять во внимание нормы Положения об осуществлении федерального государственного энергетического надзора, Положения об Управлении энергетического надзора центрального аппарата Ростехнадзора.

Как известно, объектами предупредительной деятельности являются, в том числе, отдельные отрасли народного хозяйства и государственного управления; в некоторых из них совершается больше преступлений, чем в других, потому что различаются условия труда и уровень обеспеченности занятых в них лиц, охрана материальных ценностей и тому подобное<sup>1</sup>. Считаем, что электроэнергетика является специфическим объектом предупредительной деятельности в связи с высоким уровнем сложности единой энергосистемы России, высокой степенью износа основного оборудования отрасли, низкой эффективностью ее работы, значительными ущербами при нарушении энергоснабжения<sup>2</sup>.

Все обозначенное свидетельствует о необходимости создания и применения специфических средств предупредительного воздействия в отрасли.

Значительную роль в предупредительной деятельности играет разработка и внедрение стандартов безопасности от преступлений. Стандарты безопасности – это государственные правила и нормативы (градостроительные, экологические, технические, информационные, медицинские и др.), исполнение которых, наряду с решением других задач, обеспечивает защиту личности, общества и государства от преступных посягательств<sup>3</sup>.

В состав мер государственного регулирования безопасности в сфере электроэнергетики, в соответствии с п. 2 ст. 28 ФЗ «Об электроэнергетике», входит принятие нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования надежности и безопасности, принятие технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к продукции.

---

<sup>1</sup> См. там же – С.145-146.

<sup>2</sup> См.: Минэнерго представило Программу модернизации российской электроэнергетики до 2020 года // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2012. – №4. – С.12-13.

<sup>3</sup> Криминология: учебник для вузов / под ред. проф. В. Д. Малкова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006. – С. 162.

Согласно Положению об Управлении энергетического надзора разработка нормативных правовых и правовых актов, относящихся к сфере государственного регулирования безопасности в сфере электроэнергетики, является функцией федерального государственного энергетического надзора. Таким образом, разработка и внедрение стандартов безопасности от преступлений является непосредственной функцией федерального государственного энергетического надзора.

Кроме того, участие в разработке и принятии нормативных правовых и правовых актов, относящихся к сфере государственного регулирования безопасности в сфере электроэнергетики, должно позволить органам федерального государственного энергетического надзора принимать участие в еще одном направлении общепредупредительной деятельности - проведении криминологических экспертиз проектов нормативных правовых актов.

Криминологическая экспертиза – анализ и оценка независимыми специалистами проектов или действующих законов для определения их соответствия требованиям законности и стандартам безопасности в сфере предупреждения преступлений, оценки их возможного влияния на детерминанты преступности<sup>1</sup>.

При принятии технических норм и правил в электроэнергетике представители органов федерального государственного энергетического надзора должны, по крайней мере, входить в состав экспертной криминологической комиссии, вносить предложения альтернативного характера, позволяющие устранить источники повышенной криминальной опасности, высказывать свое мнение в средствах массовой информации.

То обстоятельство, что федеральный государственный энергетический надзор осуществляется именно за соблюдением технических требований, его деятельность должна выявлять и устранять криминогенные факторы не только на этапе разработки нормативных правовых актов, но и в процессе их применения.

---

<sup>1</sup> Титушкина Е. Ю. Правовые основы профилактики преступности: пути совершенствования // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2013. – № 1. – С. 61.



Необходимо отметить участие органов федерального государственного энергетического надзора в реализации конкретных мер, имеющих профилактическое значение. К ним следует отнести: выявление и нейтрализацию криминогенных факторов, способствующих совершению преступлений; создание на основе анализа криминогенной обстановки условий, объективно препятствующих совершению преступлений на определенной территории (объекте); формирование общественного мнения, объективно отражающего деятельность по предупреждению преступлений; организацию и осуществление технических и иных мер по обеспечению личной и общественной безопасности.

В этой связи органам энергетического надзора целесообразно ставить отдельных субъектов электроэнергетики на профилактический учет с целью прогнозирования правонарушаемого поведения. Основанием для применения этой меры индивидуального предупреждения преступлений является наличие достаточных, проверенных данных, свидетельствующих о неоднократности совершения лицом дисциплинарных проступков, гражданско-правовых деликтов либо административных правонарушений с нарастанием степени их общественной опасности. По данным Ростехнадзора нарушения обязательных требований норм и правил, приводящие к несчастным случаям и причинению ущерба, носят «системный характер, а их причины повторяются из года в год»<sup>1</sup>.

Представляется, что от активности и принципиальности занятой инспектором энергетического надзора позиции в значительной степени зависит исполнение поднадзорными органами и лицами установленных в рассматриваемой сфере правоотношений требований, снижение криминогенных факторов.

Так, в ходе проверок к подготовке осенне-зимнему периоду 2012-2013 годов сотрудники Управления государственного энергетического надзора Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору совместно с сотрудниками Министерства энергетики Российской Федерации приняли участие

---

<sup>1</sup> Фролов Д. И. Деятельность Государственного энергетического надзора Ростехнадзора в 2011 году // Энергоназор и энергобезопасность. – 2012. – № 1. – С.41.

в работе комиссий по проверке готовности поднадзорных организаций<sup>1</sup>. Выявлено более 67 тысяч нарушений норм эксплуатации и правил безопасности электроустановок. По итогам проверки готовности 1093 субъектов электроэнергетики Ростехнадзор указал в актах свое особое мнение в связи с выявленными нарушениями, которые могут послужить причиной аварийных ситуаций и привести к нарушению теплоснабжения социально значимых объектов и населения. Однако многие члены комиссии часто не обращают внимание на нарушения или принимают решения о готовности объекта при «особом мнении Ростехнадзора».

Таким образом, важно принять должные меры организационного характера и наладить действенное взаимодействие с органами исполнительной власти и иными контролирующими органами, повысить влияние органов на состояние законности в данной сфере, поскольку данный аспект остается проблемным.

В целом же при выборе пути совершенствования деятельности органов федерального государственного энергетического надзора (в том числе в сфере применения норм об ответственности за совершение административных правонарушений и преступлений в электроэнергетике) не следует забывать о том, что одним из основных организационных условий эффективности данной деятельности является единство и стабильность системы государственного управления в электроэнергетике, а также о том, что законодательное регулирование организации системы государственного энергетического надзора должно исходить не только из задач административной реформы, но и обязательно из приоритетов государственной энергетической политики.

Специалисты, осуществляющие государственный энергетический надзор, существенно снижают риск возникновения технологических нарушений, аварий, несчастных случаев. Однако в рамках действующего законодательства и в условиях расширения полномочий необходимо усилить и даже ужесточить требования в области энергетического надзора, как к потребителям электрической

---

<sup>1</sup> О ходе подготовки субъектов электроэнергетики к работе в осенне-зимний период 2012–2013 гг. и развитии рынка электроэнергии и мощности // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2012. – №4. – С.23.

энергии, так и к генерирующим и сетевым компаниям, с целью устранения, ослабления или нейтрализации причин и условий правонарушаемости и преступности.

## **§ 2. Предложения по совершенствованию надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике**

Надзорная деятельность государственных органов в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике, как и любая общественно полезная, разрешенная, созидательная деятельность любого органа или лица должна быть эффективной, приводящей к положительному результату, в данном случае – к нейтрализации негативных факторов в виде правонарушений, снижению вредных последствий техногенных и природных аварий и катастроф, укреплению здоровья населения, повышению жизненного уровня граждан и так далее.

Эффективность надзора выражается в соотношении между целями, поставленными перед надзорными органами и фактически достигнутыми результатами<sup>1</sup>. Пределов совершенства, как известно, не существует, что справедливо и для федерального государственного энергетического надзора.

Анализируя состояние исполнения норм и правил электроэнергетической отрасли, динамику правонарушаемости, аварийности, состояние работы органов федерального государственного энергетического надзора, упущения и недостатки в их деятельности, нельзя не прийти к выводу, что серьезный правозащитный потенциал надведомственного федерального надзора используется не в полной мере. Таким образом, задача повышения эффективности федерального государственного энергетического надзора на сегодняшний день является весьма актуальной.

В целях внесения предложений по совершенствованию осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в

---

<sup>1</sup> См.: Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов: монография. – М.: Издательство Московского гуманитарного университета, 2008. – С.31.

электроэнергетике во второй главе настоящего исследования была предпринята попытка проанализировать опыт указанной деятельности в Европейском Союзе и его государствах-членах и выделить тенденции административно-правового регулирования в указанной сфере.

Обобщив результаты данного анализа, можно указать четыре основных черты современного европейского правового регулирования публичной сферы<sup>1</sup>:

- обязанность установить целесообразность и необходимость публичного регулирования путем выявления ясных разумных критериев и оценки действительной необходимости установления административных барьеров;
- сокращение свободы реализации административных полномочий;
- влияние конкурентного права на регулирование и административное воздействие в отдельных секторах экономики;
- появление глобального регулирования и взаимодействие различных правопорядков.

Указанное, по мнению европейских ученых, знаменует эволюцию административного права от публичного управления к обслуживанию публичных интересов в регулировании рынка<sup>2</sup>.

В некоторых областях традиционное регулирование зачастую рассматривается как слишком жесткое и «неповоротливое» перед лицом современного развития экономики и технологий, а также потребностей частного сектора. В качестве альтернативных подходов стандартным решениям и инспекционным полномочиям рассматриваются, например, экономические стимулы (в том числе и в российской практике<sup>3</sup>). Так, основной целью их применения является идея, что предпринимательский корпус не только будет соблюдать установленные законодательно стандарты и нормы, но также будет осуществлять инвестиции с целью на добровольной основе соответствовать стандартам, не имеющим пока юридической силы. Иными альтернативными формами регулирования являются договоры, рычаги саморегулирования,

<sup>1</sup> Comparative Administrative Law / ed. by S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseth. – Cheltenham: Edward Elgar, 2010. – С. 67.

<sup>2</sup> См. там же. – С. 75.

<sup>3</sup> Пуликовский К. Б. Обеспечение безопасности и надежности ТЭК России. Механизмы обеспечения безопасности от угрозы техногенного характера // Энергонадзор-информ. – 2007. – № 2 (32). – С. 5.

процедуры сертификации, привлечение частных экспертов которые частично передают регулирующие полномочия в частные структуры.<sup>1</sup>

Однако, по мнению автора, чрезмерные ограничения деятельности исполнительных органов делают невозможной реализацию целенаправленной и активной государственной политики, что может негативно сказываться как на развитии отдельных областей общественной жизни, отраслей экономики, так и на состоянии государства и общества в целом. В связи с этим очень важен адекватный общественным, экономическим и политическим условиям конкретного общества и государства баланс общественных, частных и государственных интересов в сфере исполнительной власти<sup>2</sup>.

Вместо слепого следования тенденциям разделения и дерегулирования, эффективность которых для увеличения стабильности энергосистемы, еще только предстоит определить практикой, о чем сделан вывод во второй главе настоящего исследования, представляется правильным и целесообразным повышать указанный баланс общественных, частных и государственных интересов.

Отсюда, считаем возможным определить направления совершенствования федерального государственного энергетического надзора, возможные пути решения имеющихся проблем и устранения недостатков в его осуществлении.

Направление первое связано с совершенствованием законодательства, направленного на правовое регулирование федерального государственного энергетического надзора. Несовершенство правового регулирования является одним из основных факторов, обуславливающих низкую эффективность обеспечения энергетической безопасности в России, связанную с ней невысокую эффективность деятельности субъектов безопасности, прежде всего надзорных органов, в связи, в том числе, с нерешенностью проблем правового обеспечения.

Однако, использование правового механизма является тем средством упорядочения взаимодействия разнородных элементов общественной системы, подчинения их действию единой воли, благодаря которому становится

---

<sup>1</sup> Siedentopf H. Implementation of Administrative Law and Judicial Control by Administrative Courts. – Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, 1998 – С. 27-28.

<sup>2</sup> Ведяхин В. М., Шубина Т. Е. Защита права как правовая категория // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 69-72.

возможным достижение общественно значимой цели, в настоящем случае - это повышение уровня энергетической безопасности, устойчивости и надежности энергетических систем. Пресекая противоправные общественно опасные деяния, органы надзора должны действовать в строгом соответствии с законом и иными нормативными правовыми актами в пределах своей компетенции и в установленном законодательством порядке.

Одной из основных форм реализации своих функций органами федерального государственного энергетического надзора является проведение проверок.

В соответствии с п. 3 ст. 29.1 ФЗ «Об электроэнергетике» проведение федерального государственного энергетического надзора в отношении субъектов электроэнергетики подчиняется общим требованиям ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

Рассматривая вопрос о способах реализации собранной надзорным органом информации, можно прийти к выводу, что указанный закон не оставил возможности органу федерального государственного энергетического надзора реализовать свои полномочия через проведение внеплановых проверок в связи с чаще всего используемыми основаниями, предусмотренными п. 2 ст. 10 указанного закона.

Данная ситуация наиболее негативно отражается на реализации возложенной на Ростехнадзор Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2010 г. № 67<sup>1</sup> функции по контролю за соблюдением юридическими лицами ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности» от 23.11.2009 № 261-ФЗ<sup>2</sup>. По результатам энергетического обследования обязанных субъектов в соответствии с настоящим законом

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам определения полномочий федеральных органов исполнительной власти в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» от 20.02.2010 № 67 // СЗ РФ. – 01.03.2010. – № 9. – Ст. 960.

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.11.2009 № 261-ФЗ // СЗ РФ. – 30.11.2009. – № 48. – Ст. 5711.

составляется энергетический паспорт, который, в частности, содержит сведения об оснащённости зданий и сооружений приборами учета энергетических ресурсов, объеме их использования, о показателях энергоэффективности и потенциале энергосбережения.

Так, при осуществлении мониторинга исполнения требований ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности» на территориях, входящих в сферу деятельности Центрального управления Ростехнадзора, к концу 2012 года были собраны сведения о массовом неисполнении законодательных установлений в данной области<sup>1</sup>. При этом основания для проведения внеплановых проверок, предусмотренные п. 2 ст. 10 ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности» в большинстве случаев не имеются: отсутствуют ранее выданное предписание об устранении выявленного нарушения, заявления граждан, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации.

В целях преодоления указанного препятствия в настоящее время Ростехнадзор обращается в прокуратуру для получения прокурорских требований о проведении внеплановых проверок прохождения учреждениями и организациями по предоставленному списку установленного законом энергообследования на основании пп. 3 п. 2 ст. 10 ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности». Данные списки на практике могут быть неполными, что приводит к отсутствию надзора за некоторыми обязанными субъектами в течение длительного периода времени.

Данная ситуация и наличие дополнительных барьеров для административного воздействия со стороны органов федерального государственного энергетического надзора не может быть признаны целесообразными и приемлемыми. Вовлечение органов прокуратуры в осуществление надзора за исполнением требований ФЗ «Об энергосбережении и о

---

<sup>1</sup> Капинус Н. И., Телегина Т. В. Организация внеплановых проверок исполнения требований закона об энергосбережении и повышении энергоэффективности // Безопасность труда в промышленности. – 2013. – №5. – С. 28.

повышении энергетической эффективности» является искусственным, дополнительным неоправданным этапом для реализации норм закона вследствие упущений в нормативно-правовом регулировании.

Представляется необходимым установить: порядок осуществления государственного контроля и надзора за соблюдением требований этого федерального закона с возможностью проведения внеплановых проверок органами надзора самостоятельно; формы участия в создании единой (межведомственной) информационно-аналитической системы по энергетической эффективности.

Как уже указывалось в настоящем исследовании, вопрос о проведении мероприятий контрольно-надзорной деятельности в отношении потребителей электрической энергии, которых свыше трех миллионов<sup>1</sup>, также законодательно не урегулирован, ссылка на данный вид надзора отсутствует в ФЗ «Об электроэнергетике». Мероприятия по надзору не осуществляют и в отношении таких объектов, как крупнейшие сталелитейные комбинаты, опасные объекты химической и нефтегазовой промышленности, важнейшие социально значимые объекты. Между тем, по данным Ростехнадзора, только в 2013 году на электроустановках потребителей произошло 65% всех несчастных случаев со смертельным исходом по всем объектам электроэнергетики<sup>2</sup>. В связи с чем, диссертантом в первом параграфе настоящей главы было предложено авторское определение федерального государственного энергетического надзора, которое может быть применено при рассмотрении вопроса о нормативно-правовом регулировании надзора в отношении потребителей и внесении изменений в действующее законодательство, в том числе в ст. 29.1 ФЗ «Об электроэнергетике».

Проблемы законодательно неурегулированного осуществления контроля и надзора в сфере теплоснабжения также негативно влияют на соответствующую

---

<sup>1</sup> Подведены итоги работы Ростехнадзора в 2013 г., определены задачи на 2014 г. // Безопасность труда в промышленности. – 2014. – №4. – С. 7.

<sup>2</sup> Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2013 году. – [http://www.gosnadzor.ru/public/annual\\_reports/%D0%9F%D1%80-251-14%20%D0%BE%D1%82%2016.06.2014%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf](http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/%D0%9F%D1%80-251-14%20%D0%BE%D1%82%2016.06.2014%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf) (дата обращения 13.07.2014). – С. 290.



надзорную деятельность органов федерального государственного энергетического надзора. С одной стороны, соответствующие полномочия закреплены в положении о Ростехнадзоре, с другой – федеральный закон «О теплоснабжении»<sup>1</sup> не предусматривает государственного контроля при эксплуатации источников тепловой энергии, тепловых сетей и электрических и тепловых установок потребителей<sup>2</sup>.

Важнейшей мерой по преодолению правового вакуума в регулировании данного подвида надзора явилось бы внесение изменений в ФЗ «О теплоснабжении». Ст. 4 указанного закона необходимо дополнить пунктом 4.1 следующего содержания:

«4.1. К полномочиям органов федерального государственного энергетического надзора относятся:

- 1) расследование в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, причин аварийных ситуаций, возникающих при теплоснабжении;
- 2) проверка готовности муниципальных образований к отопительному периоду».

Высказываются также мнения о необходимости на федеральном и региональном уровнях принять законы, регулирующие деятельность по обеспечению энергетической безопасности, которые могут: раскрывать понятие энергетической безопасности, содержать объект правового регулирования, определять основные принципы в сфере энергетической безопасности, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере энергетической безопасности, правовые и экономические основы организации, функционирования и развития системы энергообеспечения Российской Федерации и субъектов<sup>3</sup>. Считаем данные предложения целесообразными и обоснованными. Справедливо указать, что после принятия таких законов можно будет более предметно говорить о безопасности в области

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О теплоснабжении» от 27.07.2010 № 190-ФЗ // СЗ РФ. – 02.08.2010. – № 31. – Ст. 4159.

<sup>2</sup> См. напр: Заседание Общественного совета при Ростехнадзоре // Безопасность труда в промышленности. – 2013. – №5. – С. 24-26.

<sup>3</sup> Коврижкин С. А. Административно-правовые методы обеспечения энергетической безопасности: дисс. ... канд. юрид. наук. - Хабаровск, 2006. – С.145-147.

электроэнергетики, обеспечить систему контроля и надзора за безопасностью, привлекать виновных лиц за нарушения, повлекшие аварийные ситуации в электроэнергетике.

Второе направление совершенствования федерального государственного энергетического надзора – устранение недостатков и нарушений:

а) на стадии организации работы:

– контрольно-надзорные мероприятия необходимо планировать и проводить на основании досконального знания положения дел на поднадзорных объектах, с учетом состояния промышленной безопасности на объектах и оценки потенциального риска причинения вреда, связанного с осуществляемой юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем деятельности, что в настоящий момент реализуется далеко не в каждом случае<sup>1</sup>;

– далеко не во всех территориальных органах практикуется проведение совместных или одновременных с другими органами мероприятий: проверок, обобщений, разного рода обсуждений, в частности, состояния безопасности и других мероприятий. Кроме того, при проведении мероприятий по контролю и надзору действенным является включение в состав комиссий представителей территориальных управлений, которым не поднадзорны объекты проверок. По результатам анализа выявлено, что данная практика является не только обменом опытом, но и повышает качество и результативность работы, вскрываются нарушения, которые на протяжении ряда лет не были отражены инспекторским составом в предписаниях по результатам проверок поднадзорных им объектов<sup>2</sup>. Представляется, что при планировании проверок поднадзорных объектов энергетики необходимо предусматривать проведение только комплексных проверок по всем видам надзора;

– ежегодное планирование проверок должно осуществляться при неукоснительном соблюдении основополагающих принципов законности,

---

<sup>1</sup> Пиляев Н. А. Организация и правовое сопровождение контрольно-надзорной и лицензионно-разрешительной деятельности Ростехнадзора // Безопасность труда в промышленности. – 2012. – №6. – С. 8-10.

<sup>2</sup> Фролов Д. И. Итоги работы по осуществлению государственного энергетического надзора за безопасной эксплуатацией энергоустановок за 9 месяцев 2011 года, дальнейшие задачи по совершенствованию государственного энергетического надзора // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2011. – № 4. – С.16.

своевременности и периодичности, конкретности и актуальности планируемых проверок; на основании критериев определения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей для включения в проект ежегодного плана проверок;

– при подготовке ежегодных планов проверок территориальными органами следует не допускать внесение неверных данных о субъекте проверки, не позволяющих его идентифицировать; включения хозяйствующих субъектов, прекративших свою деятельность; дублирования проверок; указания целей проверок, несоответствующих фактической сфере<sup>1</sup>;

– далеко не всегда выполняются запланированные мероприятия, а невыполненные мероприятия, предусмотренные текущим планом работы, не предусматриваются в последующем текущем плане работы, что свидетельствует о низком качестве контроля исполнения в некоторых территориальных органах;

– органам федерального государственного энергетического надзора необходимо на системной основе планировать и проводить профилактические мероприятия: систематически проводить анализ причин и предпосылок аварийности и травматизма на поднадзорных объектах, организовать доведение аналитических материалов до сведения персонала территориальных управлений, поднадзорных предприятий и организаций. Методами данной работы могут являться: проведение внепланового инструктажа по охране труда и проверки знаний правил эксплуатации и межотраслевых правил по охране труда; изучение обстоятельств и причин несчастных случаев и принятие мер по их недопущению; проведение внеочередной проверки знаний руководителей, главных инженеров и специалистов по охране труда; проведение обучения персонала безопасным приемам работы. Целесообразно ставить отдельных субъектов электроэнергетики на профилактический учет с целью прогнозирования правонарушаемого поведения<sup>2</sup>. Основанием для применения этой меры индивидуального предупреждения преступлений является наличие достаточных, проверенных

---

<sup>1</sup> См. там же. – С.9

<sup>2</sup> Майоров В. И., Леухина Е. Е. Роль органов федерального государственного энергетического надзора в предупреждении преступности // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2013. – №4 (26). – С.55.

данных, свидетельствующих о неоднократности совершения нарушения лицом норм и правил, совершения административных правонарушений с нарастанием степени их общественной опасности.

– при подготовке контрольно-надзорных мероприятий следует особое внимание уделять надлежащему исполнению требований о составлении и направлении документов о проверках, предусмотренных ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», приказом Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup>. По результатам анализа правоприменительной практики можно сделать вывод, что к наиболее частым нарушениям относятся: ненадлежащее уведомление юридического лица или индивидуального предпринимателя о проведении плановой проверки<sup>2</sup>, отсутствие оснований для проведения внеплановой проверки<sup>3</sup>.

б) на стадии выявления нарушений норм и правил:

– в ходе плановых и внеплановых мероприятий по надзору следует особое внимание обращать на наличие в поднадзорных организациях подготовленного электротехнического и теплотехнического персонала, лиц, ответственных за электрохозяйство и тепловое хозяйство; на своевременную периодическую проверку знаний персонала, повышение квалификации;

---

<sup>1</sup> Приказ Минэкономразвития Российской Федерации «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 30.04.2009 № 141 // Российская газета. – № 85. – 14.05.2009.

<sup>2</sup> См. напр.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02 февраля 2011 года по делу № А43-12924/2010; Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 20 января 2011 года по делу № А04-2317/2010; Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29.04.2014 по делу № А11-6292/2013; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.05.2014 по делу № А56-55655/2013; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.01.2014 по делу № А56-32522/2013.

<sup>3</sup> См. напр.: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03 июня 2013 года по делу № А45-25907/2012; Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 24.10.2011 по делу № А48-418/2011; Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 04.12.2013 по делу № А72-2156/2013.

– не устанавливаются в ходе проверок причины выявленных правонарушений и способствующих этому условий;

– при проведении проверок инспекторский персонал зачастую ограничивается выявлением незначительных поверхностных нарушений, имеют место факты формального подхода к выполнению программы проверок, что не позволяет объективно и в полном объеме оценить фактическое состояние дел на поднадзорных объектах<sup>1</sup>;

– в ходе контрольно-надзорных мероприятий не выявляются случаи осуществления деятельности организаций без соответствующих лицензий и разрешений<sup>2</sup>, что является грубым нарушением требований законодательства в области промышленной безопасности, поскольку это первый пункт основных условий получения паспорта готовности. В этой связи необходимо усилить работу лицензионно-разрешительных подразделений, а также и юридических служб территориальных управлений с обязательным привлечением их к работе в комиссиях по проверке поднадзорных организаций.

в) на стадии устранения выявленных нарушений норм и правил:

– одной из главных целей деятельности органов федерального государственного энергетического надзора является достижение безусловного исполнения проверенным лицом предписания надзорного органа. Однако нередко не осуществляется контроль за принятием конкретных мер адресатами предписаний об устранении выявленных нарушений, в том числе, с выездом на поднадзорные объекты, в результате чего не соблюдаются установленные для этого сроки либо предписания остаются нереализованными. Представляется необходимым прекратить практику продления сроков выданных предписаний, без соответствующих обоснований.

---

<sup>1</sup> Фролов Д. И. Итоги работы по осуществлению государственного энергетического надзора за безопасной эксплуатацией энергоустановок за 9 месяцев 2011 года, дальнейшие задачи по совершенствованию государственного энергетического надзора // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2011. – № 4. – С.15.

<sup>2</sup> Деятельность Государственного энергетического надзора Ростехнадзора в 2011 году // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2012. – № 1. – С. 37.

– имеется острая необходимость повысить эффективность использования инспекторским персоналом всего арсенала имеющихся законных средств, прав, предусмотренных ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup>, в части применения дисквалификации должностных лиц. Так, в 2010 году из 121 случая травматизма со смертельным исходом, в том числе 11 групповых, ни по одному из них территориальные органы Ростехнадзора не приостановили деятельность предприятий, ни один из руководителей и специалистов предприятий не подвергнут штрафным санкциям<sup>2</sup>. Основные причины такого положения могут заключаться в отсутствии необходимых знаний у специалистов Ростехнадзора, назначаемых для участия в проведении расследований, а также в формальном отношении к своим обязанностям, в некомпетентности и невыполнении приказа Ростехнадзора от 15 октября 2007 г. № 693<sup>3</sup> об учете и регистрации несчастных случаев и Порядка проведения технического расследования причин аварий, инцидентов на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору<sup>4</sup>, устанавливающего форму и процедуру передачи оперативных сообщений о несчастных случаях.

– отмечается низкий уровень подготовки территориальными управлениями результатов проверки – несоответствие предписаний предъявляемым к ним требованиям, как в правовом, так и в грамматическом аспекте. К примеру, не всегда делаются ссылки на нормы закона, которые нарушены, и вместе с тем допускаются ссылки на подзаконные и даже ведомственные правовые акты, а иногда и на недействующие акты, отсутствие детализации выявленных нарушений, конкретного указания на объект, на котором необходимо осуществить предписанные мероприятия. В предписаниях необходимо четко и

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

<sup>2</sup> Пиляев Н. А. Повысить эффективность надзора и контроля за безопасностью в электроэнергетике // Безопасность труда в промышленности. – 2010. – №2. – С. 4.

<sup>3</sup> Приказ Ростехнадзора «Об Учетных карточках несчастных случаев в энергоустановках» от 15.10.2007 № 693 // Документ опубликован не был (СПС «Консультант-Плюс»).

<sup>4</sup> Приказ Ростехнадзора «Об утверждении Порядка проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 19.08.2011 № 480 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 30.01.2012. – № 5.

точно формулировать суть выявленного нарушения, основываясь на данных визуальных осмотров или документарных проверок с указанием конкретных пунктов действующих нормативных документов. Это позволит сократить объем обращений в территориальные органы или центральный аппарат по разъяснению или оспариванию отдельных пунктов выданных предписаний в суде.

– необходимо повысить качество расследования аварий на объектах энергетики, с обязательным включением в состав комиссий по расследованию причин аварий представителей заводов – изготовителей оборудования, проектных институтов, экспертных организаций, системного оператора. Данные меры призваны, в том числе, минимизировать случаи оспаривания и отмены постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных по результатам проверок в связи с отсутствием либо недоказанностью факта нарушения обязательных требований, устранение которых предписано<sup>1</sup>.

– при оформлении актов о расследовании несчастных случаев необходимо контролировать обязательное включение ссылок на нарушение должностными лицами работодателей положений Трудового кодекса Российской Федерации как законодательного акта наибольшей юридической силы, определяющего основы охраны труда в Российской Федерации.

Третье направление повышения эффективности надзора за обеспечением безопасности в электроэнергетике – совершенствование управления (руководства) надзорной деятельностью инспекторского состава. Оно может выражаться в следующем:

– возложение ответственности за контроль качества и полноту выполнения программ проверок непосредственно на заместителей руководителей территориальных органов по энергетическому надзору;

– повышение требовательности к инспекторскому составу, исполнительской дисциплине, квалификации, профессиональным знаниям и т.д.

---

<sup>1</sup> См. напр.: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 23 января 2014 года по делу № А01-237/2013; Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03 июня 2013 года по делу № А45-25907/2012.

- своевременное, оперативное корректирование надзорной деятельности, нацеливание ее на решение главных, ключевых задач укрепления законности, предупреждение нарушений норм и правил, действующих в электроэнергетике;
- улучшение анализа надзорной деятельности и своевременное доведение результатов анализа до инспекторского состава;
- своевременное принятие мер к устранению ошибок и упущений в работе, допускаемых инспекторами в управлениях;
- подготовка более совершенных методических пособий, разработок, указаний, информационных писем, обзоров практики проведения контрольно-надзорных мероприятий;
- совершенствование деятельности по распространению положительного опыта;
- совершенствование контроля за внедрением в практику новейших достижений науки, передовых методов и приемов выявления и устранения нарушений, расследования аварий и несчастных случаев;
- развитие инициативы, самостоятельности и ответственности у инспекторского состава.

Четвертое направление повышения эффективности надзора за безопасностью в электроэнергетике – совершенствование профессионального мастерства и повышение квалификации инспекторов.

Специалистами отмечено снижение основных показателей работы инспекторского состава: числа выявленных нарушений за одну проверку и количества привлечений к административной ответственности за допущенные нарушения. Так, инспекторами государственного энергетического надзора за 6 месяцев 2013 г. проведено 55,7 тыс. обследований, выявлено более 244,5 тыс. нарушений обязательных требований нормативных документов, приостановлена деятельность 205 организаций, привлечено к административной ответственности



более 17 тыс. юридических и должностных лиц. Однако, эти показатели ниже показателей за тот же период 2012 г.<sup>1</sup>.

Низкий уровень данных показателей свидетельствует, в том числе, о недостаточной квалификации инспекторского состава. Официальные лица образовательных учреждений также ссылаются на существование проблемы кадрового обеспечения техногенной безопасности в электроэнергетике и называют причины возникновения проблемы: падение престижа специальности инженера-энергетика; низкая эффективность профессионально-психологического отбора оперативного персонала электростанций и подстанций; отсутствие у 30 % работников рабочих профессий профессионального образования; старение кадров и, как следствие, нарушение естественного процесса передачи знаний и умений; прекращение подготовки инженеров в области электроэнергетики; отсутствие обоснованного государственного заказа; низкая эффективность системы повышения квалификации; несоответствие учебных планов и программ вузов реальным потребностям электроэнергетики<sup>2</sup>.

Очевидно, что указанные проблемы должны решаться управляющим воздействием многосторонней государственной политики с вовлечением различных министерств и ведомств. Поэтому представляется, что речь в первую очередь должна идти о совершенствовании действующей системы повышения квалификации инспекторов с тем, чтобы, с одной стороны, все они были охвачены учебной, с другой стороны – повышении качества учебных занятий. В связи с чем первостепенное внимание должно быть уделено организации и контролю проведения специальной подготовки в территориальных управлениях Ростехнадзора с обязательным включением в тематику занятий изучения основных нормативных правовых актов, касающихся вопросов учёта и расследования аварий и несчастных случаев, оформления документов-оснований для проведения проверок, предписаний по результатам проведения проверок.

---

<sup>1</sup> Государственный энергетический надзор: итоги работы в I полугодии 2013 г. // Безопасность труда в промышленности. – 2013. – №10. – С. 6.

<sup>2</sup> Государственный энергетический надзор в I полугодии 2012 г. // Безопасность труда в промышленности. – 2012. – №9. – С. 23.

Вместе с тем, необходимо отметить, что повысить эффективность и качество работы инспекторского персонала невозможно без создания достойных условий труда и обеспечения нормативного правового поля для осуществления энергетического надзора.

Пятое направление повышения эффективности федерального государственного энергетического надзора – совершенствование его методического обеспечения.

Методическое обеспечение надзора за безопасностью в электроэнергетике нельзя признать в полной мере удовлетворяющим потребностям практики. Дело в том, что положения об осуществлении той или иной функции, методические разработки вследствие изменений в законодательстве и практике его исполнения относительно быстро устаревают и нуждаются в силу этого в обновлении, замене на административные регламенты. Возникает потребность и в подготовке новых регламентов по причине принятия новых законов.

Одним из примеров таких административных регламентов, несоответствующих действующему законодательству, является Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением в пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике)<sup>1</sup>. Федеральными законами «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона «О техническом регулировании» от 19 июля 2011 г. № 248-

---

<sup>1</sup> Приказ Минприроды РФ от 28.04.2010 № 131 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением в пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 26.07.2010. – № 30.

ФЗ<sup>1</sup> внесены изменения в ФЗ «Об электроэнергетике», которые, в частности, определили цели и меры государственного регулирования безопасности в сфере электроэнергетики, статью 28 изложили в новой редакции с исключением понятия «технический контроль и надзор в электроэнергетике».

Настоятельно требуется создать свод правил по работе с персоналом, поскольку имеющиеся Правила работы с персоналом в организациях электроэнергетики Российской Федерации<sup>2</sup>, принятые в 2000 году, безнадежно устарел по отношению к действующему нормативно-правовому регулированию отрасли, реформе электроэнергетической отрасли, а также не распространяет регулирование на потребителей электроэнергии.

Необходимо также создать юридически значимый электронный документооборот с эксплуатирующими организациями о состоянии безопасности в электроэнергетике в целях внедрения автоматизированного сбора такой информации и последующей ее обработки.

Следует учитывать, что добротную методическую разработку может подготовить только специалист, имеющий опыт осуществления надзора за безопасностью в электроэнергетике, наделен соответствующими уникальными способностями, позволяющими подготавливать востребованные практикой документы. Это необходимо учитывать кадровым службам при подборе персонала, связанного с осуществлением методических функций.

Шестое направление совершенствования надзорной деятельности считаем одним из главных – обеспечение комплексного подхода к проблеме предупреждения нарушений норм и правил, правонарушений, аварийности и травматизма.

Представляется, что комплексный подход может означать: комплексное, целенаправленное и активное применение органами федерального

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона «О техническом регулировании» от 19.07.2011 № 248-ФЗ // СЗ РФ. – 25.07.2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4596.

<sup>2</sup> Приказ Минтопэнерго Российской Федерации «Об утверждении Правил работы с персоналом в организациях электроэнергетики Российской Федерации» от 19.02.2000 № 49 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 03.04.2000. – № 14.

государственного энергетического надзора всех предоставленных в его распоряжение правовых и технических средств; координацию надзора в рассматриваемой сфере с другими отраслями надзорной работы и участками деятельности Ростехнадзора и иных надзорных органов; тесное увязывание надзорной работы с профилактической деятельностью; постоянное и тесное взаимодействие с органами представительной и исполнительной власти, правоохранительными, контролирующими и другими органами, а также с институтами гражданского общества по вопросам укрепления безопасного функционирования электроэнергетики; увязывание надзорных мероприятий с важнейшими социально-экономическими, экологическими и иными задачами, решаемыми в регионе (районе, городе, области).

Достижению комплексного подхода может способствовать совершенствование следующих направлений деятельности органов федерального государственного энергетического надзора.

Очевидно, что возможность предотвратить аварию или ликвидировать ее последствия – важный аспект безопасности и надежности функционирования объектов энергетики. Это особенно актуально в условиях значительного износа активной части основных фондов, который в электроэнергетике достигает 65 %. Отечественное оборудование, составляющее техническую основу электроэнергетики, морально и физически устарело и не соответствует требованиям энергоэффективности. В связи с указанным инспекторскому составу органов энергетического надзора необходимо добиваться принятия эффективных мер не только для поддержания его работоспособности, но и для существенного обновления основных производственных фондов, техники отечественного производства, применения энергосберегающих технологий. Роль Ростехнадзора вообще и инспекторского персонала в частности значительно возрастает в области надзора и контроля за реализацией программ технического перевооружения и модернизации объектов электроэнергетики. Настоятельным требованием времени является ревизия существующей нормативно-технической документации и разработка программ и методик технического

освидетельствования оборудования ГЭС и ТЭС. Это позволит определить реальное его состояние и принять правильное решение о возможности дальнейшей эксплуатации.

Органам государственного энергетического надзора следует обеспечить проведение должного анализа инвестиционных программ, организовать работу по выявлению фактов осуществления строительства объектов энергетики без извещения об этом Ростехнадзора.

Одним из важнейших методов обеспечения безопасного функционирования электроэнергетики считаем активное участие органов федерального государственного энергетического надзора формировании и развитии в общественном сознании культуры безопасности.

Культура безопасности жизнедеятельности понимается как «уровень развития человека и общества, характеризуемый значимостью задачи обеспечения безопасности жизнедеятельности в системе личных и социальных ценностей, распространенностью стереотипов безопасного поведения в повседневной жизни и в условиях опасных и чрезвычайных ситуаций, степенью защищенности от угроз и опасностей во всех сферах жизнедеятельности»<sup>1</sup>.

Понятие «культура безопасности» возникло в атомной отрасли и именно на базе административно-правового регулирования. Запреты и принуждения постепенно трансформировались в понимание необходимости соответствующего поведения – образа жизни, психологии безопасности. Требуется такое понимание безопасности и ее целей, которое будет разделяться всеми. Значительная часть работников в организации должна быть достаточно убеждена в том, что они лично и активно вовлечены в процесс повышения безопасности, а события и нарушения рассматриваются не как элемент нормальной рабочей деятельности, а как исключительные и недопустимые явления, которых можно избежать.

---

<sup>1</sup> Дурнев Р. А. Культура безопасности жизнедеятельности: дефиниция и уровни формирования // Материалы XVI Международной научно-практической конференции по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных: «Технологии обеспечения комплексной безопасности, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – проблемы, перспективы, инновации» г. Москва, ВВЦ, павильон №75, 17-19 мая 2011 г. – <http://www.isras.ru/files/File/Socis/2006-12/Durnev.pdf> (Дата обращения 01.07.2014). – С. 7.

В указанных целях органы федерального государственного энергетического надзора должны, в том числе:

– установить на регулярной основе контакты со средствами массовой информации, планировать выступления руководителей территориальных Управлений Ростехнадзора с разъяснением вопросов предупреждения аварий и травматизма на предприятиях региона;

– постоянно работать с руководством предприятий по усилению ответственности руководителей подразделений и профильных служб за качество обследования здоровья электротехнического персонала. При проведении контрольных и надзорных мероприятий проверять наличие медицинских освидетельствований и заключений о допуске к работе по медицинским показаниям членов мобильных бригад и оперативного персонала;

– принимать участие в анализе выполнения мероприятий, запланированных субъектами электроэнергетики и предприятиями ЖКХ в интересах безаварийного прохождения осенне-зимних периодов, в выработке предложений и обобщении замечаний в ходе осуществления надзора в этой сфере;

– тесным образом взаимодействовать с институтами гражданского общества. Шаги в данном направлении в последнее время активно предпринимаются, и в качестве главного необходимо отметить создание Общественного совета при Ростехнадзоре. Совет был создан во исполнение ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации»<sup>1</sup> и Постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 481 «О порядке образования Общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005 № 32-ФЗ // СЗ РФ. – 11.04.2005. – № 15. – Ст. 1277.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2005 № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство

Цель создания Общественного совета при Ростехнадзоре состоит в обеспечении согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, деловых кругов, общественных объединений и органов государственной власти при реализации Службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной политики и создания условий открытости и гласности при осуществлении деятельности Службы<sup>1</sup>. Это в первую очередь совершенствование системы нормативно-правовых и разрешительных документов по снижению административных барьеров и сокращению функций Ростехнадзора с целью ликвидации источников коррупции. А также широкий круг вопросов, связанных с деятельностью саморегулируемых организаций в строительстве и в области промышленной безопасности, меры по оптимизации лицензирования отдельных видов деятельности.

Вместе с тем, помимо консультативных функций изучения, обобщение инициатив, потребностей и интересов граждан, деловых кругов и общественных объединений, подготовки предложений и рекомендаций, проведения общественной экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, Совет также обладает отдельными управленческими функциями. Так, в соответствии с подписанным Президентом Российской Федерации ФЗ № 295-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»<sup>2</sup>, установлено требование о включении в состав конкурсной комиссии членов Общественного совета при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы.

Налаживание диалога государственных органов, субъектов электроэнергетики, потребителей на предмет внедрения концепции допустимого риска, оценки риска, анализа соответствующей информации, развития новых

---

Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. – 08.08.2005. – № 32. – Ст. 3322.

<sup>1</sup> Работа особой значимости // Технадзор. – 2013. – № 6. – С. 10.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 30.12.2012 № 295-ФЗ // СЗ РФ. – 31.12.2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7620.

технологий и проведения исследований по культуре безопасности несомненно повысит надежность энергетической системы России.

Седьмое направление совершенствования надзора в сфере безопасности электроэнергетики связано с мониторингом результатов работы инспекторов и состояния безопасности функционирования электроэнергетики.

Эффективность управленческих решений в области осуществления государственного энергетического надзора зависит полноты и достоверности информации о результатах работы надзорных подразделений и состояния энергетической безопасности на объектах электроэнергетики.

В связи с этим необходимо совершенствовать статистический учет аварий и происшествий, проводимых контрольно-надзорных мероприятий, а также статистический учет результатов работы надзора, в том числе, с помощью систем автоматизации и информатизации Ростехнадзора, снижающих нагрузку на документооборот. Представляется, что оценка деятельности надзорных подразделений должна быть тесно увязана со степенью надежности энергетических систем и объектов государства и регионов в целом.

Надежное функционирование систем учета позволит создать эффективную систему прогнозирования, выявления, анализа и оценки рисков аварий на объектах топливно-энергетического комплекса (ТЭК) и смежных отраслей промышленности.

Примером гармонизации методик оценки риска, информации и оценки допустимости является деятельности существующего в Европейском Союзе Европейского генерального директората объединенного исследовательского центра (ECs Directorate General Joint Research Centre – DG JRC)<sup>1</sup>. Его миссия – обеспечивать потребителски ориентированную научно-техническую поддержку для реализации принятых нормативно-правовых актов рассматриваемой сфере.

Проект мониторинга энергетических рисков имеет целью предложить способы сравнительной оценки риска возникновения чрезвычайных ситуаций в

---

<sup>1</sup> Kirchsteiger C., Arellano A. L. V. Towards a European energy risks monitor to consistently map safety and security risks of different energy infrastructures // Safety Science. – 2007. – № 45. – С. 909.



различных энергетических системах, которые позволят любому заинтересованному лицу или организации сравнить «рисковую информацию» (результаты оценки, статистику происшествий, итоговые доклады) из различных источников и в различных форматах, соответствующих модели функционирования энергетических систем.

В Ростехнадзоре в экспериментальном режиме уже тестируются формы дистанционного надзора с применением электронных технических средств, электронных журналов и средств с фото- и видеофиксацией, имеющих спутниковые навигаторы<sup>1</sup>.

Наряду с этим, постоянного внимания требуют вопросы совершенствования контроля деятельности государственных инспекторов энергетического надзора. По мнению автора, при оценке деятельности государственного инспектора, наряду с его профессиональными качествами, следует учитывать поступившие в отношении его жалобы и заявления должностных лиц и граждан.

Постоянное сокращение штатной численности работников государственного энергетического надзора (с 2001 по 2009 г. – с 12 132 штатных ед. до 1700)<sup>2</sup> вызывает необходимость пересмотра требований к его профессиональной подготовке, срочного укомплектования штатов высококвалифицированными специалистами.

Резюмируя предложенные способы и пути совершенствования контрольно-надзорной деятельности органов федерального государственного энергетического надзора, можно утверждать, что основа получения положительных результатов в деятельности надзорных органов – бескомпромиссность в отношении нарушителей требований законодательства и нормативных документов; создание для предприятий социально-экономических условий, выгодных для безопасной работы и крайне не выгодных для опасной. Выявление «критических рисков» – первоочередная задача инспекторской проверки, для их выявления все

---

<sup>1</sup> Подведены итоги работы Ростехнадзора в 2013 г., определены задачи на 2014 г. // Безопасность труда в промышленности. – 2014. – №4. – С. 5.

<sup>2</sup> Пиляев Н. А. Повысить эффективность надзора и контроля за безопасностью в электроэнергетике // Безопасность труда в промышленности. – 2010. – №2. – С. 4.

инспекторские проверки – комплексные, направлены, прежде всего, на предупреждение нарушений, аварий, несчастных случаев и только после – на привлечение к ответственности лиц, нарушивших обязательные нормы и правила.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование представляет собой комплексный анализ теоретико-правовых основ правового регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике. Рассмотренный спектр теоретических и практических вопросов развития указанного вида надзорной деятельности позволяет сделать некоторые обобщающие выводы и сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства в данной сфере.

В результате проведенного анализа категории «федеральный государственный энергетический надзор» были выявлены недостатки в определении, содержащемся в действующем законодательстве, отсутствие теоретической модели данного надзора, в связи с чем в ходе исследования автором разработана концепция правового регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике в Российской Федерации. В рамках указанной концепции обоснована авторская модель федерального государственного энергетического надзора в Российской Федерации на современном этапе, включающая основные направления функционирования, параметры, определяющие его специфику, субъекты.

Проанализировав сформулированное в Федеральном законе «Об электроэнергетике» легальное определение федерального государственного энергетического надзора автор пришел к выводу, что оно не содержит ссылок на некоторые важнейшие направления надзорной деятельности. В связи с этим было предложено следующее определение: «Под федеральным государственным энергетическим надзором понимается форма государственно-управленческой деятельности, направленная на обеспечение надежного и безопасного, энергоэффективного функционирования электроэнергетики и включающая в себя:

– наблюдение и проверку соблюдения установленных нормативными правовыми актами требований, норм и правил субъектами электроэнергетики, потребителями электроэнергии (кроме бытовых установок и сетей), субъектами

оперативно-диспетчерского управления, требований надежности и безопасности при эксплуатации источников тепловой энергии, тепловых сетей, тепловых установок потребителей (кроме бытовых установок и сетей);

– принятие решений по результатам проверки и издание индивидуальных правовых актов;

– принятие установленных законом мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, привлечению нарушивших такие требования лиц к ответственности;

– деятельность по выдаче разрешений на совершение конкретных действий в подведомственной сфере, участию в лицензировании отдельных видов деятельности в установленных законом случаях».

Представляется, что без системного определения и нормативного закрепления роли федерального государственного энергетического надзора в современной энергетике выполнение требуемых задач будет затруднено.

Автором определены следующие основные параметры, определяющие специфику федерального государственного энергетического надзора:

1) сущность, заключающаяся в специализированном наблюдении и проверке соблюдения строго определенных правил безопасности в электроэнергетике в деятельности юридических и физических лиц со стороны уполномоченных на то государственных органов;

2) особая цель осуществления – обеспечение надежного и безопасного функционирования электроэнергетики и предотвращение возникновения аварийных ситуаций, связанных с эксплуатацией объектов электроэнергетики и энергетических установок потребителей электрической энергии;

3) задачи, основной из которых выделена обеспечение четкого, единообразного исполнения специальных норм и общеобязательных правил безопасности в электроэнергетике поднадзорными лицами;

4) система функций – надзора, охраны правопорядка, специальных разрешительных, организационных, аналитических, прогностических, учетных, контрольных функции в сфере безопасности в электроэнергетике.

В диссертационном исследовании проведен научно-правовой анализ таких устоявшихся правовых категорий, как безопасность, общественная безопасность.

На основании системно-структурного, комплексного сравнительного исследования сформулировано авторское определение энергетической безопасности как правовой категории. Выявлены и охарактеризованы основные признаки, компоненты энергетической безопасности, определены ее место и значимость в науке административного права и правоприменительной деятельности органов, осуществляющих федеральный государственный энергетический надзор.

Автор полагает, что под энергетической безопасностью следует понимать систему упорядоченных в результате нормотворческого и правореализационного процессов общественных отношений, обеспечивающих техническими и правовыми средствами, организационными мерами степень и качество охраны и защиты жизненно важных интересов государства, общества и личности от внутренних и внешних угроз, вызовов, существенных рисков нарушения надежного функционирования и развития энергетики для обеспечения их потребностей в доступных топливно-энергетических ресурсах.

Диссертантом сделан вывод о том, что с учетом всего объема целей, задач и функций федерального государственного энергетического надзора можно утверждать, что его осуществление входит в состав мер обеспечения энергетической безопасности. Содержащееся в ФЗ «Об электроэнергетике» положение об отнесении его к мерам государственного регулирования безопасности в сфере электроэнергетики несколько суживает содержание федерального государственного энергетического надзора, не в полной мере отражает его сущность. Понимание цели обеспечения технической безопасности в электроэнергетике в отрыве от конечной цели обеспечения энергетической безопасности не позволяет энергетическому надзору занять должное место в механизме обеспечения энергетической безопасности, достижение которой является одной из важнейших направлений энергетической политики.

На основе анализа исторического развития правового регулирования государственного энергетического надзора выявлено, что федеральный государственный энергетический надзор в целом сохраняет преемственность энергетического надзора советского периода в основных своих направлениях, целях, задачах и функциях, приобретая также новые, соответствующие современному развитию электроэнергетической отрасли (контроль за системой оперативно-диспетчерского управления, участие в выдаче разрешений, в осуществлении лицензирования отдельных видов деятельности, контроль реализации инвестиционных проектов). Установлено, что современный федеральный государственный энергетический надзор представляет собой форму государственно-управленческой деятельности, в то время как в советский и ранний постсоветский периоды энергетический надзор рассматривался в качестве объединения действующих надзорных организаций и инспекций в целях обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов и безопасной эксплуатации энергетических установок.

Проведенный автором научно-правовой анализ правового регулирования и организации надзорной деятельности за рубежом, а именно государств-членов Европейского Союза и самого наднационального образования, позволил определить, исходя из общих постулатов теории европейского административного права, основные формы и методы надзора и контроля в электроэнергетике, административную юрисдикцию субъектов контрольно-надзорной деятельности. Выявлена особая специфика обеспечения безопасного функционирования электроэнергетики в государствах-членах ЕС – данная деятельность приближается в них к единому знаменателю экономической эффективности, приватизации, либерализации и дерегуляции. Отдельная иерархичная система энергетического надзора как метода государственного регулирования безопасности в электроэнергетике не сформирована, зачастую у одного государственного органа имеются полномочия и управления, и надзора не только в сфере безопасного функционирования электроэнергетики, но и в сфере антимонопольного регулирования, ценообразования.

Существующие в ЕС экономические регуляторы могут не владеть необходимой технической компетенцией для эффективного надзора и принуждения субъектов электроэнергетики к исполнению существующих требований безопасности. Вместе с тем, представляется полезным для изучения опыта Федеративной Республики Германия по наделению надзорными полномочиями органов государственной власти субъектов федерации, по проверкам соблюдения технических норм и правил в отдельных случаях комиссией официально признанных экспертов из числа ученых, сотрудников энергетических компаний, а также опыт создания в Великобритании на законодательном уровне некоммерческих и негосударственных общественных организаций, вовлеченных в определенной степени в механизм обеспечения безопасности.

В систему органов исполнительной власти, обладающих полномочиями по осуществлению федерального государственного энергетического надзора, в настоящее время входят: Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) (кроме бытовых установок и сетей), Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России), Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России), Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП). Абсолютный массив функций федерального государственного энергетического надзора исполняется Ростехнадзором в лице Управления государственного энергетического надзора. Таким образом, ориентируясь на закрепленную за ним нормативно компетенцию, представляется возможным определенно судить обо всей совокупности элементов федерального государственного энергетического надзора.

Диссертантом выявлено, что подразделения территориальных органов Ростехнадзора, наделенные полномочиями по осуществлению федерального государственного энергетического надзора, именуется в различных территориальных управлениях по-разному. Унификация в наименовании может отсутствовать даже в пределах одного федерального округа, а, в отдельных

случаях и управления. Принимая во внимание функции энергетического надзора в соответствии с Положением об осуществлении федерального государственного энергетического надзора, Положением, утвержденным приказом Ростехнадзора от 22.12.2010 № 1162, уточнение и акцент в наименовании подразделений территориальных органов на отдельные направления федерального государственного энергетического надзора не представляется оправданным, вызывает вопросы в наличии у указанных подразделений всей полноты полномочий по осуществлению федерального государственного энергетического надзора.

В ходе исследования установлено, что в настоящее время контроль за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике осуществляется двумя федеральными органами исполнительной власти: Ростехнадзором и Министерством энергетики Российской Федерации. Указанная ситуация приводит к дублированию функций федеральных органов исполнительной власти и, как следствие, отсутствию разграничения ответственности и снижению эффективности контроля за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике.

В связи с указанным автором предложено разграничить полномочия данных органов по контролю за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, изложив пункт 4.3.3. Положения о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400, в следующей редакции: «за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике» (кроме, безопасности управления технологическими режимами работы объектов электроэнергетики и электроэнергетических режимов работы энергосистемы)».

Полномочия Управления государственного энергетического надзора по многим направлениям непосредственно касаются надзора за техническим состоянием и проведением мероприятий, обеспечивающих безопасность при эксплуатации и обслуживании электрических и тепловых установок и сетей потребителей. Вместе с тем, легальное определение федерального



государственного энергетического надзора указывает предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований надежности и безопасности в сфере электроэнергетики лишь субъектами электроэнергетики. В связи с чем представляется, что упущение в легальном определении федерального государственного энергетического надзора ссылки на надзор в отношении безопасности при эксплуатации и обслуживании электрических и тепловых установок и сетей потребителей приводит к правовой неопределенности в формулировании на законодательном уровне сущности данного вида государственного надзора.

Негативно влияют на соответствующую надзорную деятельность органов федерального государственного энергетического надзора проблемы законодательной неурегулированности осуществления контроля и надзора в сфере теплоснабжения. С одной стороны, соответствующие полномочия закреплены в положении о Ростехнадзоре, с другой – федеральный закон «О теплоснабжении» не предусматривает государственного контроля при эксплуатации источников тепловой энергии, тепловых сетей и электрических и тепловых установок потребителей.

Важнейшей мерой по преодолению правового вакуума в регулировании данного подвида надзора автор полагает внесение изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении». Статью 4 указанного закона необходимо дополнить пунктом 4.1 следующего содержания:

«4.1. К полномочиям органов федерального государственного энергетического надзора относятся:

- 1) расследование в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, причин аварийных ситуаций, возникающих при теплоснабжении;
- 2) проверка готовности муниципальных образований к отопительному периоду».

В целом при выборе пути совершенствования деятельности органов федерального государственного энергетического надзора (в том числе в сфере применения норм об ответственности за совершение административных

правонарушений и преступлений в электроэнергетике) необходимо иметь в виду, что одним из основных организационных условий эффективности данной деятельности является единство и стабильность системы государственного управления в электроэнергетике, а также то, что законодательное регулирование организации системы государственного энергетического надзора должно исходить не только из задач административной реформы, но и обязательно из приоритетов государственной энергетической политики, обеспечивая тем самым комплексный подход при обеспечении безопасного функционирования электроэнергетики.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК****Нормативные правовые акты и иные официальные документы**

1. Соглашение Правительств государств – членов Евразийского экономического сообщества от 25.01.2008 «О проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер» // СПС «КонсультантПлюс». – <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=135284;div=INT;mb=LAW;opt=1;ts=7E69E634C555494989A9D1F30F6152D3;rnd=0.969643759090511> 9 (дата обращения 20.01.2014).
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. – 03.03.2014. – № 9. – Ст. 851.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. – 29.01.1996. – № 5. – Ст. 410.
6. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» от 04.03.2013 № 22-ФЗ // СЗ РФ. – 04.03.2013. – № 9. – Ст. 874.
7. Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 04.03.2013 № 22-ФЗ // СЗ РФ. – 04.03.2013. – № 9. – Ст. 874.

Федерации» от 30.12.2012 № 295-ФЗ // СЗ РФ. – 31.12.2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7620.

8. Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» от 21.07.2011 №256-ФЗ // СЗ РФ. – 26.12.1994. – № 35. – Ст. 3649.

9. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона «О техническом регулировании» от 19.07.2011 № 248-ФЗ // СЗ РФ. – 25.07.2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4596.

10. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 18.07.2011 № 242-ФЗ // СЗ РФ. – 25.07.2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4590.

11. Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ // СЗ РФ. – 03.01.2011. – № 1. – Ст. 2.

12. Федеральный закон «О теплоснабжении» от 27.07.2010 № 190-ФЗ // СЗ РФ. – 02.08.2010. – № 31. – Ст. 4159.

13. Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.11.2009 № 261-ФЗ // СЗ РФ. – 30.11.2009. – № 48. – Ст. 5711.

14. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ // СЗ РФ. – 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

15. Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005 № 32-ФЗ // СЗ РФ. – 11.04.2005. – № 15. – Ст. 1277.

16. Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 35-ФЗ // СЗ РФ. – № 13. – 31.03.2003. – Ст. 1177.

17. Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21.07.1997 № 117-ФЗ // СЗ РФ. – 28.07.1997. – № 30. – Ст. 3589.
18. Федеральный закон «О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» от 26.01.1996 № 15-ФЗ // Российская газета. – № 23. – 06.02.1996.
19. Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» от 09.01.1996 № 3-ФЗ // СЗ РФ. – 15.01.1996. – № 3. – Ст. 141.
20. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» от 10.12.1995 № 196-ФЗ // СЗ РФ. – 11.12.1995. – № 50. – Ст. 4873.
21. Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 № 69-ФЗ // СЗ РФ. – 26.12.1994. – № 35. – Ст. 3649.
22. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 23.06.2010 № 780 // СЗ РФ. – 2010. – № 27. – Ст. 3445.
23. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» от 07.08.2004 № 1013 // СЗ РФ. – 09.08.2004. – № 32. – Ст. 3314.
24. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 20.05.2004 № 649 // СЗ РФ. – 24.05.2004. – № 21. – Ст. 2023.
25. Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 № 314 // СЗ РФ. – № 11. – 15.03.2004. – Ст. 945.
26. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 11.08.2003 № 960 // Российская газета. – 15.08.2003. – № 161.
27. Указ Президента Российской Федерации «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» от 29.04.1996 № 608 // СЗ РФ. – 1996. – № 18. – Ст. 2117.

28. Указ Президента Российской Федерации «Об Основных направлениях энергетической политики и структурной перестройки топливно - энергетического комплекса Российской Федерации на период до 2010 года» от 07.05.1995 № 472 // СЗ РФ. – 08.05.1995. – № 19. – Ст. 1739.

29. Указ Президента Российской Федерации «О государственных надзорных органах» от 12.11.1992 № 1355 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 16.11.1992. – № 20. – Ст. 1661.

30. Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральном государственном энергетическом надзоре» (вместе с "Положением об осуществлении федерального государственного энергетического надзора») от 20.07.2013 № 610 // СЗ РФ. – 29.07.2013. – № 30 (часть II). – Ст. 4119.

31. Правила осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2011 № 318 // Российская газета. – 29.04.2011. – № 93.

32. Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 13.09.2010 № 717 // СЗ РФ. – 20.09.2010. – № 38. – Ст. 4835.

33. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил расследования причин аварий в электроэнергетике» от 28.10.2009 № 846 // СЗ РФ. – 02.11.2009. – № 44. – Ст. 5243.

34. Постановление Правительства Российской Федерации «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» от 29.05.2008 № 404 // СЗ РФ. – 02.06.2008. – № 22. – Ст. 2581.

35. Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководством которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководством которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» от 02.08.2005 № 481 // СЗ РФ. – 08.08.2005. – № 32. – Ст. 3322.

36. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике» от 27.12.2004 № 854 // СЗ РФ. – 27.12.2004. – № 52 (часть 2). – Ст. 5518.

37. Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30.07.2004 № 401 // СЗ РФ. – 09.08.2004. – № 32. – Ст. 3348.

38. Постановление Правительства Российской Федерации «Об Энергетической стратегии России» от 13.10.1995 № 1006 // СЗ РФ. – 23.10.1995. – № 43. – Ст. 4065.

39. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Энергетической стратегии России на период до 2030 года» от 13.11.2009 № 1715-р // СЗ РФ. – 30.11.2009. – № 48. – Ст. 5836.

40. Распоряжение Правительства Российской Федерации «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» от 25.10.2005 № 1789-р // СЗ РФ. – 14.11.2005. – № 46. – Ст. 4720.

41. Распоряжение Правительства Российской Федерации «О ликвидации федеральных государственных учреждений государственного энергетического надзора, находящихся в ведении Ростехнадзора» от 01.10.2004 № 1257-р // СЗ РФ. – 11.10.2004. – № 41. – Ст. 4060.

42. Приказ Минприроды Российской Федерации «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной

функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением в пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике)» от 28.04.2010 № 131 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 26.07.2010. – № 30.

43. Приказ Минэкономразвития Российской Федерации «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 30.04.2009 № 141 // Российская газета. – № 85. – 14.05.2009.

44. Приказ Минэнерго Российской Федерации «Об утверждении Правил технической эксплуатации электроустановок потребителей» от 13.01.2003 № 6 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 22.01.2003 № 4145) // Российская газета. – № 139. – 12.07.2003.

45. Приказ Минтопэнерго Российской Федерации «Об утверждении Правил работы с персоналом в организациях электроэнергетики Российской Федерации» от 19.02.2000 № 49 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 16.03.2000 № 2150) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – № 14. – 03.04.2000.

46. Приказ Минтопэнерго Российской Федерации «О создании Департамента государственного энергетического надзора и энергосбережения (Госэнергонадзора)» от 08.12.1998 № 400 // Вестник Госэнергонадзора. – 1999. – № 1.

47. Правила учета тепловой энергии и теплоносителя, утв. Минтопэнерго РФ 12.09.1995 № Вк-4936 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 25.09.1995 № 954) // Российские вести. – № 204. – 26.10.1995. – № 209. – 02.11.1995.

48. Приказ Ростехнадзора «Об утверждении Порядка проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору»



от 19.08.2011 № 480 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 30.01.2012. – № 5.

49. Приказ Ростехнадзора «Об утверждении Положения об Управлении государственного энергетического надзора» (Положение) от 22.12.2010 № 1162 // СПС «Консультант Плюс». – <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=563924;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=C9E6B31F957D301DAE962A1034FE7428;rnd=0.8567070808346461> (дата обращения 01.09.2013).

50. Приказ Ростехнадзора «Об утверждении Положения о Северо-Уральском управлении Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 20.12.2010 № 1157 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». – Режим доступа: общий. – Дата обновления 12.06.2014.

51. Приказ Ростехнадзора «Об Учетных карточках несчастных случаев в энергоустановках» от 15.10.2007 № 693 // СПС «Консультант-Плюс». – Режим доступа: общий. – Дата обновления 12.06.2014.

52. Договор о Европейском Союзе. – Маастрихт. – 07 февраля 1992 года. – [http://www.cvce.eu/obj/treaty\\_on\\_european\\_union\\_maastricht\\_7\\_february\\_1992-en-2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05.html](http://www.cvce.eu/obj/treaty_on_european_union_maastricht_7_february_1992-en-2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05.html) (дата обращения 07.10.2013).

53. Договор о функционировании Европейского Союза. – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0047:0200:EN:PDF> (дата обращения 07.10.2013).

54. Заключительный документ Гаагской Конференции по Европейской Энергетической Хартии 16-17 декабря 1991 года // Договор к Энергетической Хартии и связанные с ним документы. Правовая основа для международного сотрудничества. – [http://www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/RU.pdf#page=239](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/RU.pdf#page=239) (дата обращения 05.10.2013).

55. Основной закон Федеративной Республики Германия, принятый Парламентским советом 23 мая 1949 года. – <http://constitutions.ru/archives/247> (дата обращения от 25.12.2013).

56. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community 13.12.2007 // Official Journal of the European Union. – C. 306. – 17.12.2007.

57. Consolidated version of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community. – <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:EN:PDF> (дата обращения 03.10.2013).

58. Treaty constituting the European Coal and Steel Community and connected documents. – [http://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/7550d654-18b4-4e04-86d1-9bd3a8dddf5a/Resources#11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/7550d654-18b4-4e04-86d1-9bd3a8dddf5a/Resources#11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58_en&overlay) (дата обращения 03.10.2013).

59. Treaty establishing the European Economic Community and connected documents. – [http://www.cvce.eu/obj/treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_economic\\_community\\_rome\\_25\\_march\\_1957-encca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-b0b3252696e.html](http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-encca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-b0b3252696e.html) (дата обращения 03.10.2013).

60. Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products // Official Journal of the European Union. – 18.06.2010. – L 153/1.

61. Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings // Official Journal of the European Union. – 18.06.2010. – L 153/13.

62. Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC // Official Journal of the European Union. – 14.08.2009. – L 211/5.

63. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC // Official Journal of the European Union. – 14.08.2009. – L 211/94.

64. Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC // Official Journal of the European Union. – 2006. – L 114/64.

65. Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment // Official Journal of the European Union. – 04.02.2006. – L 33/22.

66. Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations and of rules on Information Society services // Official Journal of the European Union. – 21.07.1998. – L 204/37.

67. Delegated Regulation (EU) No 244/2012 of 16 January 2012 supplementing Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings by establishing a comparative methodology framework for calculating cost-optimal levels of minimum energy performance requirements for buildings and building elements // Official Journal of the European Union. – 21.03.2012. – L 81/18.

68. Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity // Official Journal of the European Union. – 14.08.2009. – L 211/15.

69. Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators // Official Journal of the European Union. – 14.08.2009. – L 211/1.

70. Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection // Official Journal of the European Union. – 23.12.2008. – L 345/75.

71. Commission Green Paper of 8 March 2006 «A European strategy for sustainable, competitive and secure energy»). – <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0105:FIN:EN:HTML (дата обращения 08.10.2013).

72. A secure Europe in a better world: European security strategy, adopted by the European Council in Brussels on 12.12.2003. – <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (дата обращения 05.10.2013).

73. Commission Green Paper of 29 November 2000 «Towards a European strategy for the security of energy supply». – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0769:EN:HTML> (дата обращения 08.10.2013).

74. Energy Security Strategy, accepted by The Department of Energy and Climate Change of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on November 2012. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/65643/7101-energy-security-strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/65643/7101-energy-security-strategy.pdf) (дата обращения 14.01.2014).

75. Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen 07.07.2005 // BGBl. – I – C. 1970–2009.

76. Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung vom 7. Juli 2005. – [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/enwg\\_2005/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/enwg_2005/gesamt.pdf) (дата обращения от 02.01.2014).

77. National Emergency Plan for Gas & Electricity v.14 by Department of Energy and Climate Change of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. – November 2012. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/47867/6912-national-emergency-plan-gas-electricity.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47867/6912-national-emergency-plan-gas-electricity.pdf) (дата обращения 17.01.2014).

78. Revised Electricity Supply Emergency Code of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of January 2005. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/79195/RevElectSupply.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79195/RevElectSupply.pdf) (дата обращения 17.01.2014).

79. The Energy Efficiency Strategy: The Energy Efficiency Opportunity in the UK accepted by Department of Energy and Climate Change of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in November 2012. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/65602/6927-energy-efficiency-strategy--the-energy-efficiency.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/65602/6927-energy-efficiency-strategy--the-energy-efficiency.pdf) (дата обращения 07.01.2014).

80. The Legislative Reform (Health and Safety Executive) Order of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 2008 № 960. – [http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2008/960/pdfs/ukxi\\_20080960\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2008/960/pdfs/ukxi_20080960_en.pdf) (дата обращения 24.01.2014).

81. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 25.05.1976. – <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf> (дата обращения от 04.01.2014).

82. Utilities Act of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. 2000. – [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/27/pdfs/ukpga\\_20000027\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/27/pdfs/ukpga_20000027_en.pdf) (дата обращения 16.01.2014).

### **Нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу**

83. Федеральный закон «Об энергосбережении» от 03.04.1996 № 28-ФЗ // СЗ РФ. – 08.04.1996. – № 15. – Ст. 1551.

84. Закон Российской Федерации «О безопасности» от 05.03.1992 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – №15. – Ст. 769.

85. Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17.05.2000 № 867 // СЗ РФ. – 22.05.2000. – № 21. – Ст. 2168.

86. Указ Президента Российской Федерации «О государственном надзоре за эффективным использованием энергетических ресурсов в Российской Федерации» от 11.09.1997 № 1010 // СЗ РФ. – 15.09.1997. – № 37. – Ст. 4269.

87. Постановление Правительства Российской Федерации «О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации» от 12.08.1998 № 938 // СЗ РФ. – 17.08.1998. – № 33. – Ст. 4037.

88. Постановление Правительства Российской Федерации «О реорганизации органов и учреждений государственного энергетического надзора в Российской Федерации» от 08.05.1996 № 560 // СЗ РФ. – 13.05.1996. – № 20. – Ст. 2352.

89. Постановление Правительства Российской Федерации «О неотложных мерах по энергосбережению» от 02.11.1995 № 1087 // СЗ РФ. – 06.11.1995. – № 45. – Ст. 4342.

90. Постановление Правительства Российской Федерации «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 24.12.1994 № 1418 // Российская газета. – № 4. – 06.01.1995.

91. Постановление Правительства Российской Федерации «О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации» от 12.05.1993 № 447 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 17.05.1993. – № 20. – Ст. 1764.

92. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об Энергетической стратегии России на период до 2020 года» от 28.08.2003 № 1234-р // СЗ РФ. – 08.09.2003. – № 36. – Ст. 3531.

93. Приказ Минтопэнерго Российской Федерации «О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации» от 28.01.1999 № 21 // Вестник Госэнергонадзора. – 1999. – № 1.

94. Приказ Ростехнадзора «Об утверждении и введении в действие Положения об Управлении энергетического и строительного надзора» от 18.03.2009 № 195 // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2009. – № 2.

95. Постановление Совмина СССР «О повышении роли государственного энергетического надзора в обеспечении экономного использования электрической и тепловой энергии» (вместе с Положением «О государственном энергетическом

надзоре в СССР») от 04.11.1983 № 1058 // Свод законов СССР. – Т. 6. – 1990 г. – С. 552.

96. Постановление Совмина СССР «О государственном энергетическом надзоре в СССР» (вместе с «Положением о государственном энергетическом надзоре в СССР») от 29 июля 1967 года № 726 // СП СССР. – 1967. – № 19. – Ст. 135.

97. Постановление Совмина РСФСР «Об образовании Министерства топлива и энергетики РСФСР» от 28.02.1991 № 122 // СП РСФСР. – 1991. – № 13. – Ст. 163.

98. Directive № 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity // Official Journal of the European Union. – 30.01.1997. – L 27/20.

### **Судебные акты**

99. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29 апреля 2014 по делу № А11-6292/2013.

100. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 23 января 2014 года по делу № А01-237/2013.

101. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 04 декабря 2013 по делу № А72-2156/2013.

102. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03 июня 2013 года по делу № А45-25907/2012.

103. Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 24 октября 2011 по делу № А48-418/2011.

104. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02 февраля 2011 года по делу № А43-12924/2010.

105. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 20 января 2011 года по делу № А04-2317/2010.

106. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 мая 2014 по делу № А56-55655/2013.

107. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 января 2014 по делу № А56-32522/2013.
108. Решение Конституционного суда ФРГ по делу 1 BvL 28/82 от 20 марта 1984 года // *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*. – Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1984. – Band 66. – С.248-258.
109. Решение Конституционного суда ФРГ по делу 2BvR 633/86 от 11 октября 1994 года // *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*. – Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1995. – Band 91. – С.186-206.
110. Case T-188/97 *Rothmans v Commission* [1999] ECR II-2463.
111. C-240/90 *Germany v Commission (Mutton)* [1992] ECR I-5383.
112. Case 38/77 *Enka* [1977] ECR 2203.

#### **Монографии, учебная и справочная литература**

113. Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2007. – 704 с.
114. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. – М.: Юридическая литература, 1981. – Т. 1. – 360 с.
115. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право Российской Федерации: учебник. – М., 1997. – 672 с.
116. Антонян Ю. М. Криминология. Избранные лекции. – М.: «Логос», 2004. – 448с.
117. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.
118. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2011. – 624 с.
119. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В. Административное право: учебник. – М., 2008. – 816 с.
120. Безопасность жизнедеятельности: учебное пособие / под ред. А.И. Сидорова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2012. – 552 с.



121. Беляев В. П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект) / под ред. А. В. Малько. – СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – 208 с.
122. Беляев В. П. Надзорная форма государственной деятельности в России (вопросы теории): монография. – Белгород: Кооперативное образование, 2001. – 233 с.
123. Большая советская энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Сов. энцикл., 1969-1978. – Т. 30. – 632 с.
124. Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов: монография. – М.: Издательство Московского гуманитарного университета, 2008. – 101 с.
125. Габричидзе Б. Н. Елисеев Б. П. Российское административное право: учебник для вузов. – М.: Норма-Инфра, 1998. – 622 с.
126. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право России: учебник. – М.: ТК Велби, 2007. – 680 с.
127. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. – М.: Норма: Инфра-М, 2011. – 320 с.
128. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. – М.: Рус.яз., 2000. – Т. 1: А-З. – 2000.
129. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение прав человека: учебник для вузов / отв. ред. Л. М. Энтин. – М.: Норма, 2007. – 2-е изд., пересмотр, и доп. – 960 с.
130. Европейский Союз – Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 698 с.
131. Жимерин Д. Г. История электрификации СССР. – М.: Издательство социально-экономической литературы, 1962. – 458 с.
132. Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. – М.; Ростов н/Д, 2000. – 448 с.

133. Иванов Б. С. Жизнь человека и аксиома опасности: монография. – М. : МГИУ, 2010. – 355с.
134. Комаров С. А. Общая теория государства и права. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Манускрипт, 1996. – 312 с.
135. Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: монография. – М., 1998. – 296 с.
136. Криминология: учебник для вузов / под ред. проф. В. Д. Малкова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006. – 528 с.
137. Кузнецов В. Г., Кузнецова И. Д. Философия: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 519 с.
138. Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: учебник. – М: Спарк, 1998. – 448с.
139. Ленин В. И. Полное собрание сочинений: в 56 т. / В. И. Ленин. – 5-е изд. – М. : Государственное издательство политической литературы, 1963. – Т. 42. – 606 с.
140. Леонтьев А. Н. Избранные психологические произведения: в 2 т. – М.: Педагогика, 1983. – Т. 2. – 320 с.
141. Малько А. В., Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2009. – 512 с.
142. Марков К. В. Государственный контроль. – М.: Известия, 2004. – 402 с.
143. Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / под ред. Ю. Н. Старилова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 183 с.
144. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2004. – 640 с.
145. Матиящук С. В. Постатейный комментарий к Федеральному закону об электроэнергетике. – Библиотека журнала «Право и экономика»: Litres, 2013. – 320с.

146. Морозов В. В. Стратегическое инновационное управление в электроэнергетике. – М.: Альфа-М, 2004. – 280 с.
147. Назаров С. Н. Общая теория надзорной деятельности. – М.: Книга сервис, 2007. – 240 с.
148. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. / отв. ред. М. Н. Марченко. – М., 2000. – Т.1. – 401 с.
149. Ожегов С. Н., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – 4-е изд. РАН. – М., 1999. – 943 с.
150. Отнюкова Г. Д. Российское предпринимательское право: учебник. – М. : Проспект, 2011. – 1072 с.
151. Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2009. – 752 с.
152. Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. Ю.Н.Старилов. – Воронеж, 1999. – 624с.
153. Россия электрическая: воспоминания старейших энергетиков / под ред. П. С. Непорожного, В. В. Ежкова, В. Ю. Стеклов. – М. : Энергия, 1975. – 400 с.
154. Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 305 с.
155. Салищева Н. Г. Государственный и общественный контроль в СССР. – М., 1970. – 332 с.
156. Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его обеспечения: учебное пособие. – М.: Академия МВД СССР, 1975. – 194 с.
157. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд., исп. и доп. – Москва: Издательство «Советская энциклопедия», 1989. – 1632 с.
158. Сорокин В. Д. Метод правового регулирования: теоретические проблемы. – М.: Юридическая литература, 1976. – 142 с.

159. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. – М., 2002. – Т. 1. – 728 с.
160. Стахов А. И. Право безопасности как подотрасль административного права: учебное пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 255 с.
161. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. – М.: Юридическая литература, 1987. – 112 с.
162. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля). – М.: Юридическая литература, 1974. – 157 с.
163. Теория государства и права / под ред. С. С. Алексеева. – М.: Юридическая литература, 1985. – 480 с.
164. Тер-Акопов А. А. Безопасность человека (теоретические основы социально-правовой концепции). – М., 1998. – 272 с.
165. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. – М.: БЕК, 1995. – 485 с.
166. Тихомиров Ю. А. Современное публичное право: монографический учебник. – М.: Эксмо, 2008. – 448 с.
167. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Ф.Ушакова. – М., 1996. – Т. 1. – С. 1500.
168. Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. – М.: Наука, 1988. – 272 с.
169. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – М.: Республика, 2001. – 719 с.
170. Фортов В. Е., Фаворский О. Н. Состояние и основные проблемы энергетики России: проблемы и перспективы. – М.: Наука, 2006.
171. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. – 3-е изд., доп. и испр. – М.: Издательство «Интерстиль», «Омега-Л», 2008. – 384 с.
172. Шамхалов Ф. Теория государственного управления. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 638 с.

173. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / отв. ред. Б.М. Лазарев. – М.: Наука, 1981. – 301 с.
174. Экономическая и национальная безопасность: учебник / под ред. Е. А. Олейникова. – М.: Издательство «Экзамен», 2004. – 768 с.
175. Электрификация СССР / под общ. ред. П. С. Непорожного. – М.: Издательство Энергия, 1970. – 544 с.
176. Явич Л. С. Общая теория права. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. – 287 с.
177. Audretsch H. Supervision in European Community Law. – Amsterdam: Elsevier Science Publishers BV, 1986. – 303 с.
178. Caranta R., Andenas M. Independent Administrative Authorities. – British Institute of the International and Comparative Law, 2004. – 275 с.
179. Comparative Administrative Law / ed. by S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseth. – Cheltenham: Edward Elgar, 2010. – 668 с.
180. Craig P. EU Administrative Law. – Oxford: OUP, 2006. – 888 с.
181. Dreier H., Bauer H. Grundgesetz: Kommentar. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. – Bd. 2, Suppl.: (Artikel 20 - 82). – 1996 с.
182. Energy Dictionary / World Energy Council. – Paris: Joule SI. – 1992. – 635 с.
183. Energy law in Europe: national, EU and international regulation / ed. by Roggenkamp M. M. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – 2 ed. – 1488 с.
184. Gil Ibáñez A. The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits. – Oxford / Portland: Hart Publishing, 1999. – 356 с.
185. Haighighi S. The legal dimension of the EU energy policy. – Florence, 2006. – С. 11-13.
186. Hartley T. C. The Foundations of European Community Law. – Oxford: Oxford University Press, 2003. – 5 ed. – С. 493.
187. Hartley T. C. The Foundations of European Union Law. – Oxford: Oxford University Press. – 7 ed. – 501 с.

188. Hermes G. Staatliche Infrastrukturverantwortung: Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa. – Tübingen: Mohr Siebeck, 1998. – 578 c.
189. Hofman H. C. H., Türk A. H. EU Administrative Governance. – Cheltenham, UK / Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. – 622 c.
190. Hufermann T. Current European Energy Legislation and Its Applicability on the DESERTEC Concept. – epubli, 2011. – C. 39.
191. Lannoo K. Does Europe Need an SEC? Securities Market Regulation in the EU. – European Capital Markets Institute, 1999. – 58 c.
192. Learning from the Blackouts –Transmission System Security in Competitive Electricity Markets / OECD/IEA. – Paris, 2005. – 216 c.
193. Matlány J. H. Energy Policy in the European Union. – London, 1997. – 174 c.
194. Nehl H. P. Principles of Administrative Procedure in EC Law. – Oxford: Hart Publishing, 1999. – 214 c.
195. Petersen M., Thomas H. Energy Law in Germany. – The Netherlands: Kluwer Law International BV, 2011. – 304 c.
196. Prechal S. Directives in EC Law. – Oxford: Oxford University Press, 2005. – 349 c.
197. Roggenkamp M. M., Boisseleau F. The Regulation of Power Exchanges in Europe. – Antwerp – Oxford: Intersentia nv, 2005. – 311 c.
198. Schwarze J. Administrative Law under European Influence: on the convergence of the administrative law of the EU Member States. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996. – 840 c.
199. Seerden, Rene J.G.H. Administrative law of the EU, its Member States and the US: a comparative analysis / Rene J.G.H. Seerden. – Oxford: Intersentia Antwerpen, 2007. – 2 ed. – 394 c.

200. Siedentopf H. Implementation of Administrative Law and Judicial Control by Administrative Courts. – Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, 1998 – 180 с.
201. Simmonds G. Regulation of the UK Electricity Industry: CRI Industry Brief. – University of Bath School of Management, 2002. – 136 с.
202. Thieffry G. Towards a European Securities Commission. – IFLR, 1999. – С. 14-18.
203. Thomas R. Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law. – Oxford/Portland Oregon: Hart Publishing, 2000. – 129 с.
204. Traditions and change in European administrative law / ed. by. R. Caranta, A. Gerbrandy. – Groningen: Europa Law Publishing, 2011. – 335 с.

#### **Научные статьи**

205. Авдеев В. А. Национальная уголовно-правовая политика в сфере противодействия преступности // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2012. – № 4. – С. 21-28.
206. Агапов А. М., Новиков Г. А. Атомная отрасль, атомное право и культура безопасности // Ядерная и радиационная безопасность России. – 2005. – № 1. – С. 1-12.
207. Аристова Н. А. Развитие законодательства Великобритании об энергетической эффективности и энергосбережении // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – №4. – С. 209-218.
208. Белов П. Г. Системные основы обеспечения национальной безопасности России // Безопасность. Информационный сборник. – 1994. – № 6. – С. 88.
209. Береза А. Н. Энергетическая безопасность в глобализирующемся мире: политико-правовой анализ // Философия права. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России, 2009. – № 1. – С. 124-127.

210. Бочарова Н. Н. Система и структура федеральных органов исполнительной власти // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2013. – №4. – С. 62-67.
211. Ведяхин В. М., Шубина Т. Е. Защита права как правовая категория // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 69-72.
212. Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. – 2006. – № 8. – С. 67-83.
213. Вишнякова А. С. Зарубежный опыт реформирования электроэнергетики // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010 – № 2. – С. 92-100.
214. Воропай Н. И., Сендеров С. М. Энергетическая безопасность: сущность, основные проблемы, методы и результаты исследований: доклад на открытом семинаре «Экономические проблемы энергетического комплекса» 119-е заседание, 29 марта 2011 г. – М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, 2011. – 89 с.
215. Галиев М. М. «Умные» приборы учета: от мировых тенденций к российским реалиям // Энергонадзор-информ. – 2013. – № 3 (57). – С. 34-36.
216. Гейвандов Я. А. Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере // Юрист. – 2000. – № 6. – С. 24-31.
217. Государственный энергетический надзор: итоги работы в I полугодии 2013 г. // Безопасность труда в промышленности. – 2013.– №10. – С. 6-8.
218. Государственный энергетический надзор: итоги работы за 2012 г. // Безопасность труда в промышленности. – 2013.– № 4. – С. 5-8.
219. Государственный энергетический надзор в I полугодии 2012 г. // Безопасность труда в промышленности. – 2012. – №9. – С. 22-26.
220. Государственному энергетическому надзору – 65 лет // Безопасность труда в промышленности. – 2009. – № 5. – С. 3 – 5.



221. Гудков И. В. Третий энергетический пакет Европейского союза // Нефть, Газ и Право. – 2010. – № 3. – С. 58-66.
222. Ефименко Р. Н. История формирования энергетического надзора // Энергонадзор-информ. – 2009. – №4. – С. 16-19.
223. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности современной России // Право и безопасность. – 2012. – №1. – С. 70-75.
224. Заседание Общественного совета при Ростехнадзоре // Безопасность труда в промышленности. – 2013. – №5. – С. 24-26.
225. Зульфугарзаде Т. Э. Соотношения функций и задач современного правового социального государства // Горный информационно-аналитический бюллетень. – 2012. – № 6. – С. 262 – 266.
226. Капинус Н. И., Телегина Т. В. Организация внеплановых проверок исполнения требований закона об энергосбережении и повышении энергоэффективности // Безопасность труда в промышленности. – 2013. – №5. – С. 28-30.
227. Кашепов В. П. О гарантиях уголовно-правовой защиты безопасности личности // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С.105-118.
228. Кудрин Б. И. Электроснабжение, оперативное и планируемое нормирование расхода электроэнергии, энергосбережение // Электрика. – 2007. – № 4. – С. 3 – 6.
229. Майоров В. И., Леухина Е. Е. Роль органов федерального государственного энергетического надзора в предупреждении преступности // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2013. – №4 (26). – С.51-57.
230. Малинина С. А. Энергетический надзор: цели и задачи // Безопасность труда в промышленности. – 2009. – №9. – С. 48.
231. Маштакова Е. А. Место государственного контроля в деятельности правоохранительных органов и спецслужб // Философия права. – 2004. – № 1. – С. 65–72.

232. Минэнерго представило Программу модернизации российской электроэнергетики до 2020 года // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2012. – №4. – С.12-16.

233. Михайлов Е. Е. Сущность, основные положения и международно-правовое обеспечение международной энергетической безопасности как научной категории // Вестник Калининградского юридического института МВД России. – 2011. – № 3. – С. 38-43.

234. Мухаметов Р. С. Энергетическая безопасность ЕС и интересы России // Известия Уральского государственного университета. – 2010. – № 1. – С. 39-45.

235. О ходе подготовки субъектов электроэнергетики к работе в осенне-зимний период 2012–2013 гг. и развитии рынка электроэнергии и мощности // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2012. – №4. – С.20-24.

236. Пиляев Н. А. Организация и правовое сопровождение контрольно-надзорной и лицензионно-разрешительной деятельности Ростехнадзора // Безопасность труда в промышленности. – 2012. – №6. – С. 8-10.

237. Пиляев Н. А. Повысить эффективность надзора и контроля за безопасностью в электроэнергетике // Безопасность труда в промышленности. – 2010. – №2. – С. 3-7.

238. Подведены итоги работы Ростехнадзора в 2013 г., определены задачи на 2014 г. // Безопасность труда в промышленности. – 2014. – №4. – С. 3-13.

239. Пуликовский К. Б. Обеспечение безопасности и надежности ТЭК России. Механизмы обеспечения безопасности от угрозы техногенного характера // Энергонадзор-информ. – 2007. – № 2 (32). – С. 2-5.

240. Работа особой значимости // Технадзор. – 2013. – № 6. – С. 10-12.

241. Разаренов Ф. С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы советского административного права на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 69-78.

242. Рождественский Ю. В. Безопасность России и словесность // Безопасность. Информационный сборник. – 2005. – №3-4. – С.83.

243. Рябов А. А. Техногенные катастрофы: технологии предупреждения и ликвидации // Безопасность труда в промышленности. – 2013. – №7. – С. 81-82.
244. Сапир Ж. Опасности энергобезопасности // Коммерсантъ. – 22.12.2006. – №240. – С. 8.
245. Серебрянников В. В. Хлопьев А. Т. Социальная безопасность // ИСПИ РАН. – М., 1996. – С. 15-18.
246. Татаркин А. И., Куклин А.А. Энергетика и экономическая безопасность регионов России // Материалы открытого семинара «Экономические проблемы энергетического комплекса». Шестое заседание от 23.11.1999. – М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, 2001.
247. Титушкина Е. Ю. Правовые основы профилактики преступности: пути совершенствования // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2013. – № 1. – С. 59-62.
248. Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 3-12.
249. Фролов Д. И. Деятельность Государственного энергетического надзора Ростехнадзора в 2011 году // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2012. – № 1. – С. 37-44.
250. Фролов Д. И. Итоги работы по осуществлению государственного энергетического надзора за безопасной эксплуатацией энергоустановок за 9 месяцев 2011 года, дальнейшие задачи по совершенствованию государственного энергетического надзора // Энергонадзор и энергобезопасность. – 2011. – № 4. – С. 14-19.
251. Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. – 1999. – №1. – С. 79–85.
252. Щепанский И. С. К вопросу о понятии энергетической безопасности // Актуальные проблемы российского права. – 2011. – №4. – С. 161-169.
253. Belluck D., Hull R. Environmental Security, Critical Infrastructure and Risk Assessment: Definitions and Current Trends // Environmental Security in Harbors

and Coastal Areas, NATO security through science series. – Springerlink, 2007. – C. 3-17.

254. Clingendael International Energy Programme (CIEP). Study on Energy Supply Security and Geopolitics // Final Report. – January 2004. – 281 c.

255. De Jong J. The 2007 Energy Package: the start of a new era? // European Energy Law Report V. – Antwerpen: Intersentia, 2008. – C. 95-108.

256. Del Guayo I., Kühne G. Ownership Unbundling and Property Rights in the EU Energy Sector // Property and the Law in Energy and Natural Resources. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – C. 326-359.

257. Egenhofer C. Integrating Security of Supply, Market Liberalisation and Climate Change // European Energy Security: What Should it Mean? What to Do? – Center for European Policy Studies (CEPS), International Institute for Strategic Studies (IISS), Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. – C.4-14.

258. European Union: European Parliament Adopts Reports on the Proposed Market Abuse, Prospectus and the Financial Conglomerates Directive // Journal of International Financial Markets. – 2002. – № 4(4). – C. 63.

259. Harlow C. European administrative law and the global challenge // The evolution of EU Law / P.P. Craig, G. De Burca. – Oxford: Clarendon Press, 1999. – 25 c.

260. Helm D. The Assessment: The New Energy Paradigm // Oxford Review of Economic Policy. – Vol.21. – No.1. – C.1-18.

261. Johnston A. The Future Shape of EU Energy Law and Policy // A Constitutional Order of States: essays in EU Law. – Oxford and Portland, Oregon, 2011. – C. 397-419.

262. Kahl W. Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht: Von der Konfrontation zur Kooperation // Die Verwaltung. – 1996. – 341. – C. 373-374.

263. Kirchsteiger C., Arellano A. L. V. Towards a European energy risks monitor to consistently map safety and security risks of different energy infrastructures // Safety Science. – 2007. – № 45. – C.905-919.

264. Krumrey H. Kein neuer Kurs bei der Energie // *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*. – 2009. – №12. – С. 4.
265. MacLauchlan H. W. Public Service Law and the New Public Management // *The Province of Administrative Law* / ed. by M. Taggart. – Oxford: Hart Publishing, 2011 – С. 118-133.
266. Meij A. W. H. Effect of Community Law on Judicial Review of Administrative Action in the Economic Sphere // *Administrative Law Application and Enforcement of Community Law in the Netherlands* / ed. J. A. E. Vervaele. – Deventer: Kluwer, 1994. – С. 122-139.
267. OECD Journal: Competition Law and Policy. – Vol. 2009/1. – 84 с.
268. Oezkan G. The Nabucco Project, Energy Supply Security and International Politics // *Energy Economics*. – Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012. – С. 101 – 115.
269. Pan E. J. The Case for a Single European Securities Regulator // *Financial Markets in Europe: Towards a Single Regulator?* / M. Andenas, Y. Avgerinos. – Kluwer Law International, 2003. – С. 235-260.
270. Ragnarsson B. M. The Development of the EU Disclosure Regime and Regulatory Competition // *Selected Papers from the Seminar in International Finance at Harvard Law School*. – 08.04.2003. – <http://www.law.harvard.edu/programs/pifs/ifllmpapers.html> (дата обращения от 14.12.2013).
271. Roggenkamp M. M. Protecting Energy Infrastructure in the EU: The Impact of External Damages on Supply Security // *Energy Networks and the Law: Innovative Solutions in Changing Markets* / I. del Guayo, M. M. Roggenkamp and others. – Oxford University Press, 2012. – 500 с.
272. Rothkopf D. New Energy Paradigm, New Foreign Policy Paradigm // *The Global Politics of Energy*. – Washington: The Aspen Institute, 2008. – С.186-213.
273. Ruffert M. The Transformation of Administrative Law as a Transnational Methodological Project // *The Transformation of Administrative Law in Europe: European legal studies* / ed. by M. Ruffert. – Sellier: European Law Publishers, 2006. – Volume 4. – С. 25-35.

274. Schneider J-P. Regulation and Europeanisation as Key Pattern of Change in Administrative law // The Transformation of Administrative Law in Europe: European legal studies / ed. by M. Ruffert. – Sellier: European Law Publishers, 2006. – Volume 4. – С. 309-323.

275. Veljanovski C. Economic Approaches to Regulation // The Oxford Handbook of Regulation / ed. by R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – С. 17-38.

276. Yusta J. M., Correa G. L. Methodologies and applications for critical infrastructure protection: State-of-the-art // Energy Policy. – 2011. – № 39. – С. 6101-6119.

### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

277. Беляев В. П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: общетеоретические проблемы: дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород., 2000. – 183 с.

278. Володин, О.Н. Основные правовые тенденции европейской интеграции в практике реализации энергетической политики ЕС: автореферат дисс. ... канд. юр. наук / О.Н. Володин. – М., 2009. – 30 с.

279. Володин, О.Н. Основные правовые тенденции европейской интеграции в практике реализации энергетической политики ЕС: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 188 с.

280. Ефимова В. В. Контроль в арбитражном процессе как способ устранения судебных ошибок: дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – 203 с.

281. Ишмаев А. Р. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности современной России: дисс. ... канд. полит. наук. – Уфа, 2011. – 160 с.

282. Кармолицкий А. А. Правовое регулирование полномочий государственных инспекций: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1976. – 21 с.

283. Катаева Е. Г. Энергетическая безопасность как условие устойчивого развития России: дисс. ... д-ра полит. наук. – Москва, 2006. – 331 с.

284. Коврижкин С. А. Административно-правовые методы обеспечения энергетической безопасности: дисс. ... канд. юрид. наук. - Хабаровск, 2006. – 167 с.

285. Лахтовский Н. М. Энергетическая безопасность как фактор обеспечения национальных интересов России в XXI столетии: дисс. ... канд. полит. наук. – Москва, 2011. – 203 с.

286. Луконин Ю. П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения: дисс. канд. юр. наук. – Екатеринбург, 1999. – 223 с.

287. Мартынов А. В. Организационные и правовые вопросы обеспечения промышленной безопасности в Российской Федерации органами Федерального горного и промышленного надзора России: дисс. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2002. – 243 с.

288. Минаев О. С. Политическая компонента энергетической безопасности России: дисс. ... канд. полит. наук. – Москва, 2011. – 173 с.

289. Морозов А. В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России: общеправовой анализ: дисс. ...канд. юрид. наук. – Владимир, 2004. – 169 с.

290. Небольсина И. И. Энергетическая безопасность Российской Федерации и административно-правовое регулирование условий ее стабилизации: автореферат дисс. ...канд. юрид. наук. – Воронеж, 2010. – 24 с.

291. Орсова М. В. Энергетическая безопасность как фактор устойчивого развития региона: дисс. ... канд. экон. наук. – Иркутск, 2005. – 194 с.

292. Рясин В. И. Энергетическая безопасность региона в условиях реформирования электроэнергетики: дисс. ... д-ра экон. наук. – Иваново, 2006. – 363 с.

293. Степашин С. В. Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 1994. – 246 с.

294. Яковлев М. М. Проблемы теории и практики выявления и расследования преступлений, связанных с профессиональной деятельностью: автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007. – 61с.

### **Электронные ресурсы**

295. В Республике Хакасия перед судом предстанут обвиняемые по уголовному делу об аварии на Саяно-Шушенской ГЭС [Электронный ресурс]. - [http://www.sledcom.ru/actual/303131/?sphrase\\_id=252587](http://www.sledcom.ru/actual/303131/?sphrase_id=252587) (дата обращения 12.07.2013).

296. Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2013 году. – [http://www.gosnadzor.ru/public/annual\\_reports/%D0%9F%D1%80-251-14%20%D0%BE%D1%82%2016.06.2014%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf](http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/%D0%9F%D1%80-251-14%20%D0%BE%D1%82%2016.06.2014%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf) (дата обращения 13.07.2014).

297. Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2012 году. – [http://www.gosnadzor.ru/public/annual\\_reports/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%202012.pdf](http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%202012.pdf) (дата обращения 13.07.2014).

298. Дурнев Р. А. Культура безопасности жизнедеятельности: дефиниция и уровни формирования // Материалы XVI Международной научно-практической конференции по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных: «Технологии обеспечения комплексной безопасности, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – проблемы, перспективы, инновации» г. Москва, ВВЦ, павильон №75, 17-19 мая 2011 г. – <http://www.isras.ru/files/File/Socis/2006-12/Durnev.pdf> (дата обращения 01.07.2014).

299. Официальный сайт Исполнительного комитета по вопросам охраны здоровья и промышленной безопасности Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. – <http://www.hse.gov.uk/electricity/how.htm#prosecute> (дата обращения 24.01.2014).



300. Официальный сайт Кабинета Министров Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. – <https://www.gov.uk/government/policies/reducing-demand-for-energy-from-industry-businesses-and-the-public-sector--2> (дата обращения 17.01.2014).

301. Официальный сайт Немецкого энергетического агентства [http://www.dena.de/fileadmin/user\\_upload/Sonstiges/dena/dena-Fakten-deutsch.pdf](http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Sonstiges/dena/dena-Fakten-deutsch.pdf) (дата обращения 05.01.2014).

302. Официальный сайт Северо-Уральского управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору: <http://sural.gosnadzor.ru/about/structure/> (дата обращения 20.07.2014).

303. Официальный сайт Уральского управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору <http://ural.gosnadzor.ru/about/structure/> (дата обращения 20.07.2014).

304. Официальный сайт Department of Energy & Climate Change of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. – <https://www.gov.uk/preparing-for-and-responding-to-energy-emergencies> (дата обращения 17.01.2014).

305. Официальный сайт Deutsche Kommission Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik im DIN und VDE <http://www.dke.de/de/Seiten/Startseite.aspx> (дата обращения 05.01.2014).

306. Официальный сайт Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik e.V. – <http://www.vde.com/en/Association/Pages/Activities.aspx> (дата обращения 05.01.2014).

307. ACER. Framework Guidelines On Electricity Grid Connections: report. – FG-2011-E-001. – 20 July 2011. – [http://www.acer.europa.eu/Electricity/FG\\_and\\_network\\_codes/Electricity%20FG%20%20network%20codes/FG-2011-E-001.pdf](http://www.acer.europa.eu/Electricity/FG_and_network_codes/Electricity%20FG%20%20network%20codes/FG-2011-E-001.pdf) (дата обращения 15.12.2013).

308. Annual Energy Statement 2013 Presented to Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland by the Secretary of State for Energy and Climate Change in October 2013. –

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/254250/FINAL\\_PDF\\_of\\_AES\\_2013\\_-\\_accessible\\_version.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254250/FINAL_PDF_of_AES_2013_-_accessible_version.pdf) (дата обращения 14.01.2014).

309. Eighth Report of Session 2010–12: UK Energy Supply: Security or Independence? In House of Commons, Energy and Climate Change Committee of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. – 25.10.2011. – Volume I. – <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmenergy/1065/1065.pdf> (дата обращения 26.01.2014).

310. Electricity market reform: policy overview by Department of Energy and Climate Change of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. – May 2012. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48371/5349-electricity-market-reform-policy-overview.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48371/5349-electricity-market-reform-policy-overview.pdf) (дата обращения 17.01.2014).

311. Enforcement Management Model (EMM) of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Operational version 3.2. – <http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf> (дата обращения 24.01.2014).

312. Guidance on the Electricity Safety, Quality and Continuity Regulations URN 02/1544, accepted by Engineering Inspectorate, Department of Trade and Industry of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. 22.10.2002. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/82784/GuidElectSafety\\_Quality.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/82784/GuidElectSafety_Quality.pdf) (дата обращения 16.01.2014).

313. Hertig G. Four Predictions about the Future of EU Securities Regulation. – [http://www.ecmi.es/files/hertig\\_lee.pdf](http://www.ecmi.es/files/hertig_lee.pdf) (дата обращения 12.12.2013).

314. National Infrastructure Plan 2013 accepted by HM Treasury of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in December 2013. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/263159/national\\_infrastructure\\_plan\\_2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263159/national_infrastructure_plan_2013.pdf) (дата обращения 21.01.2014).

315. NETS Performance Report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 2012-13. – C.19. – <http://www2.nationalgrid.com/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=24519> (дата обращения 07.01.2014).

316. Planning our electric future: a White Paper for secure, affordable and low-carbon electricity Presented to Parliament by the Secretary of State for Energy and Climate Change of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. – July 2011. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48129/2176-emr-white-paper.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48129/2176-emr-white-paper.pdf) (дата обращения 17.01.2014). – С. 64.

317. Standard conditions of the Electricity Distribution Licence by Gas and Electricity Markets Authority of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. – 22.04.2014. – <https://epr.ofgem.gov.uk//Content/Documents/Electricity%20Distribution%20Consolidated%20Standard%20Licence%20Conditions%20-20Current%20Version.pdf> (дата обращения 24.01.2014).

318. Updated Energy and Emissions Projections by Department of Energy and Climate Change of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. – September 2013. – [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/239937/uep\\_2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/239937/uep_2013.pdf) (дата обращения 21.01.2014).

319. Von Roon S. Energiewende im Strommarkt. – München. – 28.11.2012. – [https://www.muenchen.ihk.de/de/innovation/Anhaenge/vortrag\\_von-roon.pdf](https://www.muenchen.ihk.de/de/innovation/Anhaenge/vortrag_von-roon.pdf) (дата обращения 24.12.2013). – 42 с.