

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО РЫНКА

**Кольченко Александр Иванович**

Магистр юриспруденции, старший преподаватель кафедры юридических наук  
филиала Южно-Уральского государственного университета (Озерск),  
e-mail: kai40@mail.ru

*Рассмотрены государственный контроль и надзор за электроэнергетическим рынком, управление им. Сделан вывод о том, что регулирование деятельности субъектов энергетического рынка является специальным видом государственного регулирования экономики. Отмечена особенность системы административно-правового регулирования, подтверждающая комплексный характер норм, регламентирующих сферу государственного управления электроэнергетической отраслью.*

*Ключевые слова: административное право, административно-правовое регулирование, энергетика, электроэнергетика, государственный контроль, надзор, Правительство РФ*

## THE ADMINISTRATIVE SUPERVISION OVER THE ELECTRICITY MARKET

**Kolchenko Alexander**

South Ural State University (Ozyorsk branch) (Ozyorsk),  
e-mail: kai40@mail.ru

*The article explores the state supervision and control over the electricity market and its administration. It is concluded that the regulation of activities of electricity market participants is a separate type of the state economy regulation. There are a number of peculiarities of the administrative supervision system that confirms the complex character of rules governing the electricity market administration.*

*Key words: administrative law, administrative regulation, power industry, electricity, state control, supervision, Russian Government*

Кризисное состояние экономики России выявило множество проблем (в том числе в энергетической отрасли), в решении которых немаловажную роль должны сыграть эффективные методы ее административно-правового регулирования. Большое значение сегодня приобретают не только ценовые методы регулирования энергетического рынка, широко известные в экономической теории и практике, но и альтернативные им неценовые методы, а также методы административно-правового регулирования.

В экономической литературе выделяют три формы государственного регулирования:

- 1) структурное регулирование, при котором компаниям предоставляется право либо на них накладывается обязательство участвовать в определенных видах деятельности;
- 2) регулирование поведения (ценовое регулирование), которое осуществляется посредством установления цен (прямое регулирование) либо через налоговую политику, субсидирование (косвенное регулирование);
- 3) регулирование через систему стандартов, которое применяется при решении вопросов социальной политики, безопасности, охраны окружающей среды<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Айзенберг Н. И. Теоретические основы регулирования естественных монополий: препринт. Иркутск, 2006. С. 29.

В зависимости от исторических, политических, технологических и других факторов степень государственного вмешательства неодинакова, пределы его регулирующего воздействия на отрасли, имеющие социально-экономическое значение, обусловлены и формами собственности субъектов рынка. По этому критерию выделяют три основные формы государственного регулирования: 1) прямое регулирование цен; 2) ограничение доходности; 3) регулирование отношений собственности предприятий, действующих на энергетическом рынке<sup>1</sup>. (Отметим, что существуют и другие критерии, положенные в основу различных классификаций форм государственного регулирования.) В связи с актуальностью вопросов государственного регулирования электроэнергетики наиболее важным в нем является административно-правовое.

Административно-правовое регулирование – форма юридического опосредования отношений, в рамках которой одна сторона выступает в роли управляющего (субъект управления), а другая – управляемого (объект управления). Подобное регулирование предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношения, при этом механизм административно-правового регулирования не есть результат взаимного (т. е. договорного) волеизъявления управляющих и управляемых<sup>2</sup>.

Административно-правовое регулирование предполагает воздействие государства (в лице специально уполномоченных органов исполнительной власти) на определенные сферы экономики способами, методами, закрепленными в нормативных правовых актах. Будучи одной из форм государственного регулирования, оно имеет особенности, которыми характеризуются его формы и методы. К формам административно-правового регулирования электроэнергетики относятся формы государственной поддержки; административные режимы, связанные с обеспечением государственных состояний; императивные количественные и качественные нормативы; административно-функциональные режимы; введение государственной монополии и др.<sup>3</sup> Таким образом, установление специального административно-правового режима в отношении субъектов энергетического рынка может рассматриваться как одна из форм административно-правового регулирования и разновидность государственного регулирования экономики в целом.

Существующие методы административно-правового воздействия, осуществляемые в виде лицензирования, сертификации, стандартизации, носят регулятивный характер и представляют собой ограничения на ведение определенных видов деятельности, а также систему требований, предъявляемых к качеству товаров (услуг) и безопасности функционирования производственных комплексов субъектов естественных монополий.

Методы регулирования деятельности субъектов энергетического рынка есть предусмотренные нормативными правовыми актами способы установления и применения обязательных требований к хозяйственной деятельности и продукции субъектов энергетического рынка. В рассматриваемой сфере отношений можно выделить несколько признаков, присущих методам регулирования:

их применение обязательно для функционирования субъектов естественных монополий;

специальные регулирующие органы наделены полномочиями по выбору методов и их реализации;

для хозяйственной деятельности субъектов энергетического рынка устанавливаются особые условия и характеристики их продукции.

<sup>1</sup> Шуплецов А. Ф., Янков Ю. П. Естественные монополии в переходной экономике: особенности регулирования. Иркутск, 2006. С. 42.

<sup>2</sup> Козлов Ю. М., Овсянко Д. М., Попов Л. Л. Административное право: учеб. М., 2005. С. 45.

<sup>3</sup> Черданцев А. Ф. Теория государства и права. М., 2009. С. 361.

Эффективность обеспечения энергетической безопасности и бесперебойного функционирования электроэнергетического комплекса непосредственно зависит от действенности отраслевого механизма публичного управления. Реализация данного механизма основывается на результативности форм участия государства в управлении электроэнергетической отраслью.

В соответствии со ст. 4 Закона об электроэнергетике публичная регламентация отраслевых отношений отнесена к исключительному ведению Правительства РФ и уполномоченных им федеральных органов исполнительной власти. Несмотря на то что нормативно-правовое регулирование отношений в сфере электроэнергетического комплекса входит в компетенцию Правительства РФ, к его непосредственному ведению отнесены распорядительные полномочия. Принятие политических решений, в том числе в части международного сотрудничества и торговли в электроэнергетической отрасли, является прерогативой Президента РФ.

Система федеральных органов исполнительной власти в сфере электроэнергетической отрасли в зависимости от содержания властных полномочий включает в себя:

1) публичные органы межотраслевой компетенции (Министерство экономического развития РФ, Министерство промышленности и торговли РФ), а также органы, реализующие контрольно-надзорные полномочия (Федеральная служба по тарифам, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору);

2) отраслевые публичные органы или органы отраслевой компетенции, регулирующее воздействие которых направлено исключительно на энергетический комплекс (Министерство энергетики РФ).

Правительство Российской Федерации возглавляет единую иерархическую соподчиненную систему органов исполнительной власти и реализует распорядительные полномочия в сферах промышленности, экономики, социальной политики и культуры. Оно утверждает правила оптового рынка<sup>1</sup>, основные положения функционирования розничных рынков<sup>2</sup> и правила недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии, услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и услугам организаций коммерческой инфраструктуры, правила оказания этих услуг<sup>3</sup>.

Правительство РФ, устанавливая правовые основы функционирования оптового и розничных рынков электроэнергии, ограничивает свободу их экономической деятельности. Однако данное вмешательство обоснованно, поскольку направлено в первую очередь на недопущение нарушения баланса экономических интересов и потребностей потребителей и производителей в отношении особого, жизненно необходимого товара – электрической энергии.

<sup>1</sup> О Правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода: постановление Правительства РФ от 24 октября 2003 г. № 643 (в ред. от 21 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4312.

<sup>2</sup> Об утверждении Правил функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики: постановление Правительства РФ от 31 августа 2006 г. № 530 (в ред. от 17 октября 2009 г.) // СЗ РФ. 2006. № 37. Ст. 3876.

<sup>3</sup> Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям: постановление Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861 (в ред. от 2 октября 2009 г.) // СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. 2. Ст. 5525.

Оправданно и вмешательство Правительства РФ в сферу ценообразования<sup>1</sup>: оно уполномочено определять условия договоров о порядке использования организацией по управлению единой национальной электрической сетью объектов электросетевого хозяйства (ОАО «ФСК ЕЭС»), принадлежащих собственникам или иным законным владельцам и входящих в единую национальную электрическую сеть<sup>2</sup>.

Особую специфику имеют полномочия Правительства РФ в сфере использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Последние во всем мире представляют собой единственный природный и экологически безопасный источник энергии. Однако в России доля электроэнергии, полученной в результате использования ВИЭ, ничтожно мала. Среди причин этого следует назвать отсутствие как целостного комплекса нормативных правовых актов по вопросам, связанным с использованием ВИЭ на оптовом рынке, так и соответствующих документов, принимаемых рыночным сообществом.

Закон об электроэнергетике закрепляет за Правительством Российской Федерации функцию распределения полномочий в сфере публичной регламентации электроэнергетической отрасли между федеральными органами исполнительной власти. В компетенцию Минэнерго России входят полномочия в сферах прогнозирования<sup>3</sup>, привлечения инвестиций в электроэнергетику<sup>4</sup>, использования ВИЭ<sup>5</sup>.

Отдельные полномочия в области государственного регулирования цен (тарифов) и контроля за их применением выполняет Федеральная служба по тарифам (ФСТ) России<sup>6</sup>.

Таким образом, в Российской Федерации создана и функционирует система федеральных органов исполнительной власти, к ведению которых отнесены обеспечение публичных потребностей государства и реализация частнопубличных потребностей – удовлетворение спроса потребителей на электрическую энергию, что отвечает публичному предназначению государства, с одновременным претворением в жизнь принципа обеспечения энергоэффективности и энергетической безопасности<sup>7</sup>.

Учитывая многочисленность государственных органов, вовлеченных в данный процесс регулирования, нельзя не отметить актуальность нормативно-правовой координации их конструктивного взаимодействия. В связи с этим особое значение приобретает необходимость постоянного соблюдения правового баланса, при котором исключается дублирование полномочий различных государственных органов.

<sup>1</sup> О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. № 109 (в ред. от 21 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 791.

<sup>2</sup> О существенных условиях и порядке разрешения разногласий о праве заключения договоров в отношении объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть: постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 492 // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3073.

<sup>3</sup> Реализация данных полномочий возложена на Минэнерго России в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400 (в ред. от 22 декабря 2009 г.) «О Министерстве энергетики Российской Федерации» (СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2577).

<sup>4</sup> Указанные полномочия Минэнерго России реализует с учетом Правил утверждения инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, и сетевых организаций и Правил осуществления контроля за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики (СЗ РФ. 2009. № 49. Ч. 2. Ст. 5978).

<sup>5</sup> О порядке ведения реестра выдачи и погашения сертификатов, подтверждающих объем производства электрической энергии на квалифицированных генерирующих объектах, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии: приказ Минэнерго РФ от 17 ноября 2008 г. № 187 // Бюл. нормат. актов федер. органов исполнит. власти. 2009. № 13.

<sup>6</sup> Эти полномочия ФСТ России реализует в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332 (в ред. от 8 августа 2009 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по тарифам» (СЗ РФ. 2004. № 29. Ст. 3049).

<sup>7</sup> Вишнякова А. С. Федеральное управление в электроэнергетической отрасли // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 50–53.

## Библиография

*Айзенберг Н. И.* Теоретические основы регулирования естественных монополий: препринт. Иркутск, 2006.

*Вишнякова А. С.* Федеральное управление в электроэнергетической отрасли // Административное право и процесс. 2010. № 6.

*Козлов Ю. М., Овсянко Д. М., Попов Л. Л.* Административное право: учеб. М., 2005.

О Министерстве энергетики Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400 (в ред. от 22 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2577.

О порядке ведения реестра выдачи и погашения сертификатов, подтверждающих объем производства электрической энергии на квалифицированных генерирующих объектах, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии: приказ Минэнерго РФ от 17 ноября 2008 г. № 187 // Бюл. нормат. актов федер. органов исполнит. власти. 2009. № 13.

О Правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода: постановление Правительства РФ от 24 октября 2003 г. № 643 (в ред. от 21 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4312.

О существенных условиях и порядке разрешения разногласий о праве заключения договоров в отношении объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть: постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 492 // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3073.

О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. № 109 (в ред. от 21 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 791.

Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики (вместе с Правилами утверждения инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, Правилами осуществления контроля за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики): постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 977 (ред. от 12 ноября 2016 г.) // СЗ РФ. 2009. № 49. Ч. 2. Ст. 5978.

Об утверждении Положения о Федеральной службе по тарифам: постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332 (в ред. от 8 августа 2009 г.) // СЗ РФ. 2004. № 29. Ст. 3049.

Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям: постановление Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861 (в ред. от 2 октября 2009 г.) // СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. 2. Ст. 5525.

Об утверждении Правил функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики: постановление Правительства РФ от 31 августа 2006 г. № 530 (в ред. от 17 октября 2009 г.) // СЗ РФ. 2006. № 37. Ст. 3876.

*Черданцев А. Ф.* Теория государства и права. М., 2009.

*Шуплецов А. Ф., Янков Ю. П.* Естественные монополии в переходной экономике: особенности регулирования. Иркутск, 2006.

## Bibliography

*Ajzenberg N. I.* Teoreticheskie osnovy regulirovaniya estestvennykh monopolij: preprint. Irkutsk, 2006.

*Cherdancev A. F.* Teoriya gosudarstva i prava. M., 2009.

*Kozlov Yu. M., Ovsyanko D. M., Popov L. L.* Administrativnoe pravo: ucheb. M., 2005.

O cenoobrazovanii v otnoshenii ehlektricheskoy i teplovoj ehnergii v Rossijskoj Federacii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26 fevralya 2004 g. № 109 (v red. ot 21 dekabrya 2009 g.) // SZ RF. 2004. № 9. St. 791.

O Ministerstve ehnergetiki Rossijskoj Federacii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28 maya 2008 g. № 400 (v red. ot 22 dekabrya 2009 g.) // SZ RF. 2008. № 22. St. 2577.

O poryadke vedeniya reestra vydachi i pogasheniya sertifikatov, podtverzhdayushhix ob'em proizvodstva ehlektricheskoy ehnergii na kvalificirovannykh generiruyushhix ob'ektax, funkcioniruyushhix na osnove ispol'zovaniya vozobnovlyaemykh istochnikov ehnergii: prikaz Minehnergo RF ot 17 noyabrya 2008 g. № 187 // Byul. normat. aktov feder. organov ispolnit. vlasti. 2009. № 13.

О Правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода: постановление Правительством РФ от 24 октября 2003 г. № 643 (в ред. от 21 декабря 2009 г.) // SZ RF. 2003. № 44. Ст. 4312.

О существенных условиях и порядке разрешения разногласий о праве заключения договоров в отношении объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть: постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 492 // SZ RF. 2009. № 25. Ст. 3073.

Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики (вместе с Правилами утверждения инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, Правилами осуществления контроля за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики): постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 977 (ред. от 12 ноября 2016 г.) // SZ RF. 2009. № 49. Ч. 2. Ст. 5978.

Об утверждении Положения о Федеральной службе по тарифам: постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332 (в ред. от 8 августа 2009 г.) // SZ RF. 2004. № 29. Ст. 3049.

Об утверждении Правил функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики: постановление Правительства РФ от 31 августа 2006 г. № 530 (в ред. от 17 октября 2009 г.) // SZ RF. 2006. № 37. Ст. 3876.

Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям: постановление Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861 (в ред. от 2 октября 2009 г.) // SZ RF. 2004. № 52. Ч. 2. Ст. 5525.

*Shuplev A. F., Yankov Yu. P. Estestvennye monopolii v perexodnoj ehknomike: osobennosti regulirovaniya. Irkutsk, 2006.*

*Vishnyakova A. S. Federal'noe upravlenie v ehlektroehnergeticheskoy otrasli // Administrativnoe pravo i process. 2010. № 6.*