

На правах рукописи



ЛЕУХИНА Екатерина Евгеньевна

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

Специальность 12.00.14 – административное право,
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск – 2014

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Майоров Владимир Иванович

Официальные оппоненты: **Зырянов Сергей Михайлович**
доктор юридических наук, профессор
Московский университет МВД России,
профессор кафедры административного
права

Стахов Александр Иванович
доктор юридических наук, профессор
Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской
Федерации,
профессор кафедры административного и
финансового права

Ведущая организация: Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского
(национальный исследовательский
университет)

Защита диссертации состоится «13» декабря 2014 г. в 10:30 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданного на базе Южно-Уральского государственного университета, по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Южно-Уральского государственного университета <http://susu.ac.ru>.

Автореферат разослан «___» _____ 2014 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н.С. Конева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 из эксплуатации и заменена в ближайшие 20 лет. 74% теплоэлектростанций введены более 30 лет назад, из них более 50 лет назад – 22%, и более половины электросетевого оборудования – старше 30 лет.

Только в 2013 г. 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.

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

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 электроэнергетике. Реализация контрольно-надзорных мероприятий должна быть направлена на снижение риска аварий и

инцидентов на объектах электроэнергетики, общего количества аварий и инцидентов на поднадзорных объектах, 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, 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, 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, имеются основания принять во внимание опыт 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. Катуковой 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 надзор 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 других, а также работы исследователей по общей теории права и отдельным отраслям права, таких как: С.С. Алексеев, Ю.М. Антонян, С.А. Коврижкин, 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. Naighighi, 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 в качестве одной 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 электроэнергетике Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие **положения, являющиеся новыми или содержащие 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 является 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 функций 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), «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).

Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в одиннадцати научных статьях, пять из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

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

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель задачи и методология исследования, указываются теоретическая, нормативная и эмпирическая базы исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, характеризуется научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые основы надзорной деятельности государственных органов в сфере безопасности в электроэнергетике Российской Федерации» имеет целью выявить и охарактеризовать самостоятельную административно-правовую сущность федерального государственного энергетического надзора как формы государственно-управленческой деятельности в его историческом развитии в России, а также проанализировать существующие подходы к понятию и содержанию энергетической безопасности, на обеспечение которой направлена надзорная деятельность государственных органов.

В первом параграфе «Сущность государственно-управленческой деятельности, осуществляемой с целью обеспечения безопасности в

электроэнергетике, и ее надзорной формы» исследуются понятие управления, понятие и содержание государственного управления и его соотношение с государственно-управленческой деятельностью, выявляется сущность категории «надзор», а также соотношение понятий «надзор» и «контроль».

Государственное управление включает в себя две важные составляющие – организационную и контрольно-надзорную, которые реализуются в виде конкретных организационных и контрольно-надзорных функций, распределяемых между соответствующими органами государства и образующих организационную (управленческую) и контрольно-надзорную деятельность.

Анализируя существующие в отечественной правовой науке подходы к понятию административного надзора, диссертант определяет его сущность, заключающуюся в специализированном наблюдении и проверке соблюдения строго определенных правил в деятельности юридических и физических лиц со стороны уполномоченных государственных органов, выделяет основополагающие признаки административного надзора.

Одним из видов государственно-управленческой деятельности вообще и административного надзора в частности является федеральный государственный энергетический надзор. Специфика данного вида государственной деятельности определяется особенными параметрами, составляющими его содержание. Последовательное изучение предмета, целей, функций и задач энергетического надзора, позволило автору: выявить его сущность – специализированное наблюдение и проверка соблюдения строго определенных правил энергетической безопасности в деятельности юридических и физических лиц со стороны уполномоченных на то государственных органов, особую цель осуществления, а именно, обеспечение надежного и безопасного функционирования электроэнергетики и предотвращение возникновения аварийных ситуаций, связанных с эксплуатацией объектов электроэнергетики и энергетических установок

потребителей электрической энергии, определение основных направлений федерального государственного энергетического надзора.

Во втором параграфе «Генезис правовых и организационных основ государственного энергетического надзора в России» предпринята попытка проанализировать основные исторические этапы возникновения и развития государственного надзора в сфере энергетики с целью выявления предпосылок формирования современного федерального государственного энергетического надзора.

Анализ государственной надзорной деятельности в сфере электроэнергетики в России позволил диссертанту установить, что возникновение и развитие государственного энергетического надзора неразрывно связаны с электрификацией Российской империи, а впоследствии, СССР.

Рассматривая данные исторические периоды, диссертант указывает, что 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.

Выявлено, что федеральный государственный энергетический надзор, в целом сохранив преемственность энергетического надзора советского периода в основных своих направлениях, целях, задачах и функциях, претерпел, однако, существенные изменения. Так, надзор за соблюдением предприятиями, организациями и учреждениями требований государственного стандарта по качеству электрической и тепловой энергии не вошел в задачи федерального государственного энергетического надзора. Вместе с тем появились совершенно новые функции, такие как контроль за системой оперативно-диспетчерского управления, участие в выдаче разрешений, в осуществлении лицензирования отдельных видов деятельности, контроль реализации инвестиционных проектов.

Также установлено, что современный федеральный государственный энергетический надзор представляет собой форму государственно-управленческой деятельности в отличие от советского и раннего постсоветского периода, когда энергетический надзор рассматривался в качестве объединения действующих надзорных организаций и инспекций в целях обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов и безопасной эксплуатации энергетических установок.

Акцентируется внимание на том, что с принятием специального отраслевого Федерального закона от 23 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» надзор в указанной сфере стал осуществляться на регулярной, системной основе, а его итоги обобщаться и анализироваться.

В третьем параграфе «Обеспечение безопасности как предмет федерального государственного энергетического надзора: теоретический и практический аспекты» рассматриваются и анализируются существующие в отечественной науке и законодательстве подходы к пониманию безопасности. Подробно исследованы точки зрения ученых правовых, экономических, политических наук на сущность понятия «энергетическая безопасность», в результате чего диссертант пришел к выводу, что большинство современных ученых при попытке раскрыть данное понятие, как правило, либо рассматривают лишь отдельные его аспекты, прежде всего экономический и политический, либо исследуют его в рамках глобализации, что приводит к значительному расширению понятия с практико-юридической точки зрения.

Анализируя общественные отношения, непосредственно касающиеся энергетической безопасности, объекты, признаки энергетической безопасности, диссертант выделил технический, нормативно-правовой, организационный, социально-политический, экономический, образовательный и информационный компоненты, составляющие сущность энергетической безопасности.

На основании проведенного анализа представилось возможным привести авторское определение энергетической безопасности как юридической категории. 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.

Обоснован тезис о том, что с учетом всего объема целей, задач и функций федерального государственного энергетического надзора можно утверждать, что осуществление федерального государственного энергетического надзора входит в состав мер обеспечения компонентов энергетической безопасности. Содержащееся в Федеральном законе «Об электроэнергетике» положение об отнесении его к мерам государственного регулирования безопасности в сфере электроэнергетики несколько суживает содержание федерального государственного энергетического надзора.

Глава вторая «Правовые и организационные основы надзорной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике за рубежом» посвящена исследованию теоретических и практических подходов к правовому регулированию безопасного функционирования европейской электроэнергетики, организационных основ надзорной деятельности на уровне сообщества. Подробному анализу подвергнуты организационно-правовые основы надзора в сфере безопасности в электроэнергетике двух наиболее показательных примеров государств-членов Европейского Союза – Федеративной Республики Германия и Великобритании.

В первом параграфе «Правовое регулирование и организация надзорной деятельности в целях обеспечения безопасности в электроэнергетике в Европейском Союзе» выявлены имеющиеся в

европейской науке подходы к пониманию энергетической безопасности, проведен анализ общих черт администрирования в Европейского Союзе, рассмотрены компетенции и полномочия надзорных органов государств-членов, а также созданного органа по сотрудничеству регуляторов.

Установлено, что при определении понятий «энергетическая безопасность» и «безопасность энергоснабжения» европейский законодатель и исследователи-правоведы в первую очередь поддерживают руководящий принцип либерализации и обеспечения свободной конкуренции. Сами указанные понятия четко не разграничиваются. Исследование действующих нормативных актов по вопросам обеспечения технического компонента энергетической безопасности в электроэнергетике Европейского Союза показало тенденцию к дальнейшему дерегулированию обеспечения безопасности в электроэнергетике и при этом к сосредоточению все большего числа полномочий у органов, функционирующих на уровне Союза.

Экономический фактор и модель функционирования единого внутреннего рынка выходят на первый план при обеспечении энергетической безопасности Европейского Союза, в том числе ее технического компонента.

Установлено, что руководящим принципом в единой Европе является единство надзора – это процесс, при котором национальные регулирующие и надзирающие органы вырабатывают единые принципы и процедуры осуществления надзора для всего Союза, обмениваясь поставленными целями и технологиями осуществления надзора.

Отмечено, что основным принципом формирования надзорных органов является их независимость от любых политических сил. При этом роль самого государства в управлении энергетической отраслью резко снижается.

Второй параграф «Правовое регулирование и организационные основы надзорной и контрольной деятельности в сфере безопасности в электроэнергетике в Великобритании и в Федеративной Республике Германия» посвящен анализу правовых и организационных черт надзорной деятельности в электроэнергетике Федеративной Республики Германия и

Великобритании как государств-членов ЕС с самым наименьшим числом отказов в работе энергосистем, уникальностью процессов преобразований в сфере их электроэнергетики; функционированием различных правовых систем, коренным различием в доктрине и традициях административного права.

Установлено, что отдельная иерархичная система энергетического надзора как метода государственного регулирования безопасности в электроэнергетике обоих государств не сформирована, надзорная деятельность в обоих государствах приближается к единому знаменателю экономической эффективности, приватизации, либерализации и дерегуляции. Однако экономические регуляторы могут не владеть необходимой технической компетенцией для эффективного надзора и принуждения субъектов электроэнергетики к исполнению существующих требований безопасности. Данным обстоятельством обусловлены угрозы состоянию электроэнергетических систем данных государств и всего Союза и их безопасности в долгосрочной перспективе.

Вместе с тем в ходе исследования выделены особенности правового регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике указанных государств, изучение которых явилось бы полезным для целей усовершенствования рассматриваемой надзорной деятельности в Российской Федерации.

В третьей главе «Проблемы и пути их решения в сфере обеспечения эффективности федерального государственного энергетического надзора» изучены система и структура органов, осуществляющих федеральный государственный энергетический надзор, их компетенция, обозначены факторы, влияющие на эффективность деятельности органов надзора, выявлены проблемы правового и организационного обеспечения надзорной деятельности, формулируются предложения по их устранению.

В первом параграфе «Анализ современного состояния организации надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в

электроэнергетике России» рассмотрена система органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный энергетический надзор, и раскрыта их организационная структура.

Обозначено, что в систему органов исполнительной власти, обладающих полномочиями по осуществлению государственного энергетического надзора, входят Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации. При этом, не являясь органом федерального энергетического надзора, Министерство энергетики Российской Федерации также осуществляет одну из функций энергетического надзора, а именно контроль за системой оперативно-диспетчерского управления. В диссертации формулируются предложения о внесении изменений в действующее законодательство с целью разграничения полномочий Министерства энергетики и Ростехнадзора по контролю за системой оперативно-диспетчерского управления.

Рассмотрев контрольно-надзорные полномочия Ростехнадзора как основного органа по осуществлению энергетического надзора, диссертант пришел к выводу, что сформулированное в Федеральном законе «Об электроэнергетике» понятие федерального государственного энергетического надзора не содержит ссылок на некоторые важные направления надзорной деятельности (надзор в области энергосбережения, надзор в отношении безопасности при эксплуатации и обслуживании электрических и тепловых установок и сетей потребителей и некоторые другие). С учетом данных выводов предложено авторское определение понятия «федеральный государственный энергетический надзор» как одного из элементов концептуальной авторской модели федерального государственного энергетического надзора.

Обоснован вывод о первоочередной роли органов энергетического надзора в профилактике правонарушаемости в электроэнергетической сфере.

Второй параграф «Предложения по совершенствованию надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике» содержит анализ соответствия тенденций развития правового регулирования надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности в электроэнергетике России практическим проблемам, рассмотрены факторы, влияющие на эффективность деятельности органов государственного энергетического надзора, и на этой основе выработаны основные направления совершенствования федерального государственного энергетического надзора.

Эффективность надзора выражается в соотношении между целями, поставленными перед надзорными органами, и фактически достигнутыми результатами.

Таким образом, можно обозначить следующие приоритетные направления совершенствования федерального государственного энергетического надзора:

1. Совершенствование законодательства, направленного на правовое регулирование федерального государственного энергетического надзора.
2. Устранение недостатков и нарушений на стадиях организации работы, выявления нарушений норм и правил, устранения выявленных нарушений норм и правил.
3. Совершенствование управления (руководства) надзорной деятельностью инспекторского состава.
4. Качественное повышение профессионального мастерства и повышение квалификации инспекторов.
5. Улучшение методического обеспечения.
6. Обеспечение комплексного подхода к проблеме предупреждения нарушений норм и правил, правонарушений, аварийности и травматизма.

7. Организация надлежащего мониторинга результатов работы инспекторов и состояния безопасности функционирования электроэнергетики.

В заключении изложены основные выводы исследования, полученные в результате проведенного исследования.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК

1. Леухина Е.Е. Правовые основы федерального государственного энергетического надзора // Проблемы права. 2012. № 6 (37). С. 115-118. – 0,2 п.л.

2. Леухина Е.Е. Административный надзор как форма государственно-управленческой деятельности // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 11 (302). С. 27-31. – 0,6 п.л.

3. Леухина Е.Е. Генезис государственного энергетического надзора // Проблемы права. 2013. № 2 (40). С. 113-121. – 0,7 п.л.

4. Леухина Е.Е. К вопросу о понятии и существенных признаках административного надзора как формы государственно-управленческой деятельности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2013. Т.13. №2. С. 105-106. – 0,1 п.л.

5. Леухина Е.Е. Административно-правовые средства обеспечения безопасности в электроэнергетике Федеративной Республики Германия // Проблемы права. 2014. № 2 (45). С. 65-68. – 0,3 п.л.

Статьи и тезисы, опубликованные в других научных журналах

6. Леухина Е.Е. К вопросу о содержании федерального государственного энергетического надзора в Российской Федерации // Современные проблемы юридической науки: Материалы IX Международной научно-практической конференции молодых исследователей, посвященной 70-летию ЮУрГУ, 10-летию юридического факультета и 20-летию юридического образования в ЮУрГУ. В 2-х частях. Ч. II – Челябинск: Издательство «Цицеро», 2013. С. 113-114. – 0,1 п.л.

7. Леухина Е.Е. Цели, функции и задачи федерального государственного энергетического надзора в контексте обеспечения энергетической безопасности // Актуальные проблемы юридической науки: Материалы X Международной научно-практической конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики». Часть I. – Тольятти: Волжский университет им. В.Н. Татищева, 2013. С. 256-262. – 0,4 п.л.

8. Леухина Е.Е. К вопросу о генезисе государственного энергетического надзора // Эволюция российского права: тезисы докладов XI Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов / Уральская государственная юридическая академия. Часть 2. – Екатеринбург, 2013. С. 195-197. – 0,2 п.л.

9. 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. С. 51-57. – 0,5 п.л.

10. Leukhina E.E. Federal State Energy Supervision as an Instrument of Security of Energy Supply // Science and Society: Proceedings of 3rd International Scientific and Practical Conference. Vol. 3 – London, 2013. С. 76-82. – 0,4 п.л.

11. Леухина Е.Е. К вопросу о понятии и содержании энергетической безопасности в Европейском Союзе // Эволюция российского права: тезисы докладов XII Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов / Уральская государственная юридическая академия – Екатеринбург, 2014. С. 287-290. – 0,2 п.л.