

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого

Гуманитарный институт  
Высшая школа юриспруденции и судебно-технической экспертизы

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ  
ЭНЕРГЕТИКИ**

по направлению 40.03.01 Юриспруденция

Студент гр. 43821/5

Алексей Андреевич Бунаков

Санкт-Петербург

2018

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого

Гуманитарный институт  
Высшая школа юриспруденции и судебно-технической экспертизы

Работа допущена к защите  
И.о. директора ВШ ЮиСТЭ  
\_\_\_\_\_ Д.А. Мохоров  
«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 201\_ г.

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА**

### **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ**

по направлению 40.03.01 Юриспруденция

Выполнил  
студент гр. 43821/5

А.А. Бунаков

Руководитель  
доцент кафедры «ТиИГП»,  
к.ю.н., доцент

А.С. Вешкельский

Санкт-Петербург

2018

**СОДЕРЖАНИЕ**

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>4</b>
<b>1. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ.....</b>	<b>6</b>
1.1 Понятие и содержание административно-правового регулирования в области энергетики .....	6
1.2 Законодательство Российской Федерации в области энергетики.....	15
1.3 Формы и методы административно-правового регулирования в области энергетики.....	25
<b>2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ.....</b>	<b>32</b>
2.1 Органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование в области энергетики .....	32
2.2 Государственный контроль (надзор) в области энергетики .....	40
2.3 Ответственность за правонарушения в области энергетики .....	49
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>56</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....</b>	<b>59</b>
<b>АННОТАЦИЯ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА .....</b>	<b>68</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность** данной работы обуславливается особенностью системы административно-правового регулирования, подтверждающей комплексный характер норм, существование большого количества противоречий и проблем, среди которых можно отметить поиск оптимальных методов, форм административно-правового регулирования энергетического рынка. В связи с этим, безусловно, от состояния административно-правового регулирования, правового обеспечения в области энергетики зависит экономическое будущее России. С развитием рыночных отношений в России выросла потребность в создании нормативно-правовой базы в области энергетики, включающая в себя нефтегазовый комплекс, теплоэнергетику, электроэнергетику и другие немаловажные отрасли экономики.

Отсюда возникает необходимость тщательной разработанности нормативно-правовых актов в области энергетики, создания четкой системы органов исполнительной власти, которые осуществляют функции по регулированию, контролю и надзору в этой области.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, связанные с осуществлением административно-правового регулирования в области энергетики.

**Предметом** исследования являются нормативно-правовые акты, закрепляющие нормативно-правовое регулирование энергетики, деятельность органов исполнительной власти, их полномочия по управлению, контролю (надзору) в области энергетики, а также положения доктрины административного и энергетического права, относящиеся к рассматриваемой проблеме.

**Цель** данной работы – проведение комплексного анализа действующего законодательства и доктрины в области энергетики.

В соответствии с данной целью в работе решаются следующие **задачи**:

1. Рассмотреть правовые основы регулирования в области энергетики;

2. Раскрыть понятие и содержание административно-правового регулирования в области энергетики;

3. Исследовать формы и методы административно-правового регулирования в области энергетики;

4. Определить полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление, контроль (надзор) в области энергетики;

5. Рассмотреть административную ответственность в области энергетики.

В ходе написания работы были использованы общенаучные, частно-научные и специальные методы познания, в их числе исторический, логический (метод анализа и синтеза), системно-структурный, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие. Использование данных методов позволило решить поставленные задачи и достичь обозначенной в работе цели.

При написании выпускной квалифицированной работы были использованы работы таких отечественных ученых-правоведов в области теории государства и права, административного права, энергетического права, как: В.Б. Агафонов, С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, О.А. Городов, Н.Г. Жаворонкова, Б.Д. Клюкин, Т.М. Лаврик, П.Г. Лахно, А.Ф. Ноздрачев, Д.А. Петров, В.Ф. Попондопуло, В.В. Романова, С.А. Фролов и другие.

Данные авторы не только предлагают решения по совершенствованию административно-правового регулирования в области энергетики, но и критикуют несовершенство правовой базы, указывают на необходимость выработки и внесение на обсуждение других предложений.

Структура данной работы определена содержанием темы, задачами и логикой проведенного исследования. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, из двух основных глав, заключения, библиографического списка.

# 1. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ

## 1.1 Понятие и содержание административно-правового регулирования в области энергетики

На современном этапе развития Российской Федерации, становится очевидным, что такая область, как энергетика зависит от осуществления государственного регулирования, а ее существование тесно связано со сферой экономики.

Необходимость государственного воздействия на экономику определяется требованиями охраны публичных интересов гражданского общества, которые исходят из потребности:

- обеспечения государственных и общественных нужд, приоритетов в экономическом и социальном развитии;
- обеспечения безопасности государства и общества;
- формирование государственного бюджета;
- защиту окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в интересах нынешнего и будущего поколений;
- обеспечения занятости населения<sup>1</sup>.

Проведя анализ данных интересов общества, можно установить, что все основания для осуществления государственного регулирования в экономике лежат в основе публичных интересов общества.

Административно-правовое регулирование является одним из видов государственного регулирования, его составной частью. При этом ему отводится существенная роль, которая заключается в непосредственном и повседневном осуществлении государственно-властного воздействия на общественные отношения, а также обеспечение стабильности, защиты прав и охраняемых законом интересов субъектов данных отношений.

---

<sup>1</sup> Мельгунов В.Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности. Монография. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – С. 5.

Прежде чем рассматривать административно-правовое регулирование в области энергетики, необходимо определиться с понятием энергетики и охарактеризовать ее составные части.

В настоящее время как такового понятия энергетики в действующем законодательстве нет, поэтому целесообразно обратиться к Российской правовой доктрине. К примеру, В.Ф. Яковлев, П.Г. Лахно, определяют энергетику как «отрасль экономики и существующие в рамках данной отрасли отношения, в том числе и по поводу поиска, разведки, добычи первичных источников, выработки, передачи (транспортировки), распределения и использования (потребления) энергии»<sup>1</sup>.

Похожее определение энергетики даёт О.А. Городов, который рассматривает её как «область народного хозяйства, охватывающую энергетические ресурсы, выработку, преобразование, передачу и использование различных видов энергии»<sup>2</sup>. Под энергетическим ресурсом понимается «носитель энергии, энергия которого используется или может быть использована при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также вид энергии (атомная, тепловая, электрическая, электромагнитная энергия или другой вид энергии)»<sup>3</sup>.

Итак, энергетика – это отрасль экономики (область народного хозяйства), охватывающая выработку, преобразование, передачу и использование различных видов энергии.

Энергетика включает в себя ряд специальных и имеющих самостоятельное значение подотраслей, а именно: электроэнергетику; теплоснабжение; водоснабжение и водоотведение; газоснабжение; угольную промышленность; нефтяную промышленность.

---

<sup>1</sup> Лахно П.Г., Яковлев В.Ф. Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование. – М.: Издательская группа «Юрист», 2011. – С. 49.

<sup>2</sup> Городов О.А. Введение в энергетическое право: учебное пособие. – М.: Проспект, 2015. – С. 11.

<sup>3</sup> Собрание Законодательства Российской Федерации. – 30.11.2009. – № 48. – Ст. 5711.

В части генерации к электроэнергетике относят тепловую энергетику, ядерную энергетику, гидроэнергетику, возобновляемую (альтернативную) энергетику, малую энергетику (производство энергии в малых масштабах).

В части передачи электроэнергетика включает линии электропередач различных уровней напряжения, трансформаторное хозяйство (подстанции), служащее для перехода с одного уровня напряжения на другой.

Третья составляющая электроэнергетики это энергосбыт, то есть продажа энергоресурсов конечным потребителям, осуществляемая на оптовом и розничных рынках электроэнергии.

Теплоснабжение (теплоэнергетика) представляет собой процесс выработки и передачи потребителям тепловой энергии<sup>1</sup>. Выделяют централизованное (от котельных и ТЭЦ - теплоэлектроцентраль) и децентрализованное теплоснабжение.

Газоснабжение – подотрасль энергетики, которая охватывает разведку и эксплуатацию месторождений природного газа, дальнейшее газоснабжение по газопроводам, производство искусственного газа из угля и сланцев, переработку газа, использование его в различных отраслях энергетики и коммунально-бытовом хозяйстве<sup>2</sup>.

Использование газа осуществляется с помощью добывания из заранее разведанных газовых, газоконденсатных, нефтегазоконденсатных месторождений, и в последующем доставляется до места потребления по газопроводам высокого и низкого давления. Поэтому под газовой отраслью обычно понимают ту часть энергетики, которая занята добычей, транспортировкой и реализацией газа<sup>3</sup>.

Угольная промышленность представляет собой отрасль энергетики, занимающуюся добычей, обогащением и переработкой бурого и каменного угля. Способ добычи угля зависит от глубины его залегания. Разработка

---

<sup>1</sup> Городов О.А. Введение в энергетическое право: учебное пособие. – М.: Проспект, 2015. – С. 50.

<sup>2</sup> Попондопуло В.Ф. Возобновляемые источники энергии в электроэнергетике // Энергетическое право. – 2011. – № 1. – С. 57.

<sup>3</sup> Там же. – С. 58.



ведется открытым способом, если глубина залегания угольного пласта не превышает сто метров. Для извлечения угля с больших глубин используются шахты.

Нефтяная промышленность представляет собой подотрасль энергетики, занимающуюся добычей, переработкой, транспортировкой, складированием и продажей природного полезного ископаемого – нефти и сопутствующих нефтепродуктов. К смежным отраслям нефтяной промышленности относят геофизику, бурение, производство нефтегазового оборудования.

Переработка нефти (нефтепереработка) – это производство нефтепродуктов, прежде всего, различного топлива (котельных, авиационных, автомобильных и т. п.) и сырья для последующей химической переработки.

Рассмотрим административно-правовое регулирование в области энергетики.

Согласно Энергетической стратегии России главными стратегическими ориентирами долгосрочной государственной энергетической политики являются: энергетическая безопасность; энергетическая эффективность экономики; бюджетная эффективность энергетики; экологическая безопасность энергетики<sup>1</sup>.

К основным составляющим государственной энергетической политики относятся: недропользование и управление государственным фондом недр; развитие внутренних энергетических рынков; формирование рационального топливно-энергетического баланса; региональная энергетическая политика; инновационная и научно-техническая политика в энергетике; социальная политика в энергетике; внешняя энергетическая политика.

Исходя из данных направлений, указанных в Энергетической Стратегии Российской Федерации до 2030 года, административно-правовое регулирование в области энергетики можно определить, как совокупность норм законодательных актов, а также норм иных нормативно-правовых

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.11.2009. – № 48. – Ст. 5836.

актов, которые являются основой для исполнительной и распорядительной деятельности органов публичной администрации, направленной на обеспечение энергетической безопасности, энергетической эффективности экономики, бюджетной эффективности энергетики, экологической безопасности энергетики, а также на развитие внутренних энергетических рынков, внешней энергетической политики и создания благоприятной среды для функционирования топливно-энергетического комплекса Российской Федерации.

Административно-правовое регулирование в области энергетики с точки зрения субъектов рассматривается в широком и узком смысле.

В широком смысле такое регулирование в области энергетики занимаются органы законодательной и исполнительной ветвей государственной власти. Законодательные органы власти осуществляют административно-правовое регулирование в области энергетики, посредством принятия федеральных законов, которые устанавливают основополагающие правила, права и обязанности субъектов энергетических отношений (граждан, юридических лиц, органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов местного самоуправления) и т.д.

Целесообразно отметить, что в широком смысле на данное регулирование оказывают воздействие и органы судебной власти Российской Федерации, которое осуществляется посредством проверки соответствия решений органов законодательной и исполнительной власти, а также применяемых ими нормативно-правовых актов, которые нарушают права субъектов в области энергетических отношений (граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и т.д.). К тому же, органы судебной власти осуществляют защиту прав субъектов энергетики, в случае их нарушения органами государственной власти и местного самоуправления.

Касательно узкого смысла административно-правовое регулирование в области энергетики сводится только к деятельности органов исполнительной власти, осуществляемой на основе и во исполнение законов, которая

направлена на воздействие на публично-правовые и частно-правовые отношения, связанные с энергетикой<sup>1</sup>.

В состав административно-правового регулирования в области энергетики, входят две группы субъектов.

Первая группа субъектов включает органы, осуществляющие регулирование и контрольно-надзорные функции в области энергетики:

а) Президент Российской Федерации, как лицо, наделенное отдельными правами и полномочиями и которому подчинены некоторые федеральные органы исполнительной власти;

б) Правительство Российской Федерации – высший орган исполнительной власти;

в) федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства и их территориальные органы);

г) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

д) органы местного самоуправления.

Также к первой группе могут относиться и наделенные отдельными государственно-властными полномочиями учреждения, государственные предприятия и некоммерческие организации, общественные объединения (Газпром, Росатом и т.д.).

Во вторую группу субъектов административно-правового регулирования в области энергетики входят субъекты, занимающиеся предпринимательской деятельностью в области энергетики, потребители электроэнергии, теплоэнергии, газа и т.д. (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, юридические лица Российской Федерации и иностранные юридические лица).

Регулирование в области энергетики осуществляется целой системой или комплексом правовых норм, которые относятся к административному,

---

<sup>1</sup> Кольченко А.И. Государственный контроль и административно-правовое регулирование в сфере энергетики // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2015. – № 4 (33). – С. 23.

гражданскому, налоговому, финансовому и другим отраслям права, что создаёт немало проблем в согласовании этих норм друг с другом и целевой направленности регулирования.

Как указывает П.Г. Лахно: «создание единой комплексной, непротиворечивой системы нормативно-правового регулирования энергетических отношений – неременное условие эффективного развития топливно-энергетического комплекса»<sup>1</sup>. По мнению автора, назрела необходимость принятия Энергетического кодекса Российской Федерации, в связи с тем, что без надлежащей правовой основы обеспечения устойчивого развития и функционирования энергетики, при наличии в этой области фрагментарного законодательства, а также при отсутствии единой методологии нельзя урегулировать отдельными правовыми актами особенности деятельности, взаимосвязи и взаимозависимости предприятий ТЭК, отношений производителей и потребителей топливно-энергетических ресурсов и энергетических услуг.

Следует согласиться с данным автором, так как действующее законодательство в области энергетики разрозненно, государством было принято большое количество законов, которые регулируют отношения в различных отраслях топливно-энергетического комплекса: «Об электроэнергетике», «О газоснабжении в Российской Федерации», «Об экспорте газа» и др., что сдерживает его развитие, поэтому принятие Энергетического кодекса является самым оптимальным и эффективным решением для развития энергетики.

Применительно к топливно-энергетическому комплексу (ТЭК), российское законодательство не имеет дефиниции данного понятия. Данное понятие часто упоминается в действующих нормативно-правовых актах Российской Федерации, например: Федеральный закон от 21 июля 2011 г. №

---

<sup>1</sup> Лахно П.Г. Энергетическое право Российской Федерации: становление и развитие. Монография. – М.: Издательство Московского университета. – 2014. – С. 46.

256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса»<sup>2</sup>. Но, к сожалению, ни в один из данных нормативно-правовых актов, а также других законов и иных нормативно-правовых актов, не содержит легальной дефиниции топливно-энергетического комплекса Российской Федерации, что на практике может создавать ситуацию правовой неопределенности.

П.Г. Лахно рассматривает ТЭК, как объект регулирования энергетического законодательства, который представляет собой «систему связанных энергетических отраслей, предприятий и организаций, имеющих в своей основе единство выполняемых ими функций по поиску, разведке, добыче (производству), переработке, преобразованию, хранению, транспортированию, распределению и потреблению энергоносителей и энергетических ресурсов, включая сооружение и эксплуатацию объектов энергетики, с целью обеспечения потребностей населения и экономики страны энергетическими ресурсами и охраны окружающей среды»<sup>3</sup>.

Необходимо отметить, что понятие ТЭК, в качестве легального определения, не должно содержать лишь его экономические признаки. Относительно правового регулирования, ТЭК следует рассматривать не только как систему отраслей, предприятий и организаций в сфере энергетики, но и как систему общественных отношений, складывающуюся между субъектами-участниками экономического процесса.

В связи этим дефиниция «ТЭК», которая была предложена коллективом авторов - Н.Г. Жаворонковой, Б.Д. Клюкиным, В.Б. Агафоновым, предполагается наиболее близкой к объекту регулированию энергетического законодательства. В связи с этим, авторы делают вывод о том, что ТЭК – это «широкий круг общественных отношений, возникающих в связи с производством электрической, тепловой энергии, добычей и

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.07.2011. – N 30. – Ст. 4604.

<sup>2</sup> Там же. – 05.12.2011. – N 49. – Ст. 7060.

<sup>3</sup> Лахно П.Г. Энергетика и право. – М.: Изд. «Юрист», 2008. – С. 36.

транспортировкой газа, нефти, нефтепродуктов, оказанием услуг по передаче электрической и тепловой энергии, обеспечением экологической и энергетической безопасности, рациональным использованием природных ресурсов»<sup>1</sup>. Преимуществом приведенного понятия «ТЭК» является, во-первых, выделение экономической составляющей ТЭК, путем указания на такие подотрасли ТЭК как: электроэнергетика (в широком смысле – производство и передача электрической энергии), теплоснабжение, газо- и нефтеснабжение, а во-вторых, отражение правовой сущности ТЭК путем определения данного понятия как «круг общественных отношений».

Целесообразно отметить, что данная система общественных отношений складывается по поводу добычи, производства, транспортировки, потребления энергетических ресурсов. К тому же данные процессы неразрывно связаны с функционированием предприятий, организаций и производств в области энергетики. Итогом является то, что стратегический характер энергетики устанавливает, что данные отношения также имеют целью обеспечение экологической и энергетической безопасности государства, рациональное использование природных ресурсов.

Итак, на основе вышесказанного, можно предложить такое понятие: «Топливо-энергетический комплекс Российской Федерации – система общественных отношений между субъектами экономического процесса, которые возникают в связи с производством энергии, добычей и транспортировкой (передачей) энергетических ресурсов; функционированием совокупности предприятий и производств, обеспечивающих данные процессы; обеспечением экологической и энергетической безопасности Российской Федерации». Указанное понятие является достаточно емким и отражает основные составляющие топливно-энергетического комплекса. Целесообразно внести данное определение в статью 2 Федерального закона от 21 июля 2011 г. N 256-ФЗ «О безопасности

---

<sup>1</sup> Жаворонкова Н.Г. Об организации преподавания энергетического права в Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина и о структуре данного курса // Юридическое образование и наука. – 2011. – № 1. – С. 16.

объектов топливно-энергетического комплекса», либо в Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса», либо в будущий Энергетический кодекс Российской Федерации о котором шла речь выше.

На основании сказанного об административно-правовом регулировании в области энергетики следует упомянуть и о рамках такого регулирования. Существует необходимость создания новой национальной доктрины регулирования энергетических отраслей и обеспечение необходимого баланса частных и публичных интересов в правовом регулировании энергетики. Существующий перекос в сторону административного регулирования создает барьеры для входа на рынок и снижает возможности эффективной рыночной конкуренции. Игнорирование публичных интересов не позволяет обеспечить защиту общих интересов и зачастую ведет к злоупотреблению частными интересами со стороны субъектов энергетического рынка. Поэтому правовые реформы должны быть обеспечены целесообразными механизмами государственного регулирования.

## **1.2 Законодательство Российской Федерации в области энергетики**

На стыке перехода России от командной экономики к рыночной, назрел вопрос о необходимости проведения структурных реформ в электроэнергетике.

Одним из первых актов, положивших начало структурной реформы электроэнергетики, стал Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 426 «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий»<sup>1</sup>. В связи с тем, что Российский оптовый рынок электрической энергии развивался на основе конкуренции, возникла

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.05.1997. – N 18. – Ст. 2132.

необходимость внесения значительных изменений в сферу естественных монополий в электроэнергетике<sup>1</sup>.

«Статус Российского открытого акционерного общества энергетики и электрификации (РАО «ЕЭС России») как холдинговой компании, которая контролировала электростанции, межсистемные линии электропередачи, региональные энергоснабжающие компании и Акционерное общество «Центральное диспетчерское управление Единой энергетической системы России» неизбежно создавал внутренние противоречия её интересов при переходе к конкурентным отношениям в электроэнергетике. Ещё один конфликт интересов возникал при функционировании оптового рынка, когда РАО «ЕЭС России», которое имеет собственные генерирующие мощности, одновременно контролирует оперативно-технологическое управление оптового рынка, процессы отбора состава генерирующих мощностей и распределения нагрузки между всеми производителями, работающими на этом рынке»<sup>2</sup>.

Поэтапное реформирование электроэнергетики, в которой были одобрены основные направления реформирования, устанавливалось Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 г. № 526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации».

Для последующего структурного преобразования электроэнергетики потребовалось принятие федеральных законов как, Федеральный закон от 26 марта 2003 г. N 35-ФЗ «Об электроэнергетике»<sup>3</sup>.

Важнейшим моментом для реформирования стало внесение изменений в параграф 6 («Энергоснабжение») главы 30, части второй Гражданского кодекса Российской Федерации (пункт 4, статьи 539): «К отношениям по договору энергоснабжения электрической энергией правила настоящего параграфа применяются, если законом или иными правовыми актами не

---

<sup>1</sup> Лаврик Т.М., Фролов С.А. Правовое регулирование отношений в сфере энергетики: учебное пособие для студентов. – Тамбов: Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2014. – С. 14.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.05.1997. – N 18. – Ст. 2132.

<sup>3</sup> Там же. – 31.03.2003. – N 13. – Ст. 1177.



установлено иное»<sup>1</sup>. В статью 4 Федерального закона «О естественных монополиях»<sup>2</sup> были внесены новые виды деятельности (услуги по передаче электрической энергии, услуги по передаче тепловой энергии, услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике).

Статья 8 данного федерального закона дополнилась требованием в отношении субъектов естественных монополий: «предоставлять доступ на товарные рынки и производить товары (услуги) на недискриминационных условиях согласно антимонопольному законодательству»<sup>3</sup>.

Относительно Федерального Закона от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»<sup>4</sup>, были приняты важнейшие изменения, которые устанавливали: закон действует до завершения переходного периода; увеличена степень федерального влияния на регионы; появилась возможность установления свободной (договорной) цены на электроэнергию в нерегулируемых секторах оптового рынка; разделение услуг по организации функционирования и развитию ЕЭС (между РАО «ЕЭС России», ОАО «ФСК ЕЭС», НП «АТС» и ОАО «СО-ЦДУ ЕЭС»); введён годовой цикл регулирования (календарный год) в увязке с бюджетным процессом по времени.

4 ноября 2007 г. был принят Федеральный Закон № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по реформированию Единой энергетической системы России»<sup>5</sup>.

В результате была произведена реорганизация Российского открытого акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» и на ее основе были созданы следующие субъекты и группы субъектов:

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации.. – 29.01.1996. – N 5. – Ст. 410.

<sup>2</sup> Там же. – 21.08.1995. – N 34. – Ст. 3426.

<sup>3</sup> Там же. – 21.08.1995. – N 34. – Ст. 3426.

<sup>4</sup> Там же. – 17.04.1995. – N 16. – Ст. 1316.

<sup>5</sup> Там же. – 05.11.2007. – N 45. – Ст. 5427.

- генерирующие компании, в которых объединены (производственные) генерирующие активы;
- энергосбытовые компании, которые занимаются продажей электроэнергии потребителям;
- сетевые компании, объединяющие магистральные и региональные распределительные электрические сети;
- субъекты оперативно-диспетчерского управления;
- коммерческая инфраструктура оптового рынка.

Компании, возникшие в ходе реорганизации РАО «ЕЭС России» представляют собой организации, которые специализируются на определённых видах деятельности (генерация, передача электроэнергии, сбыт электроэнергии конечным потребителям, проектные и ремонтные организации) и контролируют соответствующие профильные активы.

На определенном этапе реформирования электроэнергетики возникла необходимость разделения видов деятельности на конкурентные (генерация электрической энергии, её сбыт) и естественно-монопольные (передача электрической энергии по сетям и оперативно-диспетчерское управление). При этом магистральные электрические сети переходят под контроль федеральной сетевой компании; распределительные сети интегрируются в межрегиональные распределительные сетевые компании (МРСК); функции региональных диспетчерских управлений передаются общероссийскому системному оператору<sup>1</sup>. Также возникли и организации, которые отвечали за организацию торговли электрической энергией и мощностью на оптовом рынке. Следует отметить, что в ходе данной реформы произошло полное преобразование субъектного состава электроэнергетики России и появление новых субъектов, которые ориентированы, прежде всего, на рынок электроэнергии.

---

<sup>1</sup> Лаврик Т.М., Фролов С.А. Правовое регулирование отношений в сфере энергетики: учебное пособие для студентов. – Тамбов: Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2014. – С. 15.

Федеральный закон «Об электроэнергетике» (в ред. Федерального закона от 4 ноября 2007 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по реформированию Единой энергетической системы России») установил, что все функции ОАО «РАО «ЕЭС России» перераспределены и частично закреплены за ОАО «Системный оператор Единой энергетической системы России», ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы России» и Советом рынка»<sup>1</sup>.

Постоянное развитие рыночных отношений в Российской Федерации, обуславливает необходимость в создании нормативно-правовой базы в области энергетики, которая включает в себя электроэнергетику, нефтегазовый комплекс, теплоэнергетику и другие важные отрасли экономики. Безусловно, основные функции по поводу развития данных отраслей, выполняет государство в рамках правового регулирования отношений.

Принятие Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»<sup>2</sup> и издание Указа Президента Российской Федерации от 29 ноября 1995 г. № 1194 «О федеральной энергетической комиссии Российской Федерации»<sup>3</sup> создали законодательную базу для формирования органов государственного регулирования газовых рынков России и основу для разработки необходимых процедур и методик регулирования.

В данное время, наиболее актуальным являлся вопрос о принятии закона о газоснабжении. Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»<sup>4</sup> определял правовые, экономические и организационные основы отношений в области газоснабжения в Российской Федерации для удовлетворения потребностей

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 31.03.2003. – N 13. – Ст. 1177.

<sup>2</sup> Там же. – 21.08.1995. – N 34. – Ст. 3426.

<sup>3</sup> Там же. – 04.12.1995. – N 49. – Ст. 4770.

<sup>4</sup> Там же. – 05.04.1999. – N 14. – Ст. 1667.

государства в стратегическом виде энергетических ресурсов, которые заключаются в вопросах, касающихся федеральных энергетических систем, правовых основ единого рынка, безопасности государства, основ ценовой политики, относящиеся к ведению Российской Федерации.

Устанавливаются принципы государственной политики в области энергетики, которые включают: государственное регулирование рационального использования запасов газа, особенно запасов газа, имеющих стратегическое значение; повышение уровня газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, на основе формирования и реализации, соответствующих федеральной, межрегиональных и региональных программ газификации; определение основ ценовой политики в отношении газа; создание условий для широкого использования газа в качестве моторного топлива и сырья для химической промышленности Российской Федерации; обеспечение надёжной сырьевой базы добычи газа; обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации<sup>1</sup> (статья 4 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации»). Появляется определение Федеральной системы газоснабжения, которая представляет собой совокупность действующих на территории Российской Федерации систем газоснабжения, и состоит из единой системы газоснабжения (ЕСГ), региональных систем газоснабжения, газораспределительных систем, находящихся в собственности организаций<sup>2</sup>.

Тем самым, для эффективного функционирования газовой и нефтяной отраслей промышленности, требуется всё же проведение чётко сформулированной государственной политики по развитию указанных отраслей промышленности, более чёткого определения компетенции федеральных органов исполнительной власти в указанных сферах»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.04.1999. – N 14. – Ст. 1667.

<sup>2</sup> Там же. – 05.04.1999. – N 14. – Ст. 1667.

<sup>3</sup> Лаврик Т.М., Фролов С.А. Правовое регулирование отношений в сфере энергетики: учебное пособие для студентов. – Тамбов: Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2014. – С. 17.

После нескольких попыток Федеральный закон «О нефти и газе» так и не был принят. Специальных норм, которые определяют особенности отношений по использованию недр для геологического изучения и добычи нефти и газа, нет и в самом Федеральном законе от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»<sup>1</sup>.

Это привело к следующим результатам: 1) имея необходимость в регулировании отношений по использованию недр для геологического изучения и добычи нефти и газа на законодательном уровне, некоторые субъекты Российской Федерации закрыли данные пробелы принятием своих законов о нефти и газе. Законы принятые, к примеру, в Тюменской области, Республике Татарстан, Ханты-Мансийском автономном округе, Саратовской области часто противоречили федеральному закону «О недрах»; 2) оказались разрозненными нормы, относящиеся к геологическому изучению и добычи нефти и газа, которые в настоящее время находят свое отражение в самых разных нормативных правовых актах, но только не в Федеральном законе Российской Федерации «О недрах»; 3) суды, рассматривая споры, связанные с использованием недр для геологического изучения и добычи углеводородов, сталкиваются с необходимостью толкования соответствующих терминов, которые не закреплены в законодательстве<sup>2</sup>.

Правовое регулирование энергоснабжения и энергоэффективности является важнейшей и приоритетной задачей государства. В бюджетном послании Федеральному Собранию от 25 мая 2009г. «О бюджетной политике в 2010 – 2012 годах»<sup>3</sup>, Президент Российской Федерации указал на необходимость дальнейшего развития энергетики, включая и энергосбережение. Данная идея нашла свое отражение в Послании

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.03.1995. – N 10. – Ст. 823.

<sup>2</sup> Кольченко А.И. Пути совершенствования административно-правового регулирования в сфере энергетики // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2014. – № 12-2. – С. 61.

<sup>3</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 25.05.2009. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), свободный (дата обращения: 23.04.2018).

Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г., как один из приоритетов для развития экономики государства.

Правительством Российской Федерации, во исполнение данных задач, было издано Распоряжение от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Об энергетической стратегии России до 2030 года»<sup>1</sup>. Указанное распоряжение закрепило, что важнейшее направление государственной энергетической политики – это формирование комплексного федерального и регионального законодательства по энергоснабжению. На основании этого, 23 ноября 2009 г. был принят Федеральный закон № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>, который активизировал создание необходимых правовых норм в области энергетики.

Данный закон предусматривает необходимые и достаточно проработанные требования по обеспечению энергетической эффективности зданий, строений и сооружений, положения, касающиеся повышения энергетической эффективности в жилищном фонде, и иные требования к осуществлению энергосберегающей деятельности (ст. 11–12 вышеуказанного федерального закона)<sup>3</sup>. Целесообразно отметить и некоторую абстрактность ряда требований по повышению энергетической эффективности и энергосбережения. Так, принятый закон, как и действующее природоресурсное законодательство декларирует поддержку в осуществлении инвестиционной деятельности в области энергосбережения для тех организаций, которые используют технологии, имеющие высокую степень энергетической эффективности. Однако, как и в случаях с природопользователями, государственное содействие принимает вариативный характер, и, как верно отмечает И. А. Игнатьева: «её наличие или отсутствие одинаково допустимо с точки зрения законодателя, что,

---

<sup>1</sup> Собрание Законодательства Российской Федерации. – 30.11.2009. – № 48. – Ст. 5836.

<sup>2</sup> Там же. – 30.11.2009. – N 48. – Ст. 5711.

<sup>3</sup> Там же. – 30.11.2009. – N 48. – Ст. 5711.

конечно, не может свидетельствовать о качественности механизма реализации закона»<sup>1</sup>.

На основании вышеуказанного закона, Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2010 г. № 391 были утверждены правила создания государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и условий для её функционирования, которые способствуют созданию и функционированию государственной информационной системы в области энергосбережения<sup>2</sup>.

Необходимым фундаментом информационно-аналитического обеспечения развития Российской энергетики является Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса»<sup>3</sup>. Как указывает Т.М. Лаврик: «Его принятие – результат длительной работы по устранению пробелов и противоречий в нормативной правовой базе, которые были вызваны отсутствием системного подхода к правовому регулированию формирования и использования государственных информационных ресурсов ТЭК»<sup>4</sup>.

Федеральный закон № 382-ФЗ создавался с целью формирования правовых и организационных основ для обеспечения заинтересованных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, организаций и граждан информацией о состоянии и прогнозе развития ТЭК<sup>5</sup>.

Важнейшим принципом создания, эксплуатации и совершенствования ГИС ТЭК является полнота, достоверность, своевременность предоставления информации для включения в систему и общедоступность такой информации, кроме информации доступ к которой запрещен федеральными

---

<sup>1</sup> Игнатьева И.А. Правовое регулирование в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности: особенности и проблемы // Энергетическое право. – 2011. – № 1. – С. 34.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.07.2010. – N 23. – Ст. 2851.

<sup>3</sup> Там же. – 05.12.2011. – N 49. – Ст. 7060.

<sup>4</sup> Лаврик Т.М., Фролов С.А. Правовое регулирование отношений в сфере энергетики: учебное пособие для студентов. – Тамбов: Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2014. – С. 21.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2011. – N 49. – Ст. 7060.

законами. Данным законом предусматривается три основных вида участников ГИС ТЭК: оператор системы, субъекты системы, которые представляют в обязательном порядке информацию для включения в систему, а также её пользователи<sup>1</sup>.

Реализация закона в сфере энергосбережения возможна при повышении объёма финансовых инвестиций. В особенности это касается развития энергосберегающей системы и возобновляемых источников энергии как её основной части. Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» содержит понятие возобновляемых источников энергии. «Возобновляемые источники энергии – энергия солнца, энергия ветра, энергия вод (в том числе энергия сточных вод), за исключением случаев использования такой энергии на гидроаккумулирующих электроэнергетических станциях, энергия приливов, энергия волн водных объектов, в том числе водоёмов, рек, морей, океанов, геотермальная энергия с использованием природных подземных теплоносителей, низкопотенциальная тепловая энергия земли, воздуха, воды с использованием специальных теплоносителей, биомасса, включающая в себя специально выращенные для получения энергии растения, в том числе деревья, а также отходы производства и потребления, за исключением отходов, полученных в процессе использования углеводородного сырья и топлива, биогаз, газ, выделяемый отходами производства и потребления на свалках таких отходов, газ, образующийся на угольных разработках...»<sup>2</sup>. Хочется отметить, что, не смотря на такое объемное определение, пока невозможно говорить о достаточном отражении в действующем законодательстве положений о возобновляемых источниках энергии как объекте гражданских прав.

В соответствии с абзацем 32 пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об электроэнергетике», утверждение основных направлений

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2011. – N 49. – Ст. 7060.

<sup>2</sup> Там же. – 31.03.2003. – N 13. – Ст. 1177.



государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики, содержащих целевые показатели объема производства и потребления электрической энергии с использованием возобновляемых источников энергии в совокупном балансе производства и потребления электрической энергии, относится к компетенции Правительства Российской Федерации.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что, несмотря на стремление законодателя как можно быстрее провести правовое регулирование отношений, касающихся использования возобновляемых источников энергии как объектов гражданских прав, предусмотряемые законом об электроэнергетике положения, исполнение которых позволило бы оптимизировать сферу использования возобновляемых источников энергии, до сих пор не нашли своего нормативного развития, а, значит, и практического воплощения<sup>1</sup>.

### **1.3 Формы и методы административно-правового регулирования в области энергетики**

В основе административно-правового регулирования, как и любого воздействия государства на экономические отношения, лежит властная деятельность. При этом власть означает, что управляющий субъект подчиняет своей воле других субъектов, определяет их поведение, добивается достижения и решения, поставленных перед подчиненными субъектами целей и задач<sup>2</sup>. Тем не менее, государство как властный субъект управления неминуемо приходит к проблеме эффективности и позитивности осуществления регулирования. Связано это с тем, что экономика, и как её составной элемент, энергетика, имеют отдельные свойства сложноорганизованных систем. Поэтому проблема форм и методов

---

<sup>1</sup> Попондопуло В.Ф. Возобновляемые источники энергии в электроэнергетике // Энергетическое право. – 2011. – № 1. – С. 56.

<sup>2</sup> Мельгунов В.Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности. Монография. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – С. 19.

административно-правового регулирования в области энергетики является особо значимой.

Реформирование экономики России после переходного периода, породило множество противоречий и проблем, включая и поиск оптимальных форм и методов административно-правового регулирования энергетики. Складывающиеся рыночные отношения привели к потребности изменения структуры хозяйственных связей в данной области, являющейся одной из естественно-монопольных отраслей. Такие условия вызвали необходимость анализа методов административно-правового регулирования в области энергетики, а также разработки и внедрения новых административно-правовых методов.

Перевод всей структуры экономики на рыночные механизмы, при этом, не учитывая специфику национальной экономики и особой роли некоторых отраслей, которые обеспечивают национальную энергетическую безопасность, внутренние экономические и внешнеполитические интересы государства, привело к дестабилизации экономики, разрыву единого экономического пространства страны, ослаблению положения страны на мировой арене. Поэтому большое значение приобретают не исключительно ценовые методы регулирования энергетики, а альтернативные им неценовые методы, которые способны в некоторых случаях достичь большей результативности, а также методы административно-правового регулирования.

Использование метода регулирования, прежде всего, сопряжено с целенаправленной деятельностью, которая представляет собой совокупность приемов, способов достижения результата. Также можно определить метод, как систему определенных способов целенаправленного воздействия властного субъекта на объект управления<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Мельгунов В.Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности. Монография. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – С. 21.

Бахрах Д.Н. понимает под методами регулирования способы воздействия на людей, средства, приемы достижения той или иной цели, выполнения поставленной задачи<sup>1</sup>.

Методы правового регулирования включают в себя следующие методы: императивный и диспозитивный; дозволение, обязывание, запрет; метод властного предписания и субординации; метод автономии и равенства сторон; поощрения; рекомендации, убеждение и принуждение; индивидуальный метод<sup>2</sup>.

Целесообразно упомянуть и виды общеметодологических характеристик правового регулирования, которые выделяются в зависимости от вида регулируемых отношений. К таким относятся следующие: децентрализованное регулирование, которое используется в отношении субъектов гражданского общества относительно частноправовых отраслей; централизованное регулирование, свойственное отношениям управления, к примеру, между министерством и подчиненной ему федеральной службой. Однако приоритетом является общесоциальный интерес, в связи с чем, императивное регулирование применяется в публично-правовых отраслях (конституционное, административное право и т.д.).

В свою очередь способы правового воздействия (регулирования) подразумевают использование основных и дополнительных средств. Основными средствами являются дозволение, обязывание и запрет. Что касается дополнительных, то здесь мнения некоторых авторов отличается. К примеру, Бабаев В.К., Баранов В.М.<sup>3</sup> причисляют к дополнительным средствам – поощрения и рекомендации. Другие авторы<sup>4</sup> называют меры принуждения, возложение юридической ответственности, предупредительное (превентивное) воздействие норм, которые предусматривают возможность применения государственного принуждения.

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – С. 59.

<sup>2</sup> Матузов М.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М.: Норма, 2009. – С. 354.

<sup>3</sup> Бабаев В.К., Баранов В.М., Толстик В.А. Теория права и государства в схемах и определениях. – М.: Юрист, 2001. – С. 146.

<sup>4</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. – М.: Юрист, 2015. – С. 114.

Также необходимо упомянуть и о таком понятии как правовой режим (лат. «regimen» – управление), который представляет собой сочетание различных юридических средств и способов, используемых для осуществления специфического правового регулирования определенной сферы общественных отношений. Правовые режимы содержат правовые запреты, ограничения, дозволения и дополнительные обязывания в разных комбинациях, при господствующей роли одних и при вспомогательной роли иных. С.С. Алексеев пишет, что «каждый правовой режим выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений и обязываний, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности»<sup>1</sup>.

На сегодняшний день, наука и практика административного права имеет огромный опыт использования различных методов, с помощью которых осуществляется управление разнообразными областями общественной жизни, в том числе путем государственного регулирования. Государственное регулирование подразделяется на структурное, поведенческое и стандартное регулирование. Структурное регулирование означает, что организациям предоставляется право либо накладывается обязательство участвовать в определенных видах деятельности. Поведенческое регулирование (ценовое) осуществляется путем установления цен (прямое регулирование) либо налоговую политику, субсидирование (непрямое или косвенное регулирование). Стандартное регулирование происходит через систему стандартов, применяющиеся при решении вопросов социальной политики, охраны окружающей среды и безопасности<sup>2</sup>.

Изучение процессов становления и развития законодательного регулирования энергетики показывает, что в зависимости от различных факторов (исторических, экономических и т.д.), уровень государственного воздействия (регулирования) неодинаков. Границы регулирующего

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. – М.: Проспект, 2005. – С. 186.

<sup>2</sup> Айзенберг Н.И. Теоретические основы регулирования естественных монополий. – Иркутск: Ин-т систем энергетики им. Л.А. Мелентьева, 2006. – С. 29.

воздействия на отрасли, имеющие социально-экономическое значение, зависят и от формы собственности субъектов энергетического рынка<sup>1</sup>. В зависимости от данного критерия выделяют три основных вида государственного регулирования: ограничение доходности; прямое регулирование цен; регулирование отношений собственности предприятий, которые функционируют на энергетическом рынке<sup>2</sup>.

Наряду с актуальностью государственного регулирования в области энергетики, наиболее важным является административно-правовой аспект данной проблематики.

Административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношения, а его механизм не является результатом договорного волеизъявления управляющих и управляемых<sup>3</sup>.

Под формами административно-правового регулирования понимают виды действий государственных органов с точки зрения их внешнего выражения<sup>4</sup>. Следует уточнить, что это внешнее выражение регулирующего воздействия, вызывающее определенные последствия.

К формам административно-правового регулирования в области энергетики относятся:

- формы государственной поддержки;
- административные режимы, связанные с обеспечением государственных состояний (режим ядерных объектов);
- административно-правовая легализация предпринимательской деятельности (лицензирование);

---

<sup>1</sup> Кольченко А.И. Пути совершенствования административно-правового регулирования в сфере энергетики // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2014. – № 12-2. – С. 60.

<sup>2</sup> Шуплецов А.Ф., Янкова Ю.П. Естественные монополии в переходной экономике: особенности регулирования. – Иркутск: Фед. агентство по образованию; Байкальский государственный ун-т экономики и права, 2016. – С. 42.

<sup>3</sup> Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юрист, 2005. – С. 45.

<sup>4</sup> Кольченко А.И. Механизм, метод и способы правового регулирования в сфере энергетики // Проблемы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2014. – № 1. – С. 263.

- тарифное регулирование и правовое регулирование ценообразования (особенно в естественно-монопольных отраслях);
- правовое обеспечение инновационной политики;
- контроль (надзор);
- применение мер административного принуждения;
- привлечение к административной ответственности.

Таким образом, установление специального административно-правового режима в отношении субъектов энергетического рынка может рассматриваться в качестве одной из форм административно-правового регулирования и разновидности государственного регулирования экономики в целом. В связи с этим, следует определиться с понятием административно-правового режима. Так, по мнению И.С. Розанова, административно-правовой режим – «это установленная в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения граждан и юридических лиц, а также порядок реализации ими своих прав в определенных условиях (ситуациях)»<sup>1</sup>. Ю.А. Тихомиров указывает, что административно-правовой режим – это «специфический порядок деятельности субъектов права в разных сферах государственной жизни»<sup>2</sup>.

Профессор Ноздрачев А.Ф. даёт наиболее удачное и полное определение, характерное для административно-правового режима: «это особый порядок административно-правового регулирования, использующий определенное сочетание юридических средств (установление запретов, правоограничений, дозволений, льгот, привилегий, иммунитетов, снятие ограничений, поощрений, приоритетов и т.д.), определяющий таким образом систему требований и условий в отношении субъектов, объектов, функций с учетом специфики соответствующей сферы государственного управления»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. – 1996. – № 3. – С. 89.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. – М.: Юрист, 2015. – С. 159.

<sup>3</sup> Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «Административно-правовой режим» // Журнал российского права. – 2017. – № 2 (242). – С. 99.

Методы административно-правового регулирования, реализуемые в форме лицензирования, стандартизации, сертификации, антимонопольной политики, носят регулятивный характер и выступают как ограничения на ведение определенных видов деятельности, а также как система требований, предъявляемых к качеству товаров (услуг) и безопасности функционирования производственных комплексов субъектов естественных монополий. По мнению Д.Н. Бахраха, данные институты являются в первую очередь, «средствами административно-правового регулирования хозяйственной деятельности»<sup>1</sup>, а не методами. Данный подход к рассмотрению средств регулирования имеет право на существование. Если относить перечисленные выше институты к средствам административно-правового регулирования, то их можно включить в более широкое по содержанию понятие методов административно-правового регулирования.

В качестве основных признаков, характеризующих методы административно-правового регулирования в области энергетики, можно выделить следующие:

- применение данных методов является обязательным условием функционирования субъектов естественных монополий;
- полномочиями по избранию методов и их реализации наделены специально уполномоченные на то органы исполнительной власти;
- данные методы ставят специальные условия для хозяйственной деятельности субъектов энергетического рынка и особые характеристики их продукции.

На основе вышесказанного можно определить, что методы административно-правового регулирования в области энергетики представляют собой предусмотренные нормативно-правовыми актами приемы, способы установления и применения обязательных требований к хозяйственной деятельности и продукции субъектов энергетического рынка.

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – С. 78.

## **2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ**

### **2.1 Органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование в области энергетики**

В области энергетики полномочия по государственному регулированию осуществляют следующие государственные органы: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти (Министерство энергетики Российской Федерации, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральная антимонопольная служба, их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления).

Полномочия данных государственных органов установлены соответствующими законодательными актами. К таким относятся: Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»; Федеральный закон «О защите конкуренции»; Федеральный закон «О естественных монополиях», Градостроительный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты. К тому же, существует специальное энергетическое законодательство, к которым относятся следующие федеральные законы: Федеральный закон «Об электроэнергетике»; Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации»; Федеральный закон «Об использовании атомной энергии»; Федеральный закон «О теплоснабжении», Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и другие законы и иные нормативные правовые акты.



Часть третья статьи 80 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства<sup>1</sup>.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15.06.2012 № 859 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности»<sup>2</sup> при Президенте Российской Федерации образована Комиссия по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности в целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций по развитию топливно-энергетического комплекса, обеспечению промышленной, энергетической и экологической безопасности, рационального использования и эффективного воспроизводства минерально-сырьевой базы. Председателем Комиссии является Президент Российской Федерации.

Следует также отметить, что полномочия Президента Российской Федерации закреплены и в специальном энергетическом законодательстве. Так, в соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определен порядок осуществления структурных преобразований в атомном энергопромышленном комплексе.

Высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации - Правительство Российской Федерации реализует полномочия в области государственного регулирования и контроля в области энергетики в

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> Там же. – 09.07.2012. – N 28. – Ст. 3879.

соответствии со ст. 15 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>1</sup>, а также в соответствии со специальным энергетическим законодательством энергетики в частности в Федеральном законе «Об электроэнергетике», Федеральном законе «О теплоснабжении», Федеральном законе «Об использовании атомной энергии», Федеральном законе «О газоснабжении в Российской Федерации» и т.д. К примеру, в соответствии со статьей ст. 28 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»<sup>2</sup>, Правительство Российской Федерации принимает решения: о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, имеющих федеральное или межрегиональное значение либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований; о порядке отнесения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения к объектам, имеющим федеральное или межрегиональное значение; о порядке принятия решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, не находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо не имеющих федерального или межрегионального значения, либо не размещаемых и не сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>3</sup> в систему федеральных органов исполнительной власти входят: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Рассмотрим федеральные органы исполнительной власти в области государственного регулирования энергетики, уполномоченные Правительством Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 23.12.1997. – №51. – Ст. 5712.

<sup>2</sup> Там же. – 27.11.1995. – N 48. – Ст. 4552.

<sup>3</sup> Там же. – 15.03.2004. – N 11. – Ст. 945.

Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, и в сфере нефтехимической промышленности, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов.

Законодатель возложил на Министерство энергетики Российской Федерации также осуществление названных функций в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности по вопросам проведения энергетических обследований, информационного обеспечения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, учета используемых энергетических ресурсов.

В пределах своей компетенции Минэнерго Российской Федерации осуществляет функции по созданию, эксплуатации и совершенствованию государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса, а также по созданию государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и условий для ее функционирования.

Также, к полномочиям министерства отнесены: реализация государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере теплоснабжения в части производства тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, а также передачи тепловой энергии, произведенной в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, в том числе произведенной

источниками тепловой энергии в случае, если такие источники тепловой энергии входят в схему теплоснабжения, включающую источники комбинированной выработки электрической и тепловой энергии.

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) в соответствии с Положением о нем, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. N 437<sup>1</sup> осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, разработке и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации. В связи с этим Минэкономразвития России осуществляет разработку государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также отраслей и секторов в экономике, в том числе в энергетике, на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, леса, водные объекты, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 16.06.2008. – N 24. – Ст. 2867.

регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы<sup>1</sup>.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации организует и в пределах своей компетенции обеспечивает выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере деятельности Министерства<sup>2</sup>.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС) осуществляет антимонопольное регулирование, в том числе в сфере энергетики, контроль на оптовом и розничных рынках, с учетом особенностей, установленных законодательством в области электроэнергетики, тарифы на трубопроводном транспорте и др. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 г. N 189 «Вопросы Федеральной антимонопольной службы»<sup>3</sup> и Положению о Федеральной антимонопольной службе, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. N 331<sup>4</sup>, Федеральная антимонопольная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением, в том числе и законодательства о конкуренции на товарных рынках и о естественных монополиях. В связи с упразднением Федеральной службы по тарифам<sup>5</sup>, все функции по регулированию цен, в том числе в области энергетики перешли к Федеральной Антимонопольной службе.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, данная служба (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.06.2008. – N 22. – Ст. 2581.

<sup>2</sup> Там же. – 02.06.2008. – N 22. – Ст. 2581.

<sup>3</sup> Там же. – 12.04.2004. – N 15. – Ст. 1482.

<sup>4</sup> Там же. – 02.06.2004. – N 31. – Ст. 3259.

<sup>5</sup> Там же. – 14.09.2015. – N 37. – Ст. 5153.

политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора, функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Кроме того Ростехнадзор выдает разрешения в том числе на право ведения работ в области использования атомной энергии работникам объектов использования атомной энергии; на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах; 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 (в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации). Как видно, данный федеральный орган исполнительной власти занимает практически центральное место в государственном регулировании энергетики.

Целесообразно упомянуть и государственной корпорации «Росатом», которая не является государственным органом, но все же наделена определенными полномочиями федерального органа исполнительной власти в соответствии с Федеральными законом «О Государственной корпорации по

атомной энергии «Росатом»<sup>1</sup> от 01.12.2007 N 317-ФЗ. Положения данного федерального закона выходят за пределы требований Конституции Российской Федерации, наделяя госкорпорацию совмещенными полномочиями субъекта частного права и одновременно – федерального органа исполнительной власти. Так, статья 8 вышеуказанного закона наделяет госкорпорацию полномочиями в сфере нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности: «нормативные правовые акты Корпорации издаются в форме приказов, положений и инструкций, обязательных для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц»<sup>2</sup>.

Как субъект частного права Росатом производит электрическую и тепловую энергию, продает эту энергию, а также товары и услуги в своей отрасли, участвует в коммерческих проектах, распоряжается своим имуществом, осуществляет инвестиции в российские и иностранные организации (ст. 15, 17)<sup>3</sup>.

К тому же, в соответствии с частью 18 статьи 7 федерального закона «О Росатоме», госкорпорация осуществляет лицензирование деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях.

Завершая данный параграф, необходимо сделать вывод о том, что все вышеперечисленные органы исполнительной власти наделены широкими полномочиями в области энергетики и так как данная отрасль экономики является комплексной (в неё входят нефтегазовая, электроэнергетическая и т.д.), полномочия по её регулированию распределены между большим количеством органов исполнительной власти и их структурами, и

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.12.2007. – N 49. – Ст. 6078.

<sup>2</sup> Там же. 03.12.2007. – N 49. – Ст. 6078.

<sup>3</sup> Там же. 03.12.2007. – N 49. – Ст. 6078.

закреплены, в большей степени, в специальном законодательстве в области энергетики.

## **2.2 Государственный контроль (надзор) в области энергетики**

Рассматривая контроль (надзор) в области энергетики, для начала необходимо определиться с понятием и различиями таких категорий как контроль и надзор.

На сегодняшний день как такого разграничения понятий «контроль» и «надзор» действующее законодательство не предусматривает, что порождает наличие разнообразных точек зрения и является предметом дискуссий в научных кругах.

Законодатель, наделяя федеральных органов исполнительной власти полномочиями по контролю и надзору в определенных областях деятельности, не устанавливает четких различий между ними, а в большинстве случаев рассматривает их как синонимы. Аргументацию данной позиции можно подтвердить фактом закрепления в действующем законодательстве таких понятий, как «федеральный государственный контроль (надзор)», «государственный контроль (надзор)», «региональный государственный контроль (надзор)» (пункты 1-3 статьи 2)<sup>1</sup>, «санитарно-эпидемиологический надзор (контроль)», «контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов» (статья 2, глава 6)<sup>2</sup> и др. К примеру, в Указе Президента Российской Федерации № 314 контроль и надзор рассматриваются как единое целое: «под функциями по контролю и надзору понимаются...»<sup>3</sup>.

Закрепление единого термина для обозначения различных правовых явлений, бесспорно, проблематично отражается в понимании их правовой природы, что в свою очередь, имеет отрицательное воздействие на правоприменительную практику.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.12.2008. – N 52. – Ст. 6249.

<sup>2</sup> Там же. – 30.12.2002. – N 52. – Ст. 5140.

<sup>3</sup> Там же. – 15.03.2004. – N 11. – Ст. 945.



Затрудняет понимание сущности контроля и надзора некорректное наименование некоторых федеральных служб, которые наделены как контрольными, так и надзорными полномочиями, но именуются как надзорные (Ростехнадзор, Роспотребнадзор и т.д.), а до упразднения ФСКН и контрольные, а другие службы вообще не содержат в своем наименовании данных понятий (Федеральная Антимонопольная служба, Федеральная Таможенная служба и т.д.)<sup>1</sup>.

Анализ действующего законодательства и различных взглядов исследователей позволил прийти к выводу, что федеральный государственный контроль и федеральный государственный надзор, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти, целесообразно рассматривать как вид управленческой деятельности федеральных органов исполнительной власти (контроль и надзор есть самостоятельные и независимые друг от друга категории, которые не подлежат сопоставлению как общее и частное) и полномочия федеральных органов исполнительной власти, относящихся к определенному виду управленческой деятельности (при этом контроль является либо самостоятельным контрольным полномочием, либо элементом надзорного полномочия).

Рассмотрим контроль и надзор как виды управленческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. К критериям их разграничения можно отнести:

1) Объект, на который направлены контроль и надзор (контроль осуществляется в границах единой системы федеральных органов исполнительной власти, то есть только между элементами ее структуры; в отличие от контроля, надзор осуществляется между элементами указанной системы, гражданами или организациями);

2) Цель осуществления (целью контроля является повышение качества и эффективности деятельности подконтрольных субъектов; главная цель

---

<sup>1</sup> Волков А.М. Административное право: учебник для студентов. – М.: Проспект, 2015. – С. 78.

надзора – проверка соответствия поведения объекта управления правилам поведения, закрепленным нормативно-правовыми актами);

3) Сроки воздействия (контроль – это периодическая, то есть не постоянная деятельность; надзор – регулярная, непрерывная деятельность);

4) Объем полномочий (предмет надзора – соблюдение законности действий поднадзорного субъекта; предметом контроля выступает соблюдение законности, целесообразности и эффективности использования подконтрольными субъектами своих полномочий);

5) Характер деятельности (надзор – наблюдение, а контроль – сравнение, анализ);

6) Пределы возможного вмешательства в деятельность объекта (контрольные органы вправе принимать участие в оперативно-хозяйственной деятельности подконтрольных объектов, с помощью постановки задач, определения сроков их выполнения, отслеживания их выполнения, применении мер дисциплинарного воздействия; надзорные органы в отношении оперативно-хозяйственной деятельности поднадзорных объектов имеют право вмешиваться только лишь ограниченно и в исключительных, установленных законом случаях)<sup>1</sup>.

Необходимо обратить внимание, что как вид управленческой деятельности в контроль включается исключительно контрольные полномочия (ведомственный контроль), а к надзору как виду управленческой деятельности (административный надзор) относят как надзорные (основные), так и контрольные полномочия (факультативные), то есть, в данном случае, контрольно-надзорные, так как содержат в себе признаки надзора и осуществляются в рамках него.

Исходя из этого, можно дать определение данных понятий как видов управленческой деятельности:

---

<sup>1</sup> Туровская В.А. О новой концепции контроля и надзора (на примере федерального государственного контроля и надзора) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – № 3 (31). – С. 233.

Федеральный государственный контроль (ведомственный контроль) – это государственно-властная деятельность уполномоченных на то федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, которая осуществляется в отношении подчиненных субъектов по: получению, анализу информации о соблюдении, исполнении действующего законодательства Российской Федерации; установлению соответствия объекта контроля предъявляемым требованиям в части соблюдения законности, целесообразности и эффективности использования подконтрольными субъектами своих полномочий; принятию административных актов о правовом состоянии подконтрольного объекта; применению административно-принудительных мер, в том числе наложение дисциплинарных взысканий, в установленных законом случаях.

Федеральный государственный надзор (административный надзор) – это государственно-властная деятельность уполномоченных на то федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, которые наделены надведомственными полномочиями по: систематическому целевому наблюдению за соблюдением и исполнением поднадзорными субъектами предписаний, установленных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации; выявлению их нарушений; принятию административных актов, устанавливающих факт о правовом состоянии поднадзорного объекта; выдвижению требований об устранении выявленных нарушений; применению предусмотренных законодательством административно-принудительные мер, в первую очередь, мер административной ответственности.

Федеральный государственный надзор осуществляется с помощью надзорных, контрольно-надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в определенной законом сфере деятельности, и его территориальными органами. При этом как надзорные,

так и контрольно-надзорные полномочия осуществляются в рамках административного надзора.

Рассмотрев понятия контроль и надзор, можно перейти непосредственно к контролю (надзору) в области энергетики.

Как уже было указано выше, рассматривать полномочия по контролю и надзору необходимо в рамках федерального государственного надзора (административного надзора). Итак, полномочиями по федеральному государственному контролю (надзору) в области энергетики наделены следующие федеральные органы исполнительной власти:

- Министерство Энергетики Российской Федерации;
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации (Ростехнадзор);
- Федеральная Антимонопольная служба Российской Федерации;
- Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

Ранее полномочиями по контролю (надзору) в области энергетики обладала и федеральная служба по тарифам, но в 2015 году она была упразднена.

Следует отметить, что полномочия по контролю (надзору) в области энергетики закреплены не только в положениях о данных федеральных органов исполнительной власти, но и в специальном энергетическом законодательстве, о котором была речь выше. Так, к примеру, пункт 10 части 2 статьи 4 Федерального закона «О теплоснабжении»<sup>1</sup> закрепляет за федеральным органом исполнительной власти (Ростехнадзор) полномочие по государственному надзору за саморегулируемыми организациями в сфере теплоснабжения. Федеральным законом «Об электроэнергетике»<sup>2</sup> предусматривается, что Правительство Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти осуществляют контроль

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2010. – N 31. – Ст. 4159.

<sup>2</sup> Там же. – 31.03.2003. – N 13. – Ст. 1177.

(надзор) за соблюдением субъектами оптового и розничных рынков требований законодательства Российской Федерации; контроль за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, в том числе контроль за соблюдением субъектами оперативно-диспетчерского управления правил оптового рынка; государственный экологический надзор в электроэнергетике в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды и т.д.

В соответствии с Положением о Министерстве энергетики Российской Федерации, которое утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. №400<sup>1</sup>, Минэнерго России на основании федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляет полномочия по контролю в установленной сфере деятельности:

– за соблюдением субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии и мощности требований законодательства Российской Федерации в пределах своей компетенции;

– за деятельностью организаций коммерческой инфраструктуры оптового рынка электрической энергии и мощности в пределах своей компетенции;

– за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике;

– за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики;

– за реализацией мероприятий по реструктуризации угольной промышленности;

– за деятельностью саморегулируемых организаций в области энергетического обследования;

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.06.2008. – N 22. – Ст. 2577.

– за соблюдением порядка и условий представления в обязательном порядке субъектами государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса информации для включения в эту систему.

Опять же, законодатель указывает не на федеральный государственный контроль, а на федеральный государственный надзор, так как здесь наблюдаются как контрольные, так и надзорные функции Министерства Энергетики Российской Федерации.

Относительно энергетического надзора в 2013 году было утверждено Постановление Правительства «О федеральном государственном энергетическом надзоре»<sup>1</sup>. Данный нормативно-правовой акт устанавливает полномочия Ростехнадзора и других федеральных органов исполнительной власти в сферах электроэнергетики, теплоснабжении.

Так, п. 2 данного положения устанавливает, что государственный надзор в сфере электроэнергетики осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами электроэнергетики и потребителями электрической энергии требований к обеспечению безопасности в сфере электроэнергетики.

Пункт 2(2) положения об энергетическом надзоре определяет, что в сфере теплоснабжения государственный надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений теплоснабжающими организациями и теплосетевыми организациями требований безопасности в сфере теплоснабжения, установленных Федеральным законом «О теплоснабжении»<sup>2</sup>, техническими регламентами, правилами технической эксплуатации объектов теплоснабжения и теплопотребляющих установок.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.06.2013. – N 30. – Ст. 4119.

<sup>2</sup> Там же. – 02.08.2010. – N 31. – Ст. 4159.

На основании положения о Ростехнадзоре<sup>1</sup> можно выделить наиболее важные полномочия государственного контроля (надзора) в области энергетики. Ростехнадзор осуществляет контроль (надзор):

- за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за условиями действия разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии;

- за ядерной, радиационной и технической безопасностью (на объектах использования атомной энергии);

- за физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов;

- за выполнением международных обязательств Российской Федерации в области обеспечения безопасности при использовании атомной энергии;

- за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах;

- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование деятельности в области использования атомной энергии, а также лицензирование других видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы.

Следующая федеральная служба, которая осуществляет контроль (надзор) в области энергетики это федеральная антимонопольная служба.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 09.08.2004. – N 32. – Ст. 3348.

Данная служба осуществляет следующие основные функции по контролю (надзору) в области энергетики:

- за действиями субъектов оптового и розничного рынков электроэнергии, занимающих исключительное положение на указанных рынках, перераспределением долей (акций) в уставных капиталах субъектов оптового рынка и их имущества, суммарной величиной установленной генерирующей мощности электростанций, включаемых в состав генерирующих компаний;

- за действиями субъектов оптового и розничных рынков электрической энергии (мощности) в части установления случаев манипулирования ценами на электрическую энергию (мощность) на оптовом и розничных рынках электрической энергии (мощности);

- за манипулированием ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности);

- за применением государственных регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса;

- за деятельностью организаций коммерческой инфраструктуры оптового рынка электрической энергии и мощности в пределах своей компетенции;

- за обоснованностью установления и изменения цен (тарифов) в сфере теплоснабжения;

- в области регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, в том числе за соблюдением стандартов раскрытия информации в сфере водоснабжения и водоотведения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов и т.д.

Также Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации осуществляет контроль (надзор) за соблюдением безопасности



объектов топливно-энергетического комплекса, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.10.2016 N 1067<sup>1</sup>. В мероприятия по государственному контролю (надзору) входят такие действия как: действия должностного лица (лиц) органа государственного контроля (надзора) по рассмотрению документов субъекта топливно-энергетического комплекса; проверка объектов топливно-энергетического комплекса на предмет соответствия их состояния требованиям обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса в соответствии с Федеральным законом «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»<sup>2</sup>.

В завершении параграфа, необходимо сделать вывод о том, что, так как законодатель предусмотрел огромный массив полномочий по контролю (надзору) в данной области, в данном параграфе были приведены наиболее важные, но не все полномочия федеральных органов исполнительной власти, поэтому целесообразно обращаться к действующему специальному (энергетическому) законодательству. Следует иметь в виду, что даже на примере такого разграничения полномочий в области энергетики, законодатель все же не может определиться с разделением таких понятий как контроль и надзор, поэтому необходимо пересмотреть весь массив нормативно-правовых актов не только относительно энергетики, но и других отраслей, чтобы закрепить необходимое понимание и разделение контроля и надзора.

### **2.3 Ответственность за правонарушения в области энергетики**

Охрана общественных отношений является приоритетной задачей государства, которое использует различные виды юридических мер для восстановления правового порядка в данных отношениях. К таким мерам

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 31.10.2016. – N 44. – Ст. 6130.

<sup>2</sup> Там же. – 25.07.2011. – N 30. – Ст. 4604.

относятся следующие виды ответственности: уголовная, административная, гражданская и дисциплинарная ответственности. Хочется отметить, что в последнее время государство всё чаще прибегает к мерам административной ответственности в целях обеспечения и защиты нормативно-правовых норм, регулирующих определенный вид деятельности. В условиях стремительно развивающегося энергетического рынка, нередко возникают случаи, когда хозяйствующие субъекты не справляются с надлежащим исполнением возложенных на себя прав и обязанностей и допускают административные правонарушения. В этой связи анализ действующего законодательства, предусматривающего административную ответственность за правонарушения в области энергетики имеет особую, практическую значимость<sup>1</sup>.

На сегодняшний день предусмотрена административная ответственность за нарушение правил использования атомной энергии и учета ядерных материалов и радиоактивных веществ, повреждение электрических сетей, нарушение правил охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт, ввод в эксплуатацию топливо- и энергопотребляющих объектов без разрешения соответствующих органов, повреждение тепловых сетей, топливопроводов, совершенное по неосторожности, нарушение правил пользования топливом и энергией, правил устройства, эксплуатации топливо- и энергопотребляющих установок, тепловых сетей, объектов хранения, содержания, реализации и транспортировки энергоносителей, топлива и продуктов его переработки (ст. 9.6 - 9.11 КоАП Российской Федерации)<sup>2</sup>. А также статьями 9.2, 9.15, 9.16, 9.18 КоАП Российской Федерации, которые предусматривают административную ответственность, соответственно, за нарушение требований к обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, нарушение стандартов раскрытия информации субъектами оптового рынка

---

<sup>1</sup> Ослин С.С. Административные правонарушения в энергетике и строительстве // Молодой ученый. – 2015. – №18. – С. 377.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – N 1. – Ст. 1.

электрической энергии и мощности, розничных рынков электрической энергии, нарушение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, нарушение порядка вывода объектов электроэнергетики в ремонт. Причем субъектами данных правонарушений могут являться как физические и юридические лица, так и должностные лица.

Уголовным кодексом Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность за нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики, прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения, приведение в негодность нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и газопроводов, нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами, за контрабанду радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, стратегически важных товаров и ресурсов (ст. 215, 215.1, 215.2, 215.3, 217.1, 220, 221, 226.1 Уголовного Кодекса Российской Федерации)<sup>1</sup>.

Необходимо обратить внимание, что в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2012 N 923 «Об утверждении Перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»<sup>2</sup> к стратегически важным ресурсам отнесены: уголь каменный, включая антрацит, кокс и полукокс; нефть сырая и нефтепродукты, содержащие 70 мас.% или более нефти или нефтепродуктов, при этом данные нефтепродукты являются основными составляющими продуктов; отработанные нефтепродукты, газ природный, газы нефтяные и углеводородные, в сжиженном и газообразном состоянии.

Определенные санкции за нарушение установленных требований в области энергетики вправе применять и некоммерческие организации, к

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.06.1996. – N 25. – Ст. 2954.

<sup>2</sup> Там же. – 17.09.2012. – N 38. – Ст. 5133.

которым относится Совет рынка (до 2014 года<sup>1</sup> – саморегулируемая организация). Советом рынка является некоммерческая организация, которая образована в организационно-правовой форме ассоциации (союза) в виде некоммерческого партнерства и объединяет на основе членства субъектов электроэнергетики и крупных потребителей электрической энергии (ст. 33 Федерального закона «Об электроэнергетике»). Данный орган наделен правом лишения статуса субъекта оптового рынка, применения имущественных санкций в отношении субъектов оптового рынка (ч. 3. ст. 33 Федерального закона «Об электроэнергетике»)<sup>2</sup>.

Важнейшим элементом энергетического правопорядка является возможность эффективной защиты прав и законных интересов участников общественных отношений. Для защиты своих прав стороны активно используют претензионный порядок разрешения споров, передают споры на разрешение третейских судов (в частности, в Третейский суд при Российском союзе промышленников и предпринимателей, Третейский суд при НП «Энергострой», Третейский суд при ОАО «Газпром»)<sup>3</sup>.

Здесь же следует упомянуть и о гражданской ответственности. Так, например, за ущемление имущественных или личных неимущественных прав физических и юридических лиц, а также государства в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, наступает гражданская ответственность в форме, предусмотренной статьей 12 Гражданского Кодекса Российской Федерации<sup>4</sup> (взыскание в форме убытков или неустойки).

За нарушения законодательства в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности может наступить как договорная гражданская ответственность (ответственность за нарушение ранее возникшего обязательственного правоотношения), так и внедоговорная

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.01.2015. – N 1. – Ст. 19.

<sup>2</sup> Там же. – 31.03.2003. – N 13. – Ст. 1177.

<sup>3</sup> Романова В.В. Современное состояние и задачи энергетического правопорядка в области использования атомной энергии // Правовой энергетический форум. – 2016. – N 3. – С. 7.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.1994. – N 32. – Ст. 3301.

(обязательства вследствие причинения вреда или вследствие неосновательного обогащения)<sup>1</sup>.

В судебной практике, часто возникают проблемы с определением неустойки за несвоевременную оплату потребителем электроэнергии. Это связано с тем, что в законодательстве нет прямого указания на применимую ставку рефинансирования в случае взыскания неустойки в судебном порядке.

Так, Президиум Верховного Суда Российской Федерации разъясняет о том, на какой момент определяется размер ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации для расчета подлежащей взысканию на основании судебного решения законной неустойки за просрочку исполнения обязательств по оплате потребления энергетических ресурсов.

Статьей 25 Федерального закона от 31 марта 1999 г. N 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», статьей 26 Федерального закона от 26 марта 2003 г. N 35-ФЗ «Об электроэнергетике», статьей 15 Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 190-ФЗ «О теплоснабжении», статьей 13 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. N 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и статьей 155 Жилищного кодекса Российской Федерации установлена законная неустойка за просрочку исполнения обязательства по оплате потребления соответствующих энергетических ресурсов. Согласно указанным нормам размер неустойки определяется в зависимости от ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на дату уплаты пеней на не выплаченную в срок сумму.

Поэтому при добровольной уплате названной неустойки ее размер по общему правилу подлежит исчислению по ставке, действующей на дату фактического платежа. Вместе с тем по смыслу данной нормы, закрепляющей механизм возмещения возникших у кредитора убытков в связи с просрочкой исполнения обязательств по оплате потребленных

---

<sup>1</sup> Матияшук С.В. Комментарий к Федеральному закону от 23 ноября 2009 г. N 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». – М.: Юстицинформ, 2010. – С. 113.

энергетических ресурсов, при взыскании суммы неустоек (пеней) в судебном порядке за период до принятия решения суда подлежит применению ставка на день его вынесения<sup>1</sup>.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации рассматривала схожее дело, однако в данном случае проблема была с применением законодательства, в котором указывается ставка рефинансирования, в случае уплаты неустойки за несвоевременную оплату электрической энергии<sup>2</sup>.

Так, во исполнение государственного контракта от 11.03.2016 N 9э217/10/01 (далее – контракт) общество «Магаданэнерго» (энергоснабжающая организация) с 01.11.2015 по 31.01.2016 поставляло учреждению - Федеральному казенному учреждению «Исправительная колония N 4 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Магаданской области» (потребителю) электроэнергию. По условиям контракта учреждение должно было в полном объеме оплатить электроэнергию за расчетный период до 18 числа месяца, следующего за тем, в котором была произведена поставка. Однако учреждение произвело оплату с нарушением указанного срока, что явилось основанием для обращения общества в арбитражный суд с иском по настоящему делу о взыскании неустойки за период с 19.12.2015 по 06.04.2016 в размере 297 324,12 рублей.

Суть дела заключалась в том, что одна сторона спора рассчитала неустойку, исходя из 1/130 ставки рефинансирования Центрального Банка Российской Федерации, основываясь на пункте 2 статьи 37 Федерального закона от 26.03.2003 N 35-ФЗ «Об электроэнергетике», другая сторона полагала, что неустойка должна исчисляться из 1/300 процентной ставки, то есть, как это установлено в пункте 5 статьи 34 Федерального закона от

---

<sup>1</sup> Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации N 3 (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 19.10.2016) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2017. – N 5.

<sup>2</sup> Определение Верховного суда Российской Федерации № 303-ЭС16-19977 от 18.05.2017. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.suprcourt.ru](http://www.suprcourt.ru), свободный (дата обращения: 05.05.2018 г.).

05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Суд первой инстанции и шестой Апелляционный Арбитражный суд согласились с доводами общества «Магаданэнерго», однако следующая инстанция - Окружной суд не согласился с данной позицией судов нижестоящих инстанций, посчитав правомерным применение меры ответственности, предусмотренной Законом N 44-ФЗ.

Судебная Коллегия определила, что положения Закона об электроэнергетике в редакции Закона N 307-ФЗ носят специальный характер по отношению к Закону N 44-ФЗ, поскольку последний устанавливает общие особенности участия органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и предприятий в гражданско-правовых отношениях именно в целях повышения эффективности осуществления закупок, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, добросовестной конкуренции, предотвращения коррупции и других злоупотреблений. Однако нормами Закона N 44-ФЗ специфика отношений в сфере энергоснабжения и конкретные особенности исполнения договоров в данной сфере не учитываются. В связи с этим, кассационная жалоба со стороны общества «Магаданэнерго» справедливо была удовлетворена Судебной Коллегией Верховного Суда Российской Федерации.

Что касается дисциплинарной ответственности, то она наступает за невыполнение требований трудового и коллективного договоров, норм законодательства в области энергетики (в зависимости от конкретной отрасли – атомной, электроэнергетики и т.д.), правил внутреннего трудового распорядка, локальных актов организации. В отличие от административной и уголовной ответственности перечень дисциплинарных проступков не исчерпывающий. За совершение дисциплинарного проступка работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Во исполнение цели настоящего исследования были сделаны следующие выводы о состоянии административно-правового регулирования в области энергетики.

После перехода России в 1992 году к рыночным отношениям, законодатель пересмотрел и создал необходимую нормативно-правовую базу для функционирования всей энергетической отрасли. К таким нормативно-правовым актам можно отнести следующие федеральные законы: «Об электроэнергетике», «О газоснабжении в Российской Федерации», «О теплоснабжении», «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «Об использовании атомной энергии» и т.д. Во время исследования был сделан вывод, что дальнейшее развитие всей системы топливно-энергетического комплекса невозможно без совершенствования нормативно-правовой базы Российской Федерации в области энергетики. В первую очередь, следует объединить энергетическое законодательство в самостоятельную отрасль права, отражающую требования правового регулирования топливно-энергетического комплекса страны.

Необходимым решением для развития отраслевого энергетического законодательства стала бы переработка норм действующего энергетического законодательства и воплощение его в целостном и непротиворечивом, логически построенном нормативно-правовом акте – Энергетическом Кодексе Российской Федерации.

Методы административно-правового регулирования в области энергетики представляют собой предусмотренные нормативно-правовыми актами приемы, способы установления и применения обязательных требований к хозяйственной деятельности и продукции субъектов энергетического рынка. Методы административно-правового регулирования характеризуются тем, что применение данных методов является



обязательным условием функционирования субъектов естественных монополий; полномочиями по избранию методов и их реализации наделены специально уполномоченные на то органы исполнительной власти; данные методы ставят специальные условия для хозяйственной деятельности субъектов энергетического рынка и особые характеристики их продукции.

К формам административно-правового регулирования в области энергетики относятся: формы государственной поддержки; административные режимы, связанные с обеспечением государственных состояний (режим ядерных объектов); административно-правовая легализация предпринимательской деятельности (лицензирование); тарифное регулирование и правовое регулирование ценообразования (особенно в естественно-монопольных отраслях); правовое обеспечение инновационной политики; контроль (надзор); применение мер административного принуждения; привлечение к административной ответственности.

Основными полномочиями по государственному регулированию в области энергетики наделены: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы (Министерство Энергетики, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная антимонопольная служба, Федеральное агентство по недропользованию).

В свою очередь, полномочия по контролю (надзору) в области энергетики разделены между указанными государственными органами. В частности, большим массивом контрольно-надзорных полномочий наделена Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Здесь необходимо отметить, что законодатель не может определиться с разделением таких понятий как контроль и надзор, поэтому необходимо пересмотреть весь массив нормативно-правовых актов не только относительно энергетики, но и других отраслей, чтобы закрепить необходимое понимание и разделение контроля и надзора.

За правонарушения в области энергетики предусмотрена уголовная, административная, гражданская и дисциплинарная ответственность. Хочется отметить, что в последнее время государство всё чаще прибегает к мерам административной ответственности в целях обеспечения и защиты нормативно-правовых норм, регулирующих определенный вид деятельности, в частности, в области энергетики.

Таким образом, административно-правовое регулирование в области энергетики можно определить, как совокупность норм законодательных актов, а также норм иных нормативно-правовых актов, которые являются основой для исполнительной и распорядительной деятельности органов публичной администрации, направленной на обеспечение энергетической безопасности, энергетической эффективности экономики, бюджетной эффективности энергетики, экологической безопасности энергетики, а также на развитие внутренних энергетических рынков, внешней энергетической политики и создания благоприятной среды для функционирования топливно-энергетического комплекса Российской Федерации.

Целесообразно внести следующее определение топливно-энергетического комплекса в статью 2 Федерального закона от 21 июля 2011 г. N 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», либо в статью 2 Федерального закона от 3 декабря 2011 г. N 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса»: «Топливо-энергетический комплекс Российской Федерации – система общественных отношений между субъектами экономического процесса, которые возникают в связи с производством энергии, добычей и транспортировкой (передачей) энергетических ресурсов; функционированием совокупности предприятий и производств, обеспечивающих данные процессы; обеспечением экологической и энергетической безопасности Российской Федерации». Указанное понятие является достаточно емким и отражает основные составляющие топливно-энергетического комплекса.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

## Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесённых 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 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 23.12.1997. – №51. – Ст. 5712.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30.11.1994 N 51-ФЗ (в ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.1994. – N 32. – Ст. 3301.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ (в ред. от 18.04.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 20.01.1996. – N 5. – Ст. 410.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 N 63-ФЗ (в ред. от 23.04.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.06.1996. – N 25. – Ст. 2954.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 N 195-ФЗ (в ред. от 23.04.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – N 1. – Ст. 1.
7. О недрах: федеральный закон от 21.02.1992 N 2395-1 (в ред. от 30.09.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.03.1995. – N 10. – Ст. 823.
8. О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации: федеральный закон от

14.04.1995 № 41-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.04.1995. – N 16. – Ст. 1316.

9. О естественных монополиях: федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 21.08.1995. – N 34. – Ст. 3426.

10. Об использовании атомной энергии: федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 27.11.1995. – N 48. – Ст. 4552.

11. О газоснабжении в Российской Федерации: федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ (в ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.04.1999. – N 14. – Ст. 1667.

12. О техническом регулировании: федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.12.2002. – N 52. – Ст. 5140.

13. Об электроэнергетике: федеральный закон от 31.03.2003 № 35-ФЗ (в ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 31.03.2003. – N 13. – Ст. 1177.

14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по реформированию Единой энергетической системы России: федеральный закон от 04.11.2007 № 250-ФЗ (в ред. от 06.12.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.11.2007. – N 45. – Ст. 5427.

15. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: федеральный закон от 01.12.2007 N 317-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.12.2007. – N 49. – Ст. 6078.

16. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 22.02.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.12.2008. – N 52. – Ст. 6249.

17. Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.11.2009. – N 48. – Ст. 5711.

18. О теплоснабжении: федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ (в ред. от 31.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2010. – N 31. – Ст. 4159.

19. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса: федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ (в ред. от 06.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.07.2011. – N 30. – Ст. 4604.

20. О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса: федеральный закон от 03.12.2011 № 382-ФЗ (в ред. от 09.12.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2011. – N 49. – Ст. 7060.

21. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: федеральный закон от 29.12.2014 N 466-ФЗ (в ред. от 29.12.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.01.2015. – N 1. – Ст. 19.

22. О Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 29.11.1995 № 1194 (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.12.1995. – N 49. – Ст. 4770.

23. Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий: указ Президента Российской Федерации от

28.04.1997 № 426 (в ред. от 23.07.2001) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.05.1997. – N 18. – Ст. 2132.

24. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (в ред. от 28.09.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.03.2004. – N 11. – Ст. 945.

25. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности: указ Президента Российской Федерации от 15.06.2012 № 859 (в ред. от 06.04. 2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 09.07.2012. – N 28. – Ст. 3879.

26. Вопросы Федеральной антимонопольной службы: постановление Правительства Российской Федерации от 07.04.2004 № 189 (в ред. от 14.09.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 12.04.2004. – N 15. – Ст. 1482.

27. Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 N 331 (в ред. от 17.02.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.06.2004. – N 31. – Ст. 3259.

28. О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 401 (в ред. от 17.06.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 09.08.2004. – N 32. – Ст. 3348.

29. О Министерстве энергетики Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 28.05.2008 № 400 (в ред. от 12.04.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.06.2008. – N 22. – Ст. 2577.

30. О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от

29.05.2008 № 404 (в ред. от 13.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.06.2008. – N 22. – Ст. 2581.

31. О Министерстве экономического развития Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 N 437 (в ред. от 27.03.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 16.06.2008. – N 24. – Ст. 2867.

32. О порядке создания государственной информационной системы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и условий для ее функционирования: постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2010 № 391 (в ред. от 04.09.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.07.2010. – N 23. – Ст. 2851.

33. Об утверждении Перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2012 N 923 (в ред. от 09.08.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.09.2012. – N 38. – Ст. 5133.

34. О федеральном государственном энергетическом надзоре: постановление Правительства Российской Федерации от 20.07.2013 N 610 (в ред. от 04.08.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.06.2013. – N 30. – Ст. 4119.

35. О внесении изменений, признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с упразднением Федеральной службы по тарифам и об утверждении Правил принятия Федеральной антимонопольной службой решений об определении (установлении) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий и иных регулируемых организаций: постановление Правительства Российской Федерации от 04.09.2015 № 941 (в ред. от 09.02.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.09.2015. – N 37. – Ст. 5153.

36. Об утверждении Правил осуществления Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса: постановление Правительства Российской Федерации от 20.10.2016 N 1067 (в ред. от 20.10.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 31.10.2016. – N 44. – Ст. 6130.

37. Об утверждении Энергетической стратегии России на период до 2030 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.11.2009 № 1715-р (последняя редакция) // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 30.11.2009. – № 48. – Ст. 5836.

#### Судебная практика

38. Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации N 3 (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 19.10.2016) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2017. – N 5.

#### Монографии

39. *Лахно П.Г.* Энергетическое право Российской Федерации: становление и развитие. Монография / П.Г. Лахно. – М.: Издательство Московского университета. – 2014. – 480 с.

40. *Мельгунов В.Д.* Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности. Монография / В.Д. Мельгунов. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 160 с.

#### Учебная литература

41. *Айзенберг Н.И.* Теоретические основы регулирования естественных монополий. / Н.И. Айзенберг. – Иркутск: Ин-т систем энергетики им. Л.А. Мелентьева, 2006. – 129 с.

42. *Алексеев С.С.* Общая теория права / С.С. Алексеев. – М.: Проспект, 2005. – 496 с.



43. *Бабаев В.К.* Теория права и государства в схемах и определениях / Под ред. В.К. Бабаева, В.М. Баранова, В.А. Толстика. – М.: Юрист, 2001. – 256 с.
44. *Бахрах Д.Н.* Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 640 с.
45. *Волков А.М.* Административное право: учебник для студентов / А.М. Волков. – М.: Проспект, 2015. – 460 с.
46. *Гордов О.А.* Введение в энергетическое право: учебное пособие. / О.А. Гордов. – М.: Проспект, 2015. – 224 с.
47. *Козлов Ю.М.* Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 2005. – 378 с.
48. *Лаврик Т.М.* Правовое регулирование отношений в сфере энергетики: учебное пособие для студентов / Т. М. Лаврик, С. А. Фролов. – Тамбов: Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2014. – 79 с.
49. *Лахно П.Г.* Энергетика и право / П.Г. Лахно. – М.: Изд. «Юрист», 2008. – 640 с.
50. *Лахно П.Г.* Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / под ред. П.Г. Лахно, В.Ф. Яковлева. – М.: Издательская группа «Юрист», 2011. – 1075 с.
51. *Матузов М.И.* Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Норма, 2009. – 512 с.
52. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: Полный курс. / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юрист, 2015. – 389 с.
53. *Ходов Л.Г.* Основы государственной экономической политики / Л.Г. Ходов. – М.: БЕК, 2013. – 332 с.
54. *Шуплецов А.Ф.* Естественные монополии в переходной экономике: особенности регулирования / под ред. А.Ф. Шупдецова, Ю.П. Янкова. – Иркутск: Фед. агентство по образованию; Байкальский государственный ун-т экономики и права, 2016. – 150 с.

55. *Матиящук С.В.* Комментарий к Федеральному закону от 23 ноября 2009 г. N 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Под ред. С.В. Матиящук. – М.: Юстицинформ, 2010. – 208 с.

#### Научные статьи

56. *Жаворонкова Н.Г.* Об организации преподавания энергетического права в Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина и о структуре данного курса // Юридическое образование и наука. – 2011. – № 1. – С.16-18.

57. *Игнатьева И.А.* Правовое регулирование в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности: особенности и проблемы // Энергетическое право. – 2011. – № 1. – С.34-39.

58. *Кольченко А.И.* Государственный контроль и административно-правовое регулирование в сфере энергетики // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2015. – № 4 (33). – С.22-28.

59. *Кольченко А.И.* Механизм, метод и способы правового регулирования в сфере энергетики // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2014. – № 1. – С.262-264.

60. *Кольченко А.И.* Пути совершенствования административно-правового регулирования в сфере энергетики // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2014. – № 12-2. – С.61-66.

61. *Ноздрачев А.Ф.* Современное содержание понятия «Административно-правовой режим» // Журнал российского права. – 2017. – № 2 (242). – С.99-103.

62. *Ослин С.С.* Административные правонарушения в энергетике и строительстве // Молодой ученый. – 2015. – №18. – С.377-381.

63. *Попондопуло В.Ф.* Возобновляемые источники энергии в электроэнергетике // Энергетическое право. – 2011. – № 1. – С.56-63.

64. *Розанов И.С.* Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. – 1996. – № 3. – С.88-89.

65. *Романова В.В.* Современное состояние и задачи энергетического правопорядка в области использования атомной энергии // Правовой энергетический форум. – 2016. – N 3. – С.4-13.

66. *Туровская В.А.* О новой концепции контроля и надзора (на примере федерального государственного контроля и надзора) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – № 3 (31). – С.232-236.

#### Электронные ресурсы

67. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 25.05.2009. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), свободный (дата обращения: 23.04.2018).

68. Определение Верховного суда Российской Федерации № 303-ЭС16-19977 от 18.05.2017. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.supcourt.ru](http://www.supcourt.ru), свободный (дата обращения: 05.05.2018).

## **АННОТАЦИЯ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

### **Административно-правовое регулирование в области энергетики.**

Выпускная квалификационная (дипломная) работа посвящена административно-правовому регулированию в области энергетики. Рассматриваются общественные отношения, возникающие по поводу административно-правового регулирования в области энергетики. В работе проводится анализ юридических норм, закрепляющих административно-правовое регулирование в области энергетики, полномочия государственных органов, осуществляющих государственное регулирование и контроль (надзор) в энергетике, а также юридическую ответственность в области энергетики. Предлагается несколько путей совершенствования и развития нормативно-правовой базы в области энергетики.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** Административно-правовое регулирование, энергетика, топливно-энергетический комплекс, государственное управление, федеральный государственный контроль (надзор), административная ответственность, административное право.

## **ABSTRACT. KEYWORDS**

### **Administrative and legal regulation in the field of energy.**

The final qualified (diploma) work is devoted to administrative and legal regulation in the field of energy. The public relations arising concerning the administrative and legal regulation in the field of energy are considered. The work analyzes the legal rules that regulate the administrative and legal regulation in the field of energy, the powers of state bodies exercising public regulation and control (supervision) in the energy sector, as well as legal responsibility in the field of energy. There are several ways to improve and develop the regulatory framework in the field of energy.

**KEY WORDS:** Administrative and legal regulation, energy, fuel and energy complex, public administration, federal state control (supervision), administrative responsibility, administrative law.